



**Comisión de Regulación  
de Energía y Gas**

**SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE GAS  
LICUADO DEL PETRÓLEO – GLP**

**PROGRAMA DE RECOLECCIÓN Y ELIMINACIÓN DE  
CILINDROS DEL PARQUE UNIVERSAL**

**FASE FINAL DE RETIRO DE CILINDROS  
UNIVERSALES**

**COMENTARIOS A LA RESOLUCIÓN CREG 132 DE  
2010**

**DOCUMENTO CREG-119**

**26 de octubre de 2010**

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

## SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE GAS LICUADO DEL PETRÓLEO – GLP –

### PROGRAMA DE RECOLECCIÓN Y ELIMINACIÓN DE CILINDROS DEL PARQUE UNIVERSAL

#### FASE FINAL DE RETIRO DE CILINDROS UNIVERSALES Comentarios a la Resolución CREG 132 de 2010

#### 1. INTRODUCCIÓN

La CREG emitió la Resolución 046 de 2010, cuyo objetivo era establecer “el Procedimiento para oferta de metas no cedidas ó metas no cumplidas del programa REPU en el servicio de GLP”, haciendo uso especialmente de las previsiones contenidas en los Artículos 22 y 27 de la Resolución CREG 045 de 2008. Esta Resolución fue motivada por la inminente finalización del “Período de Transición” establecido en la Resolución CREG 045 de 2008 con el objeto de hacer el tránsito desde el parque de cilindros universales existente a un parque de cilindros marcados propiedad del distribuidor, y por la evidencia de que en la fecha prevista para la terminación del mismo, 31 de Diciembre de 2010, las metas del programa de Recolección y Destrucción del Parque Universal solo podrán cumplirse parcialmente, y que en igual circunstancia estará la ejecución de los recursos del Margen de Seguridad administrados por el Comité Fiduciario con el fin de apoyar las actividades de cambio de propiedad de cilindros y en aras de garantizar la seguridad en la prestación del servicio público domiciliario de GLP, fin principal de la Ley en el cambio de esquema.

A partir de los comentarios a dicha Resolución, analizados en el documento CREG 104 de 2010, la CREG expidió una segunda resolución de consulta, la número 132 de 2010, cuyo objetivo era “establecer la regulación aplicable para el remplazo de cilindros universales por cilindros marcados en el servicio público domiciliario de GLP durante el período desde el 1º de Enero de 2011 hasta el 30 de Junio del mismo año”.

En este documento se analizan los nuevos comentarios recibidos a la Resolución CREG 132 de 2010 y se proponen las normas definitivas para el período que sigue al 31 de diciembre de 2010, con el fin de consolidar los objetivos generales del esquema de marcas en la prestación del servicio público domiciliario de GLP señalados en la Ley 1151 de 2007.

#### 2. PROPUESTA DE LA RESOLUCIÓN CREG 132 DE 2010

En esta Resolución la CREG propone desarrollar una Fase Final de Retiro de Cilindros Universales, basada en las siguientes normas:

- a. Permitir, a partir de la entrada en vigencia de esta resolución, que los distribuidores que hayan cumplido con la ejecución del 100% de sus metas totales, antes de la finalización del Período de Transición, y que adicionalmente no hayan cedido sus metas asignadas en ningún momento del mismo, puedan continuar recolectando cilindros universales superando dichas metas, y con sujeción a todas las normas de la Resolución CREG 045 de 2008, entre ellas la obligación de introducir cilindros marcados nuevos de su propiedad y el derecho a recibir las compensaciones previstas por dicha resolución por la destrucción de cilindros universales no aptos para seguir

prestando el servicio. Sin embargo, la compensación por estas cantidades adicionales de cilindros recolectados, será registrada por la Fiducia para ser pagada después del 1º de enero de 2011, en forma prioritaria, cuando haya certeza sobre la disponibilidad sobrante de recursos.

- b. La Fase Final de Retiro de Cilindros Universales, se realizará desde el 1º de Enero de 2011 hasta el 30 de Junio del mismo año, ó hasta que se agoten los recursos disponibles del Margen de Seguridad, lo primero que ocurra. Durante este período cada Distribuidor que cumpla con los requisitos determinados en el punto d siguiente, podrá seguir recolectando cilindros universales, aún por encima de las metas totales que tenía al 31 de diciembre de 2010 y por encima de las cantidades estimadas por él mismo para la Fase Final de Retiro de Cilindros Universales, a que se refiere el numeral c siguiente, siempre que haya recursos disponibles remanentes del Margen de Seguridad.
- c. Antes del 30 de Noviembre de 2010 los distribuidores interesados en participar en esta Fase Final deberán manifestarlo por escrito a la CREG, indicando además la cantidad de cilindros que están dispuestos a recolectar durante esta Fase Final. Estas cantidades de cilindros están sujetas a lo dispuesto en el punto e siguiente, y constituyen el Plan de cilindros a recoger por cada distribuidor en la Fase Final de retiro de Cilindros Universales.
- d. Todos los Distribuidores Inversionistas están habilitados para participar en la Fase Final de Retiro de Cilindros Universales, con las siguientes excepciones:
  - 1.1. No se tendrán en cuenta los distribuidores que no entreguen dentro del tiempo previsto la información a que se refiere el numeral c anterior.
  - 1.2. No se tendrán en cuenta los distribuidores que no hayan cumplido el requisito de certificar sus plantas de envasado en los plazos máximos previstos en las normas vigentes.
- e. Durante el transcurso del bimestre Enero-Febrero de 2011, la CREG publicará mediante circular la lista definitiva de los Distribuidores que participan en la Fase Final de Retiro de Cilindros Universales, con las cantidades que cada uno ha propuesto para recolectar en este período. Se deberá entender que la adopción del plan en la forma que queda descrita es meramente indicativa, y no implica para la CREG un compromiso de disponer de recursos para su ejecución total, toda vez que el agotamiento de los recursos del Margen de Seguridad conlleva a la terminación de la Fase Final de Retiro de Cilindros Universales, como queda establecido en el punto b. Los distribuidores deben tener en cuenta que, en desarrollo de las funciones propias de la CREG, esta podrá, en cualquier tiempo, adoptar disposiciones tendientes a evitar la concentración del mercado y el ejercicio de la posición dominante, como se define en el Artículo 14.13 de la Ley 142 de 1994.
- f. Para la ejecución del Plan a que hacen referencia los puntos anteriores, se seguirán las mismas reglas previstas en la Resolución CREG 045 de 2008, excepto el literal (a) del Artículo 16, los Artículos 18, 19, 20, 21, 22, 25, 26 y 27, los cuales se derogan expresamente.

- g. Al finalizar cada mes, el Comité Fiduciario informará a la CREG el total de cilindros universales recolectados (tanto para destrucción como para adecuación) por cada distribuidor, y el total de cilindros marcados (tanto nuevos como adecuados) que haya introducido cada distribuidor. Esta información, junto con la referente a los recursos disponibles en la Fiducia, será publicada por la CREG mediante circular.
- h. En cualquier tiempo, a partir de la vigencia de esta Resolución, la CREG utilizará información como la descrita en el punto g anterior para determinar mediante Resolución los municipios del país donde considera que el remplazo del parque universal ha alcanzado un nivel suficientemente alto y prohibirá la circulación de cilindros universales con GLP en tales municipios, aplicando las siguientes reglas:
  - i. La CREG estimará, utilizando la metodología establecida en el documento CREG 011 de 2006, soporte de la resolución CREG 009 de 2006, el parque de cilindros requerido a partir de las ventas reportadas por los distribuidores que operan en cada municipio, y lo comparará con los cilindros marcados introducidos por esos mismos distribuidores, según el reporte del Comité Fiduciario, los cuales se estimarán repartidos entre todos los municipios que cada uno atiende en proporción a las ventas.
  - ii. Cuando el total de cilindros marcados que se estima han sido introducidos en un municipio por todos los distribuidores que operan en ese municipio sea igual ó mayor al 80% del parque requerido y estimado por la CREG, la CREG prohibirá mediante resolución la prestación del servicio mediante el uso de cilindros universales con GLP en dicho municipio a partir de transcurridos dos meses desde la fecha de la Resolución.
- i. A partir del 1 de enero de 2011 los Distribuidores Transitorios, tal y como fueron definidos en la Resolución CREG 045 de 2008, no podrán realizar la prestación del servicio público domiciliario de GLP.

### 3. COMENTARIOS A LA RESOLUCIÓN CREG 132 DE 2010

Como resultado del proceso de consulta ordenado por la Resolución CREG 132 de 2010, cuya propuesta se explica anteriormente, se recibieron comentarios de las siguientes entidades:

ENTIDAD	RADICADO Y FECHA	COMENTARIOS
Agremgas	E-2010-008593, 24-09-2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es urgente dar por terminada completamente la etapa de transición el próximo 31 de diciembre.</li> <li>• Aplaudimos la extinción de los distribuidores transitorios (parágrafo del artículo 4º). El mismo tratamiento debería darse a los distribuidores inversionistas que han planteado planes de recolección y no han demostrado la intención de realizar dichas tareas.</li> </ul> <p><b>Propuestas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1- Los distribuidores que al final de 2010 tengan cumplimiento de metas inferior al 20% se traten como transitorios.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-A partir del 1º de enero de 2011 se prohíba envasar en cilindros universales, con excepción de la costa norte (modificar artículo 8).</li> <li>-No utilizar la certificación de las plantas para definir el acceso a la Fase Final de Retiro de Cilindros Universales. Sólo el cumplimiento de metas.</li> </ul> </li> <li>2- Mantener sin cambio el artículo primero.</li> </ul>

		<p>3- Repartir entre los distribuidores los excedentes que puedan quedar en el fondo a 30 de junio de 2011, en proporción a su participación en la introducción del nuevo parque marcado.</p> <p>4- Reconocer el 100% del valor de la destrucción a quienes hayan cumplido el 100% de sus metas.</p> <p>-Una vez definidas las metas para el 2011, deben ser obligatorias</p> <p>5- Emitir certificados de disponibilidad presupuestal que puedan usarse como una especie de aval frente a los bancos. Volver al sistema de los CDRs que permitía girar dinero a las fábricas contra órdenes de trabajo. Destinar recursos a la campaña de capacitación.</p>
Unigas	E-2010-008636, 27-09-2010	<p>-Se debe asegurar que en el período enero-junio de 2011 no se llenen los cilindros universales ni operen los distribuidores transitorios.</p> <p>-Piden que una vez asignadas las (nuevas) metas, también se aseguren los recursos de la compensación.</p> <p>-Debe quedar establecida la asignación de recursos dirigidos a divulgación del cambio y educación del usuario sobre el servicio y la seguridad.</p> <p>-Debe pagarse el 100% de la compensación a quienes hayan cumplido con la totalidad de las metas.</p> <p>-La eliminación del MdeS única y exclusivamente a las empresas que hayan cumplido las metas.</p>
Provigas	E-2010-008678, 28-09-2010	<p>-San Andrés tiene claras desventajas frente a los distribuidores inversionistas del interior del país en el programa de remplazo del parque, por las dificultades de transporte de cilindros entre el archipiélago y el continente. Los demás se adelantarían con los recursos.</p> <p>-Solicitan una regulación especial en la que se les asignen los recursos expresamente para poder hacer el cambio sin temor a que los más poderosos se adelanten.</p>
Gasan, Gases de Antioquia, Asogas, Norgas, Colgás de Occidente, Confedegas	10 radicados desde E-2010-8892, 5-10-2010	<p>-Todo este grupo de empresas y la asociación CONFEDEGAS envían cartas idénticas, en las cuales hacen una serie de consideraciones jurídicas que se responden de manera específica en el Anexo 1 de este documento, y que, al menos en parte, parecen derivarse de un mal entendimiento de la propuesta, pues se quejan insistentemente de que se está otorgando una "ventaja anticompetitiva consistente en otorgar recursos adicionales a los distribuidores inversionistas que hayan cumplido con la meta en el momento de la expedición de la resolución" es decir, "premiar a quien, por tener que cumplir una meta menor habida cuenta de su pequeña participación en el mercado, ha logrado alcanzarla", "castigando a quienes tienen la mayor parte de la participación(SIC) en él". Aparentemente, olvidan los firmantes que la participación mayor está abierta a todos los distribuidores inversionistas con la sola restricción de cumplir lo dispuesto en el art.4º.</p> <p>-Solicitan que, en lugar de lo propuesto, la Comisión disponga la ampliación por el término de un año, del plazo establecido para el cumplimiento de las metas individuales de recolección de cilindros universales del programa REPU.</p>
Rayogas	E-2010-008915, 5-10-2010	<p>-Manifiesta que un alto número de distribuidores declarados "INVERSIONISTAS" decidió no cumplir con las tareas propuestas o cumplirlas en grado mínimo, pero si continuar hasta el final con prácticas de competencia desleal.</p> <p>-Sugieren que a partir del 31 de diciembre de 2010 se declare finalizada la actividad de los distribuidores inversionistas con cumplimiento menor a 20%.</p> <p>-Manifiestan su acuerdo con que las empresas que hayan cumplido el 100% puedan superarlas y obtener la compensación..</p> <p>-Sugieren que, a partir del 01 de enero de 2011, los recursos sobrantes del fondo... sean asignados equitativamente entre los distribuidores INVERSIONISTAS que hayan demostrado su compromiso con el esquema de responsabilidad de marca.</p> <p>-Solicitan autorizar al comité fiduciario para que desembolse los recursos contra la presentación de facturas.</p> <p>-Permitir el llenado de cilindros universales solo a los distribuidores que hayan recibido metas para la fase final.</p>

		<p>-Sugieren que la declaración de intención se acompañe de un cronograma que permita el control mensual de avance para reasignar o sancionar.</p> <p>-Insisten en que el criterio para participar en la fase final debe ser el cumplimiento de metas y no la certificación de plantas</p>
Montagas	E-2010-008927, 5-10-2010	<p>-Indican las dificultades que han tenido para cumplir, como escasez de oferta de GLP, insuficiente oferta de cilindros en las industrias del ramo y demoras en los trámites arancelarios y de homologación para cilindros importados.</p> <p>-Proponen que se establezca el promedio de cumplimiento a nivel nacional y no se permita participar a quienes no alcancen esa media nacional.</p>
Sandra Manrique Loaiza Prieto&Carizosa Abogados	E-2010-008938, 6-10-2010	<p>-Es necesario que las normas que expida la CREG cobijen a las nuevas empresas que pretenden entrar a participar en el mercado.</p> <p>-Solicitan incluir un párrafo al artículo 1º, indicando que los distribuidores constituidos con posterioridad a la resolución 067 de 2008 y no tengan metas podrán recolectar cilindros cumpliendo los demás artículos de la resolución (entre otros, la presentación del plan indicado en el art. 3º).</p> <p>-Solicitan incluir un párrafo al artículo 4º indicando que los distribuidores a que se refiere el nuevo párrafo del artículo 1º podrán participar en la Fase Final de Retiro de Cilindros Universales.</p>
Vidagas	E-2010-008958, 6-10-2010	<p>-Los distribuidores están adelantando negocios de cesión de metas con fundamento en el esquema vigente. Con la propuesta, las metas existentes quedarían sin valor alguno en la medida en que no puedan ser cumplidas antes del 31 de diciembre.</p> <p>-Dado que la suma de la totalidad de las metas (actuales) se determina con fundamento en los valores estimados del fondo, es posible afirmar que cada meta tiene un respaldo claro desde el punto de vista de recursos.</p> <p>-Cualquier cambio a la ecuación antes mencionada implica la modificación de las expectativas sobre las cuales se tomaron decisiones de inversión.</p> <p>-Sugiere mantener las metas asignadas de manera individual, buscando acelerar los procesos de cesión o de cumplimiento de las mismas.</p> <p>-Las empresas a que se refiere el artículo 1º tendrán prioridad únicamente sobre las metas que los agentes no hayan manifestado intención de cumplir.</p> <p>-Las empresas que adquieran metas adicionales mantendrán su derecho a recibir recursos hasta Junio de 2011, pero deben informar a CREG un cronograma de cumplimiento, acompañado de las órdenes de compra.</p>
Superservicios	E-2010-009124 11-10-2010	<p>-Se entiende que la resolución está ampliando el período de transición</p> <p>-Ampliación de metas antes del 31 de diciembre de 2010:</p> <p>*Como está redactado puede entenderse que quedan por fuera las empresas que cumplan 100% entre la vigencia de la resolución y el 31 de diciembre de 2010</p> <p>*No es claro por qué se establece el requisito de no haber cedido metas</p> <p>*Aclarar que se entiende por pagar compensaciones "en forma prioritaria"</p> <p>-Propone ampliar la declaración de intención de participar hasta dic.31</p> <p>-El requisito de certificación de plantas puede eliminar varias empresas</p> <p>-No comparten que se derogue el literal (a) del Art.16 de la res. 045/08</p>

Daremos respuesta a continuación a los principales comentarios, los cuales hemos agrupado en nueve (9) temas fundamentales, así:

1. Mantener el esquema de metas y el derecho a la compensación establecida en la Resolución CREG 045 de 2010 durante la Fase Final de Retiro de Cilindros Universales.

**Agremgas:**

*"Una vez definido el plan de metas que deberá entregarse el 30 de Noviembre del presente año, las nuevas cantidades acordadas deberían ser de obligatorio cumplimiento y sujetas a sanciones si no se cumplen"*

Unigas:

*"Pedimos que se deje establecido que una vez asignadas las metas, también se aseguren los recursos de la compensación".*

Provigas:

*"...solicito...nos asignen los recursos expresamente para poder hacer el cambio de cilindros marcados por universales sin temor a que los más poderosos se adelanten, durante el semestre mencionado en dicho proyecto de resolución"*

Grupo Confedegas:

*"Solicitar que, en su lugar, la Comisión disponga la ampliación por el término de un año, del plazo establecido para el cumplimiento de las metas individuales de recolección de cilindros universales del programa REPU".*

Vidagas:

*"...(proponemos que) se mantienen las metas asignadas de manera individual, buscando acelerar los procesos de cesión de metas o de cumplimiento de las mismas..."*

**Respuesta:** Aunque con argumentos diversos, parece haber bastante consenso en la conveniencia de mantener durante la Fase Final un plan de metas con los recursos que se estiman necesarios para su cumplimiento. En general, nos parece justificada la consideración de que hay un riesgo financiero más manejable de este modo por los distribuidores, quienes en todo caso tendrán abierta la posibilidad para negociar cesiones de metas en los casos en que deseen aumentar su participación.

Se acepta el comentario, y se propone extender el plazo final para cumplimiento de las metas hasta el 30 de Junio de 2011. Concomitante con esta decisión, la nueva reglamentación deberá incluir un mecanismo para re-asignar solamente las metas incumplidas de los distribuidores en el nuevo término, o de quienes manifiesten de inicio que no pueden o no desean cumplirlas en el período indicado.

2. Tratamiento a las empresas que hayan cumplido el 100% de las metas.

Agremgas:

*"Apoyamos plenamente el artículo primero de la resolución y le pedimos encarecidamente a la CREG que no se modifique"*

Rayogas:

*"Manifestamos nuestro pleno acuerdo con que las empresas que hayan cumplido con la ejecución del 100% de sus metas puedan superarlas y obtener las compensaciones previstas"*

Vidagas:

*"...para aquellas empresas que a la fecha de expedición de la resolución hubiesen cumplido con las metas, además de los derechos que le asistían de adquirir nuevas a través de la cesión, tendrán prioridad en la reposición que hagan por su cuenta y riesgo pero únicamente sobre las que los agentes no hubiesen manifestado su intención de cumplirlas debidamente soportadas, o no las hubiesen cedido antes del 31 de diciembre del año 2010".*

**Respuesta:** Al aceptar un esquema de metas que lleva asociados los recursos estimados para su cumplimiento, se dificulta asegurar desde un comienzo la disponibilidad para compensar a quienes excedan sus metas originales (excepto cuando lo hacen a través de nuevas metas recibidas dentro del mecanismo de cesión).

En la nueva reglamentación se considerará que solamente pueden recibir recursos adicionales por compensación quienes hayan cumplido el 100% de sus metas (originales más recibidas por cesión), y estos tendrán prioridad en la medida en que haya disponibilidad de metas pendientes de re-asignar.

3. Límite mínimo de cumplimiento para participar en la Fase Final.

**Agremgas:**

*"...proponemos que aquellos distribuidores que al cierre del año no lleven más del 20% de cumplimiento de las metas, sean declarados distribuidores transitorios y se les dé el tratamiento correspondiente"*

**Rayogas:**

*"Sugerimos que, a partir del 31 de diciembre de 2010, se declare finalizada la actividad de aquellos distribuidores "INVERSIONISTAS" cuyo cumplimiento sea inferior al 20% de las metas establecidas"*

**Montagas:**

*"Proponemos que se establezca un promedio de cumplimiento a nivel nacional y solo se permita continuar con la fase de transición a quienes por lo menos alcanzaron esa media nacional"*

**Respuesta:** En el documento CREG 104 de 2010, que analizó los comentarios recibidos a raíz de la expedición de la Resolución CREG 046 de 2010, se pusieron de presente las dificultades para establecer un límite mínimo que, supuestamente, marque la diferencia entre los distribuidores realmente comprometidos con el nuevo esquema de marcas y aquellos que permanecen con el objetivo de aprovecharse hasta el final de la posibilidad de seguir prestando el servicio en cilindros universales pero sin que tengan la intención real de cumplir la nueva regulación. Por esta razón no se ha considerado esta alternativa.

A cambio, en la nueva reglamentación se considerará que el incumplimiento del nuevo programa de metas de la primera etapa de la Fase Final comporta la pérdida de las metas no cumplidas y la asignación de éstas a quienes hayan cumplido el 100% del total de metas y deseen seguir recolectando cilindros universales (segunda etapa).

4. Cronograma para el período de Fase Final de Retiro de Cilindros Universales.

**Rayogas:**

*"Sugerimos que la declaración de intención de participar en la fase final de retiro de cilindros se presente acompañada de un cronograma que muestre los avances mensuales previstos en la actividad de reemplazo de cilindros marcados por universales"*

**Respuesta:** No se ve necesario tener metas mensuales para evaluar el avance parcial del programa en las dos etapas de la Fase Final.

5. Cambios en el funcionamiento del fondo del Margen de Seguridad.

Agremgas:

*“Es importante que como respaldo al plan de inversiones o a las metas, se emitan certificados de disposición (SIC) presupuestal para el cumplimiento global... se recomienda volver al sistema de los CDRs que permitía girar dineros a las fábricas contra ordenes de trabajo...”*

Rayogas:

*“Solicitamos autorizar al Comité Fiduciario para que realice el desembolso de los recursos del fondo contra la presentación de las facturas de compra de cilindro ...”*

**Respuesta:** Consideramos que el Comité Fiduciario goza de suficiente autonomía para definir sus procedimientos de trabajo. En todo caso, si el Comité considera que existen procedimientos que pueden ser útiles para mejorar o agilizar su funcionamiento, y que estos necesitan algún tipo de autorización regulatoria, sería el mismo Comité quien debiera solicitar a la CREG su intervención. Estaremos dispuestos a estudiar estas solicitudes en caso de presentarse. No está por demás recordar que según los principios de la Resolución 045, los recursos del fondo se utilizan para reembolsar al distribuidor los costos de compra de un cilindro a un usuario del servicio público domiciliario de GLP que hubo de ser destruido. De ahí la exigencia de comprobar que se ha introducido un cilindro nuevo y destruido uno viejo antes de hacer un desembolso.

6. Asignación de recursos sobrantes del M de S a los inversionistas.

Agremgas:

*“...debiera implicar que si a 30 de junio hay excedentes monetarios, estos se repartan entre los distribuidores que han adelantado el esquema de marca PROPORCIONALMENTE a su participación en la introducción del nuevo parque marcado”*

Rayogas:

*“Nuestra sugerencia es que, a partir del 01 de enero de 2011, los recursos sobrantes del fondo... sean asignados equitativamente entre los distribuidores INVERSIONISTAS que hayan demostrado su compromiso con el esquema de responsabilidad de marca”*

**Respuesta:** Para preservar los objetivos de la Ley 1151 en su artículo 62, la CREG determinó en la Resolución 045 de 2008 el destino de los recursos del Margen de Seguridad. Debemos recordar que según los principios de la Resolución 045, los recursos del fondo se utilizan para reembolsar al distribuidor los costos de compra de un cilindro a un usuario del servicio público domiciliario de GLP que hubo de ser destruido. De ahí la exigencia de comprobar que se ha introducido un cilindro nuevo y destruido uno viejo antes de hacer un desembolso. Así, no encontramos conveniente ni apropiada la sugerencia de repartir fondos directamente a los distribuidores en ningún momento. En la nueva reglamentación se propone continuar con la destinación prevista en la Resolución 045 de 2008 hasta el agotamiento de los fondos o la terminación del programa.

7. Reconocer el 100% del valor de los cilindros destruidos.

**Agremgas:**

*“...proponemos que se reconozca el 100% del valor de la destrucción de los cilindros a favor de los distribuidores y que aquellos que a 31 de diciembre hayan cumplido la totalidad de las metas, no se les continúe descontando el 11% del parque propio...”*

**Unigas:**

*“En cuanto a la compensación, debe pagarse el 100% del valor del cilindro debido a que a la fecha ya se han (SIC) cumplido con la reposición del 100% de los cilindros que son propiedad de los distribuidores.”*

**Respuesta:** El modelo usado para determinar el porcentaje de 11% de cilindros propios de los distribuidores supone que por cada 89 cilindros en poder de los usuarios el distribuidor requiere tener 11 cilindros propios para poder atender el servicio. Por lo tanto, al sobrepasar el 100% de las metas, conquistando nuevos usuarios, esta regla se debería seguir cumpliendo y el incremento de cilindros propios necesarios para atender el servicio no debe ser objeto de compensación alguna. Por lo tanto, no se accede a esta solicitud.

8. Superservicios:

*“...si se toman al pié de la letra, (estas restricciones) pueden dejar por fuera a empresas que en principio pueden cumplir con el 100% de las metas en el período comprendido entre la fecha de entrada en vigencia de la resolución y el 31 de diciembre de 2010.”*

**Respuesta:** Se revisará la redacción para evitar malos entendidos.

*“...no es claro... que se establezca como requisito que el distribuidor no haya cedido sus metas durante el período de transición...”*

**Respuesta:** La disposición pretende estimular a los distribuidores que se han esforzado hasta alcanzar un cumplimiento del 100% antes de cumplirse el plazo determinado para ello. No es este el caso de quienes, mediante la cesión parcial de sus metas, han alcanzado ese resultado.

*“Se propone que esta fecha (para declarar la intención de participar) sea hasta el 31 de diciembre de 2010, en razón a que pueden presentarse cumplimientos del 100% de metas después del 30 de noviembre de 2010.”*

**Respuesta:** La participación en la Fase Final no está restringida en ninguna forma solo a quienes cumplan el 100% de sus metas, ni antes ni después del 30 de noviembre de 2010. En todo caso, si se ha considerado más conveniente declarar la intención de participar en una fecha más cercana al 31 de diciembre de 2010.

*“La condición que los distribuidores deben tener sus plantas de envasado certificadas en las fechas máximas establecidas por el MME puede dar como resultado que varias empresas pueden quedar excluidas del beneficio...”*

**Respuesta:** Se acepta el comentario.

9. Otros comentarios.

**Agremgas:**

*"proponemos que...a partir del 1º de enero de 2011, con excepción hecha de la Costa Norte, en ningún municipio del territorio nacional se pueda envasar gas en cilindros universales"*

**Unigas:**

*"...para el período enero-junio de 2011...se debe asegurar que no se llenen estos cilindros (universales) y bajo ninguna circunstancia permitir que los distribuidores transitorios continúen operando..."*

*"Con relación al cobro en la tarifa del margen de seguridad...se elimine el cobro del margen de seguridad única y exclusivamente a las empresas que hayan cumplido las metas y los requerimientos exigidos por la regulación por la responsabilidad de marca."*

**Rayogas:**

*"Durante la fase final de reemplazo de cilindros...establecer un mecanismo de control que permita la recolección de cilindros universales únicamente a los Distribuidores INVERSIONISTAS...de igual manera, el llenado de cilindros universales deberá permitirse únicamente a los mismos Distribuidores..."*

**Respuesta:** Los comentarios anteriores se orientan a establecer controles para la circulación de cilindros universales y para la actividad de los distribuidores transitorios. En esta materia tenemos que considerar, entre otras cosas, la viabilidad para el control de las medidas que se adopten. No vemos soporte alguno para la propuesta de suspender el uso de los cilindros universales en todo el país, excepto en la costa norte. En este sentido mantendremos la propuesta de prohibir progresivamente la circulación de los cilindros universales en los municipios donde la CREG pueda evidenciar un remplazo al menos del 80% del parque total, y prohibir la actividad de los distribuidores transitorios como están definidos en la regulación. De otro lado, la supresión general del cobro por Margen de Seguridad es un asunto de Ley que no podemos cambiar.

**Agremgas:**

*"Proponemos...dejar de utilizar la certificación de las plantas como base principal para definir el acceso la participación (SIC) en la Fase Final de Retiro de Cilindros Universales"*

**Rayogas:**

*"El cumplimiento del requisito de certificación de las plantas de envasado debe mantenerse como una restricción para el llenado de cilindros...y no como una limitante para participar en la fase final..."*

**Respuesta:** Se acepta el comentario. Se indicará en forma general que los distribuidores que participan en la Fase Final deben cumplir los requisitos exigidos en la Resolución 023 de 2008, para lo cual se usará la información del SUI.

**Unigas:**

*"Debe quedar establecida la asignación de recursos dirigidos a la divulgación del cambio, educación del usuario con relación al servicio y la seguridad"*

**Respuesta:** Atendiendo además a una solicitud del Comité Fiduciario en este mismo sentido, radicado CREG E-008532-2010, se incorpora este tema en la propuesta.

Sandra Manrique Loaiza:

*“Se hace necesario que las normas que expida la CREG y que apliquen para este sector, cobijen a aquellas nuevas empresas que pretenden participar en el mercado (y que a la fecha no se les hayan asignado metas)”*

**Respuesta:** Con las disposiciones propuestas al inicio, estos distribuidores nuevos vuelven a tener acceso a la cesión de metas en forma amplia, de tal manera que no se considera necesario establecer disposiciones especiales que los cobijen.

En consideración a todo lo expuesto anteriormente, presentamos a consideración de la CREG la propuesta final de regulación para aplicar después del 31 de diciembre de 2010.

#### 4. PROPUESTA DE REGULACIÓN.

##### a. FUNDAMENTOS

Los fundamentos para la nueva propuesta regulatoria a la CREG son los mismos que se consignaron en las Resoluciones 046 y 132 de 2010 y sus respectivos documentos de soporte. Se incorporan ahora los cambios sugeridos en los comentarios en la medida en que se han considerado razonables y oportunos, y permiten estructurar una propuesta más apropiada para conseguir los fines propuestos

##### b. PROPUESTA

La nueva regulación propone desarrollar la Fase Final de Retiro de Cilindros Universales en los siguientes términos:

1. Fase Final de Retiro de Cilindros Universales: Se define una Fase Final de Retiro de Cilindros Universales, que se cumplirá en dos etapas, con las reglas previstas en esta resolución: la primera etapa se extiende desde el 1º de enero de 2011 hasta el 30 de junio de 2011; la segunda etapa se extiende del 1º de Julio de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2011. También se dará por terminada la Fase Final por el cumplimiento total de las metas asignadas de acuerdo con los puntos 6 ó 9, por el agotamiento de los recursos disponibles del margen de seguridad para el pago de compensaciones, ó si ningún distribuidor queda habilitado para recibir metas adicionales de conformidad con lo prescrito en el punto 9, ó si ninguno de los que queden habilitados manifiesta interés en recibir metas adicionales.
2. Ampliación de metas antes del 31 de diciembre de 2010: Los distribuidores que alcancen el 100% de sus metas antes del 31 de diciembre de 2010, y que no hayan hecho cesión de metas durante la ejecución del programa REPU, podrán seguir recolectando cilindros por encima de sus metas cumplidas, pero la compensación por estas cantidades adicionales será registrada por la Fiducia para ser pagada después del 1º de enero de 2011, en forma prioritaria y sujeta a la disponibilidad de metas libres para re-asignar descritas en el punto 5. Por lo tanto los

distribuidores que decidan aprovechar esta opción asumen el riesgo de la disponibilidad para obtener las compensaciones correspondientes.

3. Plazo para cumplir las metas vigentes – Fase Final – Primera Etapa: Se extiende el plazo previsto para cumplir el total de las metas individuales del programa REPU, actualmente vigentes, hasta el 30 de Junio de 2011. Por consiguiente, dichas metas ya no serán exigibles a 31 de diciembre de 2010.
4. Declaraciones de Interés – Fase Final – Primera Etapa: Antes del 20 de Diciembre de 2010 los distribuidores interesados en participar en esta primera etapa de la Fase Final deberán manifestarlo por escrito a la CREG, así:
  - a. Los distribuidores que estimen que no habrán cumplido el 100% de sus metas del programa REPU al 31 de diciembre de 2010, deberán manifestarlo así e indicar al mismo tiempo la cantidad total de cilindros universales que se comprometen a recoger antes del 30 de junio de 2011, la cual en todo caso no podrá exceder la cantidad de metas individuales que cada distribuidor tenía asignadas al 31 de diciembre de 2010.
  - b. Los distribuidores que estimen tener cumplido ó superado el 100% de sus metas a 31 de diciembre de 2010, y que no hayan cedido metas durante la ejecución del programa REPU, deberán manifestarlo así a la CREG, indicando además si tienen ó no interés en comprometerse a cumplir metas adicionales en el proceso de re-asignación que se describe en el punto 8 más adelante, y la cantidad que desearían recibir para ejecutar hasta junio de 2011. Esta declaración deberá ser llenada, entre otros, por los distribuidores a que se refiere el punto 2.
5. Metas para re-asignar – Fase Final – Primera Etapa: La CREG entenderá que los distribuidores que no manifiesten su interés en continuar ejecutando sus metas pendientes a diciembre 31 de 2010 durante el período enero-junio de 2011, como se solicita en el punto 4, renuncian tácitamente a ellas y no participarán en ninguna forma en la Fase Final de Retiro de Cilindros Universales. Así mismo, entenderá que los distribuidores que expresamente manifiesten interés en una cantidad inferior a la metas total asignada a 31 de diciembre de 2010, renuncian inicialmente a las metas no solicitadas. Todas estas cantidades no solicitadas constituirán las metas para re-asignar. Se entenderá que todas estas metas para re-asignar dejan de ser exigibles para los distribuidores que las tenían originalmente a su cargo hasta el 31 de diciembre de 2010.
6. Ajustes y adopción de metas del plan de retiro de cilindros universales – Fase Final – Primera Etapa: La CREG verificará, apoyándose en el informe de la interventoría del fondo fiduciario del margen de seguridad, con corte a 31 de diciembre de 2010, que las metas solicitadas según lo previsto en el punto 4-a no excedan para ningún distribuidor, considerado individualmente, la cantidad que le quedó pendiente de ejecutar a 31 de diciembre de 2010. Una vez efectuados estos ajustes, si es del caso, la CREG asignará metas a los distribuidores que cumplieron o superaron el 100% de sus metas a 31 de diciembre de 2010 y que manifestaron su interés en recibir metas adicionales como se indicó en el punto 4-b anterior, siguiendo el procedimiento de asignación descrito en el punto 8. Una vez cumplido todo lo indicado en este punto, la CREG adoptará mediante

resolución las metas del plan de retiro de cilindros universales en la Fase Final, a cumplir hasta el 30 de junio de 2011.

El Comité Fiduciario informará mensualmente a la CREG sobre la ejecución del Plan, y sobre los recursos disponibles para completar las metas.

7. Vigilancia y Control de cumplimiento: Las metas de la Fase Final de Retiro de Cilindros Universales son de obligatorio cumplimiento, y estarán sujetas a la vigilancia y control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). La CREG ordenará en cualquier tiempo que se retire del Plan a los distribuidores que incumplan los requisitos establecidos en la Resolución CREG 023 de 2008 para el desarrollo de su actividad.
8. Proceso de re-asignación de metas: Con base en las metas para re-asignar y las solicitudes de nuevas metas presentadas por los distribuidores que hayan alcanzado ó superado el 100% de cumplimiento del total de sus metas individuales, la CREG hará una reasignación de las primeras siguiendo el siguiente procedimiento:
  - a. En primer lugar asignará a los distribuidores que hayan sobrepasado el 100% de sus metas, de conformidad con el punto 2, la cantidad que tengan ejecutada a 31 de diciembre de 2010 por encima del 100%, siguiendo los criterios descritos en los literales c y d.
  - b. Si quedan metas libres para re-asignar después de cumplido el literal a, las cantidades adicionales solicitadas por esos distribuidores, por encima de lo que tenían ejecutado a 31 de diciembre de 2010, entrarán a una segunda ronda de re-asignación en igualdad de condiciones con las solicitadas por los que cumplieron el 100% a esta misma fecha y siguiendo de nuevo los criterios descritos en los literales c y d.
  - c. En caso de que las cantidades solicitadas sean inferiores a las cantidades disponibles, se asignará el total de lo solicitado.
  - d. En caso de que las cantidades solicitadas sean superiores a las disponibles, estas últimas se distribuirán entre los solicitantes en proporción a la cantidad total de metas cumplidas por cada uno en la fecha de corte mensual más reciente al momento de hacer la asignación. En caso de que esta asignación sobrepase la solicitud inicial de alguno de los solicitantes, se le asignarán únicamente las cantidades solicitadas y el resto se repartirá entre los demás solicitantes aplicando el criterio expuesto en este literal.
9. Período posterior al 30 de junio de 2011 – Fase Final – Segunda Etapa: Los distribuidores que, de acuerdo con el informe de la interventoría del fondo con corte a 30 de Junio de 2011, hayan cumplido el 100% de sus metas asignadas para el período enero-junio de 2011, tendrán derecho a continuar recibiendo metas libres para re-asignar. Los que no hayan cumplido el 100% de sus metas para ese mismo período, perderán las metas no cumplidas, las cuales entrarán a hacer parte de las metas libres para re-asignar. Para estos efectos, la CREG mediante circular dirigida a los distribuidores que cumplieron el 100% de sus metas a 30 de Junio, solicitará que estos manifiesten en un plazo de una semana si tienen ó no interés en recibir metas adicionales y la cantidad que desearían recibir, distribuyéndolas en períodos mensuales entre julio y diciembre de 2011, e indicará

igualmente las cantidades libres para reasignar. Una vez recibidas las solicitudes de los distribuidores habilitados para recibir metas adicionales, hará la reasignación de las metas libres para re-asignar siguiendo el procedimiento descrito en el punto 8º, excepto los literales a y b.

10. Prohibición de prestar el servicio en cilindros universales: En cualquier tiempo, a partir de la vigencia de esta Resolución, la CREG utilizará los informes mensuales de avance de la interventoría del programa para determinar mediante Resolución los municipios del país donde considera que el remplazo del parque universal ha alcanzado un nivel suficientemente alto y prohibirá la circulación de cilindros universales con GLP en tales municipios, aplicando las siguientes reglas:
  - a. La CREG estimará, utilizando la metodología establecida en el documento CREG 011 de 2006, soporte de la resolución CREG 009 de 2006, el parque de cilindros requerido a partir de las ventas reportadas por los distribuidores que operan en cada municipio, y lo comparará con los cilindros marcados introducidos por esos mismos distribuidores, según el reporte del Comité Fiduciario, los cuales se estimarán repartidos entre todos los municipios que cada uno atiende en proporción a las ventas.
  - b. Cuando el total de cilindros marcados que se estima han sido introducidos en un municipio por todos los distribuidores que operan en ese municipio sea igual ó mayor al 80% del parque requerido y estimado por la CREG, la CREG prohibirá mediante resolución la prestación del servicio mediante el uso de cilindros universales con GLP en dicho municipio a partir de transcurridos dos meses calendario desde la fecha de entrada en vigencia de la mencionada Resolución.
11. Distribuidores Transitorios: A partir del 1 de enero de 2011 los Distribuidores Transitorios, tal y como fueron definidos en la Resolución CREG 045 de 2008, no podrán realizar la prestación del servicio público domiciliario de GLP.
12. Recursos para Capacitación de Usuarios: El Comité Fiduciario deberá desarrollar una campaña orientada a informar a los usuarios los nuevos plazos para realizar el cambio de cilindro. Para ello podrá destinar hasta mil ochocientos millones de pesos (\$ 1.800 Millones), que serán tomados de los recursos recaudados a la fecha de expedición de esta resolución.
13. Presupuesto para la operación del Esquema Centralizado de Administración y Recauda de los recursos del Margen de Seguridad. Para garantizar la adecuada ejecución de la fase final de retiro de cilindros universales, se deben garantizar la disponibilidad de los recursos necesarios del Margen de Seguridad que se hayan recaudado a 31 de diciembre de 2011. Para el efecto, el Comité fiduciario deberá presentar a la CREG el presupuesto de operación previsto para ejecutar la fase final y para finalizar el programa de reposición y mantenimiento de tanques estacionarios definido en la Resolución CREG 045 de 2008.
14. Ampliación del plazo para ejecutar el programa de tanques estacionarios. A fin de garantizar la seguridad, el programa de tanques estacionarios se deberá ejecutar y finalizar en el año restante previsto para ejecutar la fase final de retiro de cilindros universales.



## ANEXO 1

En cuanto a las comunicaciones presentadas por las empresas Gasan, Gases de Antioquia, Asogas, Norgas, Colgas de Occidente y Confedegas y que corresponden a los radicados E-2010-008949, E-2010-008941, E-2010-008892, E-2010-008893, E-2010-008894, E-2010-008895, E-2010-008948, E-2010-008919, E-2010-008910 y E-2010-008926, damos respuesta a los comentarios presentados los cuales básicamente se circunscriben a los siguientes puntos:

1. *Las Resoluciones 067 y 101 de 2008 asignaron metas individuales de recolección de cilindros del parque universal... como consecuencia de la expedición de dichos actos administrativos quedó establecida la destinación de los recursos del margen de seguridad, los cuales tienen la condición de contribución parafiscal sobre los cuales las autoridades estatales no tienen libre disposición, en la medida en que deben ser destinados al sector que se buscó promover con su creación, con criterios de proporcionalidad y uniformidad que permitan que éste se desarrolle.*

Efectivamente los recursos provenientes del margen de seguridad son contribuciones parafiscales las cuales gravan únicamente a los usuarios del servicio público domiciliario de GLP y el producto está destinado a satisfacer necesidades propias del sector. De conformidad con lo señalado en el artículo 23 de la Ley 689 de 2001 la competencia de administrar el margen de seguridad le corresponde a la CREG.

Si bien la CREG había señalado por Resoluciones 067 y 101 metas individuales de recolección de cilindros también es cierto que las metas correspondientes al período octubre – marzo de 2009 fueron modificadas por solicitud de los mismos distribuidores, y que todas ellas tenían en todo caso un plazo último para ser ejecutadas (31 de diciembre de 2010).

En cuanto a la propuesta que se presentó en la Resolución 132 de 2010, ésta obedece a la necesidad de agotar la totalidad de los recursos del margen de seguridad en cumpliendo del objetivo señalado en la Ley 1151 de 2007 cual es garantizar la recolección total del parque universal y la introducción de un parque marcado de propiedad de los distribuidores, todo ello enmarcado dentro del objetivo primordial de garantizar la seguridad en la prestación del servicio público domiciliario de GLP.

2. *Se determinan criterios de asignación de las metas individuales y, por lo tanto, de derechos sobre los recursos del margen de seguridad, con base en el tamaño del parque universal utilizado por cada uno de los Distribuidores. Esto es, teniendo en cuenta la proporción de su participación en el mercado en dicho momento. La asignación de metas y por ende la determinación de los derechos de cada uno de los distribuidores inversionistas hecha con base en la participación de éstos en el mercado, es ajustada a derecho porque refleja una redistribución de un beneficio proporcional a su aporte.*

La Resolución CREG 045 de 2008 dispuso en el artículo 4 que los distribuidores inversionistas deberán cumplir con la regulación aplicable a la transición de un parque

universal a un parque marcado para proveer siempre un parque que asegure el buen estado de los cilindros. De esta manera el acceso a los recursos provenientes del margen de seguridad se da en la medida en que los distribuidores den cumplimiento a la normatividad vigente y primordialmente al cumplimiento de las metas establecidas en la regulación.

Es necesario observar lo señalado en el párrafo 1 del artículo 27 de la Resolución 045 que establece que en caso de considerarlo necesario, las metas incumplidas por un Distribuidor Inversionista serán ofrecidas por la CREG de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 de dicha Resolución.

Por otra parte, es pertinente precisar que la participación en el mercado de los distribuidores no es estática en el tiempo, ni tampoco puede la CREG perpetuar esta situación por cuanto estaría obstaculizando la libre competencia.

Finalmente es importante destacar que el margen de seguridad lo paga el usuario en la tarifa por lo que el aporte no lo hacen los distribuidores sino los usuarios del servicio público domiciliario de GLP, viniendo así a constituirse los distribuidores en meros intermediarios para el recaudo del aporte de los usuarios.

3. *La prerrogativa de la CREG, relativa a modificar las metas y derechos de los distribuidores inversionistas, está condicionada a la verificación del incumplimiento de las obligaciones asumidas por éstos y dicha condición no puede darse por satisfecha:*

- Sin haber solicitado previamente explicaciones a los obligados.
- Sin considerar que sólo puede hablarse de incumplimiento de una meta cuando ella no se alcance sin ningún tipo de justificación.

Como lo señalamos en el comentario anterior, en la Resolución 045 de 2008 se establecieron las reglas aplicables al período de transición razón por la cual la CREG no está modificando derechos al expedir nuevas normas una vez concluido éste. Entendemos que la verificación a que hacen referencia las empresas en sus comentarios es aplicable a los procedimientos administrativos adelantados por el organismo de inspección, control y vigilancia y no a las funciones desarrolladas por la CREG.

4. *La CREG tiene pleno conocimiento de las serias dificultades que han impedido el cumplimiento de las metas a las que se comprometieron los distribuidores inversionistas, y sabe que ello ha sido determinadas por circunstancias de fuerza mayor, esto es, por sucesos ajenos a su voluntad, los cuales constituyen hechos económicos notorios que han afectado la producción del acero, que es la materia prima con la cual se fabrican los cilindros.*

Efectivamente la Comisión ha tenido conocimiento de los aspectos relativos a la producción del acero de Venezuela, lo cual no necesariamente obedece al concepto de fuerza mayor de que trata el artículo 64 del Código Civil. Como lo reconocen las cartas recibidas de los agentes, existen fuentes alternas de producción de acero en otros países, pero además existe la posibilidad de importar los cilindros de fábricas con mayor capacidad de producción que las colombianas, como en efecto lo hicieron varios agentes del sector.



De otra parte, es necesario señalar que el artículo 28 de la Resolución 045 de 2008 permitía el ingreso de cilindros nuevos marcados correspondientes a otras tecnologías, es decir, los cilindros nuevos marcados por el distribuidor no necesariamente debían ser en acero.

5. *El hecho de que los distribuidores inversionistas, en general, no hayan logrado alcanzar las metas propuestas, reflejado en la circunstancia de que para el mes de mayo de 2010 sólo se hubiera "reemplazado en un 18% del parque universal", no puede calificarse de incumplimiento para fundamentar en él la expedición de un acto administrativo a través del cual se están introduciendo la ventaja anticompetitiva consistente en otorgar recursos adicionales a los distribuidores inversionistas que hayan cumplido con la meta en el momento de la expedición de la resolución.*

En cuanto a esta afirmación de las empresas es necesario aclarar que el no cumplimiento de la totalidad de las metas, o más bien la ejecución del 18%, la Comisión lo ha tomado como un argumento para expedir nuevas reglas con el fin de lograr el cumplimiento del principal objetivo señalado en la Ley 1151 de 2007 cuál es el la recolección total del parque universal y la introducción un parque marcado de propiedad de los distribuidores.

6. *Ese otorgamiento adicional de recursos constituye una ventaja anticompetitiva en la medida en que a través de él se premia a los distribuidores inversionistas que cumplan las metas sin tener en cuenta cuál era su participación en el mercado en el momento en el que éstas se fijaron y cuál es el monto de la inversión que cada uno de ellos debe realizar para lograr su cumplimiento.*

*Considerar que debe premiarse a quien, por tener que cumplir una meta menor habida cuenta de su pequeña participación en el mercado, ha logrado alcanzarla por no estar afectado por las citadas circunstancias externas en la misma proporción en la que se han visto aquellos que tienen metas superiores, implica crear a su favor condiciones discriminatorias que le permiten incrementar injustificadamente su participación.*

No es cierto. La fijación de metas corresponde a la presentación que los mismos distribuidores hicieron de su plan de inversiones. La reglamentación propuesta para el nuevo período, en su parte esencial, permite la participación de todos los distribuidores en condiciones de igualdad independiente de su participación en el mercado o del nivel de cumplimiento de las metas.

Es claro también que las circunstancias externas a que hacen referencia las empresas en su comentario afectaron a todos los distribuidores que decidieron introducir cilindros en acero de fabricación nacional. Ante esta circunstancia, varios de ellos optaron por traer acero de países diferentes a Venezuela, ya fuera como materia prima o como cilindros fabricados en esos terceros países.

7. *Lo razonable ante un incumplimiento general y justificado de las metas fijadas en proporción a la participación en el mercado dentro del lapso inicialmente previsto, es disponer su ampliación por un período*

*razonable, que se determine teniendo en cuenta el atraso que produjeron las circunstancias externas que impidieron alcanzar las metas en el plazo inicialmente fijado: un plazo adicional que realmente permita su cumplimiento para que la medida cumpla con las finalidades que se tuvieron en cuenta al momento de expedirla.*

*Es de éste modo que la CREG lograría, en la realidad, respetar el principio de confianza legítima que debe guiar la actividad de la autoridad reguladora, sobre el cual viene señalando la doctrina:  
(...)*

En cuanto a la referencia que las empresas hacen del principio de confianza legítima es pertinente hacer alusión al pronunciamiento de la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-108-04 en la cual haciendo referencia a otros pronunciamientos sobre el tema de confianza legítima manifestó:

*Como vemos, la “confianza legítima” no constituye un límite a la posibilidad de que el Legislador derogue una normatividad anterior, pues la persona no goza de un derecho adquirido sino de una situación revocable, esto es, de una mera expectativa que goza de una cierta protección, por cuanto existían razones que justificaban la confianza del administrado en que la regulación que lo amparaba se seguiría manteniendo. Sin embargo, es claro que la protección de esa confianza legítima, y a diferencia de la garantía de los derechos adquiridos, no impide que el Legislador, por razones de interés general, modifique las regulaciones sobre un determinado asunto, por lo cual mal puede invocarse este principio para solicitar la inexecutable de una norma que se limitó a suprimir un beneficio de fomento Sent. C-478/98 M.P. Alejandro Martínez Caballero.*

En otra oportunidad la Corte expresó:

*“[L]a organización administrativa del Estado reposa sobre el principio del interés general. Es claro que la contraposición entre los intereses puramente particulares de los individuos aisladamente considerados, y los intereses generales, pues lo colectivo debe primar sobre lo individual, y lo público sobre lo privado. Así lo consagran de manera expresa los artículo 1° y 63 de la Constitución Política de Colombia. El Principio del interés general a su vez determina el contenido y campo de aplicación del principio de la confianza legítima. Pues en él, la confianza legítima encuentra su más claro límite. En tal sentido lo señaló el Tribunal Europeo de Justicia en sentencia de 16 de mayo de 1979: “al estudiar el conflicto que surgió entre el principio de la confianza legítima y el interés público, a lo cual determinó que “en caso de enfrentamiento el interés público tendrá primacía sobre la confianza legítima... Sent. T-617/95 M.P. Alejandro Martínez Caballero.*

Es preciso observar que los principales objetivos señalados en el artículo 62 de la Ley 1151 de 2007 en la prestación del servicio público domiciliario de GLP y los cuales son el

marco de la regulación expedida por la CREG en las Resoluciones 023 y 045 de 2008 son:

- Introducir un esquema de marca en cilindros de propiedad de los distribuidores.
- La responsabilidad del prestador del servicio por la calidad y seguridad del combustible distribuido.
- Se elimina el margen de seguridad a partir del 31 de diciembre de 2010

De esta manera, se observa que desde la expedición de la Ley 1151 de 2007 se señalaron los objetivos que le han servido de fundamento a la CREG para expedir la regulación.

Del contenido de la regulación no se puede colegir que existan condiciones que permitan considerar de manera objetiva que las disposiciones relativas a la introducción de un esquema de marca sean inmodificables cuando desde la Ley 1151 se establecieron claramente los objetivos que debía observar la Comisión.

La Comisión de igual forma en desarrollo de sus funciones y en la expedición de las diferentes normas relativas a la transición de un esquema de parque universal de cilindros a un esquema de parque marcado de cilindros de propiedad de los distribuidores ha proporcionado los medios a los diferentes agentes para que se adapten al nuevo esquema en la medida en que ha sometido a consulta las diferentes normas que ha expedido y las metas de recolección señaladas han tenido como fundamento principal la información suministrada por los mismos distribuidores.

Es así que la Comisión con las propuestas presentadas no ha afectado el principio de confianza legítima y por el contrario siempre ha observado el interés general y la seguridad en la prestación del servicio público domiciliario de GLP.

- 8. Establecer un plazo que no permitirá el agotamiento de los recursos actualmente existentes así se realicen los mejores esfuerzos por los distribuidores inversionistas, implica expedir una medida que solo en apariencia tiene esta finalidad. Un plazo con ese alcance, como es el de seis meses establecido en el proyecto de resolución, lo que logrará – en la realidad - será favorecer, injustificadamente a aquellos que tenían menor participación en el mercado y que resultarán favorecidos, también injustificadamente, con el uso de recursos parafiscales que deben ser aplicados con (SIC) para buscar los propósitos determinados en la ley 1151 de 2007.*

*No puede en este punto desconocerse que los recursos parafiscales del margen de seguridad deben ser destinados a la financiación de las actividades necesarias para la implementación del cambio de esquema y los actos administrativos que se profieran deben tener como propósito que esta finalidad se cumpla.*

En este comentario no se observa cual es el sustento en el cual se fundamentan para determinar que el plazo de seis meses es insuficiente. Adicionalmente se menciona que se favorecerán a algunos distribuidores cuando en realidad la propuesta en su parte

fundamental propone un tratamiento igual a los distribuidores, independientemente de su nivel de cumplimiento de metas. Adicionalmente son los mismos distribuidores lo que manifestarán su intención de continuar en la ejecución de metas.

9. *Las decisiones de las autoridades públicas deben estar guiadas por el principio de la razonabilidad y en desarrollo del mismo éstas deben hacer un juicio de proporcionalidad que implica ponderar sus consecuencias. En palabras de la Corte Constitucional, lo que hace legítima una medida es que ella sea adecuada para alcanzar el fin buscado.*

*Cuando se hace referencia a facultades discrecionales de la administración para calificar aquellas determinaciones que, no obstante tener origen legal, permiten a quien debe adoptarlas un margen razonable de decisión, se traduce en la necesidad de apreciar las circunstancias de hecho, la oportunidad y la conveniencia que para el interés público implica la adopción de la medida.*

En cuanto a la discrecionalidad a la que se refieren las empresas en su comentario es necesario hacer referencia a lo señalado por la doctrina<sup>1</sup> que en lo pertinente menciona:

*En el Estado Social de Derecho que proclama nuestra Constitución en el artículo 1o, toda actividad administrativa debe estar enmarcada dentro de la Constitución, la ley o reglamento (arts. 6; 121; 122 y 123, inc. 2º). Conforme a lo anterior, de una vez, se puede afirmar, que no existen actos discrecionales, sino facultades de apreciación o valoración de la oportunidad para decidir, según las circunstancias; otras, la norma faculta a la administración para escoger alternativamente entre varias formas de decisión.*

*La doctrina es unánime al señalar que la discrecionalidad supone una ponderada comparación de intereses, de los cuales la administración opta por el más conveniente para la comunidad.*

*No se trata de fijar unos fines, por cuanto éstos ya están determinados en la ley. La discrecionalidad es una facultad de valoración que tiene la Administración, para elegir determinados caminos para poder llegar a estos fines, como señala el Profesor García Trevijano.*

De esta manera, observando los objetivos señalados en el artículo 62 de la Ley 1151 de 2007, en la regulación que ha expedido la CREG, tanto para el reglamento de distribución y comercialización minorista de gas licuado del petróleo como para la transición de un esquema de parque universal de cilindros a un esquema de parque marcado de cilindros de propiedad de los distribuidores, se han trazado los objetivos de que tratan los artículos 3 de la Resolución 023 de 2008 y el artículo 2 de la Resolución 045 de 2008. Estos objetivos tienen como fin principal garantizar la seguridad y calidad en la prestación del servicio público domiciliario de GLP como lo ha señalado la comisión en varias oportunidades.

---

<sup>1</sup> El Acto Administrativo. Gustavo Penagos. Tomo II Parte Especial. Séptima Edición.