



**Comisión de Regulación
de Energía y Gas**

**MARCO REGULATORIO DE LARGO
PLAZO PARA EL SERVICIO PÚBLICO
DOMICILIARIO DE GAS LICUADO DE
PETROLEO GLP**

PROPUESTA PARA DISCUSIÓN

DOCUMENTO CREG-084
NOVIEMBRE 13 DE 2003

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

MARCO REGULATORIO DE LARGO PLAZO PROPUESTA PARA DISCUSIÓN

I. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con lo estipulado en el Artículo 74.1 de la Ley 142 de 1994, es función de la CREG *"regular el ejercicio de las actividades de los sectores de energía y gas combustible para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente, propiciar la competencia en el sector de minas y energía y proponer la adopción de las medidas necesarias para impedir abusos de posición dominante y buscar la liberación gradual de los mercados hacia la libre competencia. La Comisión podrá adoptar reglas de comportamiento diferencial, según la posición de las empresas en el mercado"*

Las primeras regulaciones expedidas por la CREG para el sector de GLP datan de marzo de 1995, una vez la Presidencia de la República conceptuó con respecto a la aplicación de la Ley 142 de 1994 al servicio público de GLP, aclarando que se trata de un Servicio Público Domiciliario sujeto a la regulación de la CREG y al control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. La regulación expedida se enfocó inicialmente en establecer la estructura de precios que se aplicaría antes de la expedición de las fórmulas tarifarias. Estas se adoptaron en forma definitiva hacia julio de 1997, y se aplicaron a partir de marzo de 1998. Anterior a la definición de las fórmulas tarifarias, se desarrolló el marco regulatorio general para el sector el cual está contenido en la Resolución CREG 074 de 1996, y se establecieron otras disposiciones en materia de viabilidad empresarial e índices de gestión para las empresas del sector.

La regulación objeto de la Resolución CREG-074 de 1996 se consideró transitoria para el corto y mediano plazo de tal forma que permitiera la adaptación inicial del sector a las nuevas reglas de mercado establecidas en la ley de servicios públicos domiciliarios. Se propuso desarrollar estudios que brindaran información del sector para producir una regulación de largo plazo.

Desde el año 1997 comenzaron a desarrollarse los estudios de evaluación, diagnóstico y valoración del sector que como primer resultado importante produjeron el marco tarifario actualmente vigente. Hacia el primer trimestre del año 2000, finalizó un segundo estudio cuyo objeto fue estructurar un marco regulatorio de largo plazo para el sector incluyendo el proceso de transición hacia el mismo. Con base en este nuevo estudio se preparó un proyecto de marco regulatorio que fue sometido a discusión de la industria hacia finales de 2000 mediante la Resolución CREG-086. Sin embargo, se hizo evidente que la industria requería de cambios trascendentales, especialmente en sus reglas de comercialización, de manera tal que se pudiese transitar del escenario histórico de oferta administrada a la libre oferta y demanda del mercado, incluyendo para esto reglas claras para lograr niveles óptimos de oportunidad, confiabilidad y calidad en el servicio.

Estos cambios requerían del acompañamiento de señales económicas adecuadas para que se hiciesen efectivos, para lo cual se requerían modificaciones en el régimen tarifario vigente. Puesto que la ley sólo permite modificar el régimen tarifario una vez transcurridos por lo menos cinco años de aplicación del que esté vigente se decidió aplazar la adopción de la regulación en consulta para hacerla consistente y articulada con la nueva regulación tarifaria. Durante los años 2001 y 2002 se realizaron estudios adicionales que dieron como resultado

la expedición de las bases metodológicas sobre las cuales se diseñaría el nuevo régimen tarifario aplicable al sector (Resolución CREG-066 de 2002), y en el cual se plantearon en forma general las principales modificaciones que requiere el marco regulatorio vigente.

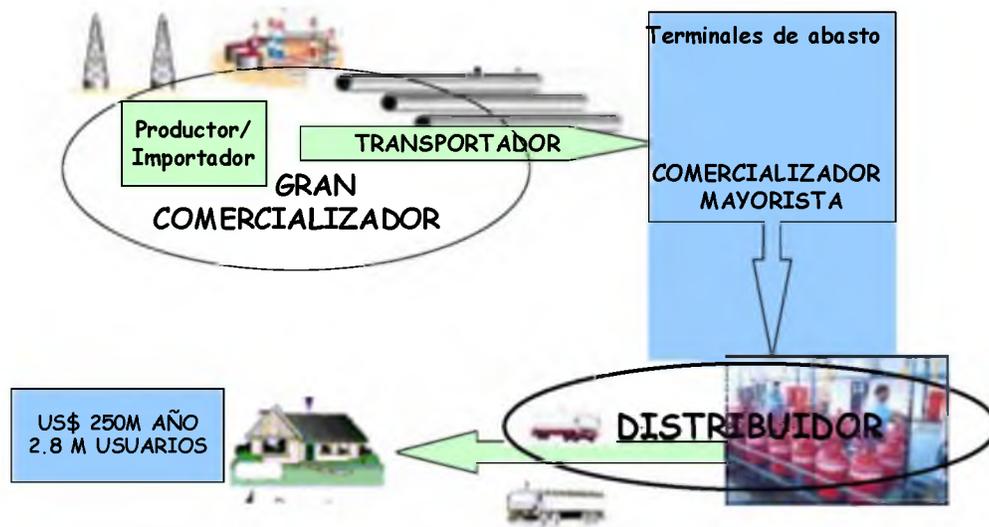
En este documento se propone a la CREG un nuevo proyecto de regulación de largo plazo para el sector para ser sometido a consideración de la industria, usuarios y terceros interesados. Este nuevo marco regulatorio es consistente con las bases conceptuales expuestas para la definición del nuevo régimen tarifario.

Para comenzar se hace un resumen general del modelo operativo vigente para el sector de acuerdo con lo establecido en la Resolución CREG- 074 de 1996. En forma paralela al resumen, se diagnóstica la problemática del sector y las alternativas para su tratamiento. Con base en esto, a continuación el documento esboza los objetivos generales que busca la nueva regulación del sector y las acciones que permitirán el logro de éstos en el tiempo. Finalmente se presenta para consideración de la CREG el proyecto regulatorio que contiene toda la propuesta general que será sometida a consideración de la industria.

II. MODELO OPERATIVO VIGENTE

A. Descripción y análisis

La figura siguiente muestra el actual modelo operativo de la industria, vigente en la Resolución CREG-074 de 1996, el cual, en términos generales, mantuvo la estructura de comercialización y distribución con que ésta venía operando desde hacía más de 20 años.



En el actual modelo operativo, el GLP se comercializa en tres nodos de la cadena de prestación del servicio. En el inicio de la cadena, el gran comercializador vende a comercializadores mayoristas, al por mayor y a granel, el GLP que produce y/o importa y lo entrega a través de tuberías en terminales instaladas generalmente a lo largo del sistema de poliductos y propanoductos o en las actuales refinerías en donde se produce GLP. El transporte hasta dichos terminales, contemplado como una actividad complementaria, es responsabilidad del Gran Comercializador.

En cada terminal, los comercializadores mayoristas almacenan el producto comprado y posteriormente lo venden a granel a Distribuidores minoristas. Finalmente, los Distribuidores minoristas manejan, envasan y comercializan el producto al Usuario Final, a través de cilindros y tanques estacionarios, en fase líquida, o a través de una red local, en fase gaseosa. Se estima que existen cerca de 2.8 millones de usuarios finales entre residenciales, comerciales e industriales.

En la actualidad existe un único Gran Comercializador, ECOPETROL, quien actúa como monopolio de hecho en este segmento. ECOPETROL vende el GLP que produce en tres plantas. La más importante de ellas es la refinería de Barrancabermeja de la cual surte aproximadamente el 90% del GLP que se consume en el nororiente, centro y occidente del país. Las otras dos plantas corresponden a la refinería de Cartagena y la refinería de Apiay, las cuales en promedio suministran el 5% del consumo cada una, y atienden la demanda del norte y oriente del país, respectivamente.

De acuerdo con los diagnósticos desarrollados por la Unidad de Planeación Minero Energética- UPME, existe una oferta restringida que podrá hacerse evidente en el corto plazo. Sin embargo, durante el año 2002 y lo que va corrido del año 2003 se han presentado reducciones de la demanda de GLP superiores al 5% que han provocado excedentes en la oferta. Es importante resaltar que esta menor demanda, en la medida en que no se puedan ajustar los procesos productivos en las plantas de producción, podría llevar a desechar el producto excedente. Esta situación no se refleja actualmente en los precios de suministro aun cuando, de acuerdo con información reportada directamente por ECOPETROL, los costos medios de producción son significativamente menores que los precios internacionales que actualmente se aplican al mercado doméstico.

La condición de una oferta restringida ha sido una situación del mercado que pudo haber facilitado la existencia de problemas en la prestación del servicio, especialmente relacionados con la calidad del servicio y del producto. Esto debido a que la demanda no tuvo la posibilidad de ejercer de manera decisiva su poder de elección por condiciones de calidad y/o precio. Por otro lado, los Distribuidores no han tenido libre acceso al producto, constituyéndose en una barrera de entrada, restringiendo la competencia en la prestación del servicio:

- **Restricción de Oferta:** Para que opere adecuadamente el esquema de mercados en la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia se requiere la participación activa de los usuarios que ejercen sus derechos con respecto a calidad y precio. Los usuarios deben contar con suficientes alternativas de elección en un ambiente de competencia.

Sin embargo, de acuerdo con los análisis de mercado realizados por la CREG, presentados en la Resolución CREG 066 de 2002, no se detectaron niveles adecuados de competencia en la prestación del servicio. Si bien existen un elevado número de empresas prestadoras del servicio, históricamente cada uno de los diferentes municipios consumidores de GLP han sido atendidos por un número reducido de empresas cuya cantidad no se ajusta a lo que se ha considerado necesario para la existencia de competencia en un mercado. Por otro lado, en los casos en las que se encontró un adecuado número de agentes participantes en el mercado se detectaron prácticas colusorias de precios entre la gran mayoría de los agentes presentes en cada uno de esos mercados.

Una de los fenómenos que se ha evidenciado en la comercialización de GLP a Usuario Final ha sido la informalidad, entendiéndose por informalidad la existencia de empresas que prestan el servicio sin el cumplimiento de las normas técnicas exigidas para ejercer esta actividad y cuyas condiciones de prestación del servicio no responden a niveles de calidad y confiabilidad mínimos esperados. Si bien han existido obligaciones concretas de los Distribuidores para identificarse plenamente en el mercado servido a fin de lograr diferenciación del servicio y asignación de la responsabilidad, ha sido una permanente queja de la industria el hecho de que en muchas ocasiones el servicio se presta en el anonimato, es decir que el usuario no tiene la posibilidad de identificar plenamente al prestador del servicio para propósitos de elección del mismo o para la exigencia de condiciones de prestación del servicio, ya que los agentes incumplen reiteradamente dichas obligaciones de identificación. La restricción de oferta pudo haber propiciado estas dos condiciones, en la medida en que se ha restringido la competencia y ha hecho que el usuario tome el producto disponible sin posibilidad de elegir al prestador del servicio. A su vez, coexisten otro tipo de prácticas indeseables como la alteración de las cantidades y calidades del producto y del envase que se entrega a los usuarios por parte de algunos Distribuidores.

Un monopolio que sirve un mercado cuya demanda excede la oferta y con un precio regulado, toma decisiones de cantidades ofrecidas, y realmente entregadas, de acuerdo con las condiciones que maximicen su beneficio. Así mismo decide sobre la calidad del producto ofrecido y las condiciones de transacción buscando el mismo objetivo. Sin embargo, en el ámbito de la prestación de un servicio público dicha situación no es óptima por lo cual se deben asegurar las condiciones para la prestación del servicio en condiciones de calidad, oportunidad y eficiencia económica.

En la práctica las transacciones entre los comercializadores mayoristas y el gran comercializador no se han formalizado en acuerdos escritos que obliguen de igual forma a ambas partes. La incertidumbre, y por tanto los riesgos asociados con las condiciones de calidad, oportunidad y confiabilidad en el suministro han sido asumidos por los compradores, lo que finalmente se ha reflejado en las condiciones de prestación del servicio a los usuarios finales.

- **Acceso al Producto:** Para propiciar competencia en la prestación del servicio se requiere asegurar la no discriminación entre los diferentes agentes que participan en el mercado ya que se generan barreras de entrada que la limitan.

Actualmente, el comercializador mayorista actúa en la cadena como un intermediario entre grandes comercializadores y Distribuidores. Además de poseer la infraestructura necesaria para disponer de cantidades de producto en el tiempo, cuenta con la opción de comercializarlo a Distribuidores en respuesta a sus propios intereses en el mercado de distribución, debido al alto nivel de integración vertical existente en la industria. Actualmente existen 29 comercializadores mayoristas ubicados en 11 terminales a lo largo del actual sistema de poliductos y propanoductos y en los terminales de las refinerías de Apiay y Cartagena. Los Distribuidores actuales, 135 en total, obtienen la gran mayoría de su producto de los comercializadores mayoristas de los cuales son socios. En algunas ocasiones los distribuidores sólo tienen la oportunidad de acceder al producto en poder de otras comercializadores mayoristas pero no en las mismas condiciones en que lo adquieren los Distribuidores socios. Aunque inicialmente la actividad de distribución se pueda considerar disputable y por tanto potencialmente

competitiva, la situación de intermediación comercial de los comercializadores mayoristas y su integración con los distribuidores cambia esta condición. En la práctica los mercados regionales se constituyeron en Oligopolios.

Si bien la existencia de almacenamiento es fundamental para eliminar las restricciones de transporte y otorgar confiabilidad en el suministro, el mercado no requiere la intermediación comercial de este agente de la cadena.

Finalmente, así como se debe asegurar la identificación y asignación adecuada de riesgos en el suministro del producto, así como el libre acceso, dichas condiciones deben ser complementadas en forma similar para el caso del transporte hasta los diferentes mercados.

B. Objetivos

Es así que con el objeto de fortalecer el impacto de las señales económicas contenidas en las fórmulas tarifarias que apruebe la Comisión se requieren ajustes en el marco que regula las relaciones entre los agentes participantes en la cadena de prestación del servicio y las de estos con los usuarios. En este sentido se requiere:

- Mejorar las condiciones de oferta de producto en el mercado de manera que satisfaga la demanda en condiciones eficientes cuanto a cantidad, calidad, disponibilidad, confiabilidad, entre otros.

La reglamentación busca hacer efectivo el libre acceso a la infraestructura de transporte y de almacenamiento que se requiera para llevar a cabo la entrega oportuna, confiable y suficiente del producto por parte de los Grandes Comercializadores. En forma complementaria se debe buscar el libre acceso a la infraestructura de importación para que esté disponible en caso de que el mercado lo requiera.

Así mismo se busca flexibilizar los modos y medios de transporte para facilitar el acceso del producto en mercados alejados donde el GLP tiene su mayor potencial de consumo.

Para eliminar las restricciones de transporte y riesgos de suministro asociados con el sistema de comercialización y transporte se requiere el respaldo de almacenamiento, sin embargo las necesidades que esto demande deben ser cubiertas por los agentes responsables. En concordancia con esto, el almacenamiento deberá poderse localizar en cualquier punto de la geografía nacional, en respuesta a las necesidades del mercado y a los acuerdos comerciales que se generen para atenderlo.

- Garantizar acceso al producto para todos los prestadores del servicio interesados en comercializarlo al usuario final, con el fin de facilitar la competencia.

El acceso indiscriminado al producto se podría dar en la medida en que exista oferta competitiva. Sin embargo al partir de una condición monopólica del actual gran comercializador, se requieren medidas que permitan proveer información plena al mercado sobre oferta y demanda, asegurar la asignación clara de responsabilidades entre los compradores y vendedores y el acceso indiscriminado al producto, de forma adicional a la señal de precios que se establezca.

Incentivar la competencia en la oferta partiendo de un escenario actual de monopolio requiere análisis detallados que permitan escoger las señales económicas adecuadas. Se debe tener en cuenta que la posición dominante del actual monopolio podrá seguirse manteniendo si las empresas entrantes no tienen capacidad suficiente para satisfacer la demanda que el monopolio actualmente satisface. La transición desde una situación de monopolio hacia la de competencia puede darse introduciéndola de manera inmediata o, por el contrario, a través de una introducción gradual que mantenga las estructuras monopolísticas y las vaya flexibilizando o sustituyendo gradualmente por estructuras con mayor rivalidad.

El primer caso, de introducción inmediata, solo puede funcionar cuando es reemplazada por la competencia efectiva. Una desregulación parcial que elimine, por ejemplo, el control de tarifas o establezca un techo de tarifas que de cabida a la posible competencia, tal como la paridad de importación, puede generar un ejercicio del poder de mercado y provocar un incremento de precios que transfiera parte del excedente del consumidor a las rentas de las empresas, aumentando las ineficiencias asignativas que se pretendían eliminar con la desregulación.

De todas formas, las decisiones tarifarias en este sentido serán objeto de la regulación de Marco Tarifario que saldrá prontamente como resultado del análisis y comentarios relacionados con la Resolución CREG-066 de 2002.

El marco regulatorio, objeto de esta propuesta, debe prever las reglamentaciones necesarias para que se mejoren las condiciones de la oferta, bien sea por que se puedan presentar nuevos oferentes en competencia o interesados en suplir la demanda residual no abastecida actualmente, o por que el actual monopolio modifique sus decisiones con respecto a las cantidades de producto que pone a disposición en el mercado.

Para garantizar el acceso libre de los prestadores del servicio al producto se requiere introducir mecanismos transparentes de comercialización. Estos mecanismos deberán ser de acceso público y directo y estar regulados mientras se alcance la competencia efectiva en la Gran Comercialización. Como resultado de estas transacciones comerciales se deberá asegurar un suministro de GLP en condiciones verificables de confiabilidad y oportunidad. El detalle operativo de estos mecanismos serán objeto de la expedición de un Reglamento de Comercialización.

- Establecer un régimen de calidad del producto y del servicio a partir del cual se establezcan responsabilidades frente al usuario y que sirvan de instrumento para profundizar la competencia a nivel de usuario final.

Así mismo el usuario podrá determinar la relación calidad – precio del bien que le esta siendo entregado, generando un incentivo para su participación activa en la cadena de prestación del servicio.

- Establecer un régimen de contratación a lo largo de la cadena de prestación del servicio que permita la asignación de responsabilidades, derechos y riesgos y ayude en el proceso de formalización de la prestación de este servicio público. Para ello, es necesario también que se defina claramente un modelo operativo en el cual las relaciones comerciales y responsabilidades de cada uno de los agentes involucrados sean específicas. Las relaciones contractuales incluyen el contrato de condiciones

uniformes entre el usuario y el prestador del servicio y los demás que suscriban los agentes que intervienen en la cadena de prestación del servicio.

III. PROPUESTA

Con base en el diagnóstico y objetivos propuestos se propone desarrollar un marco regulatorio con los siguientes elementos:

- Marco operativo, de largo plazo basado en un sistema formal de relaciones económicas sustentadas a su vez en un conjunto de condiciones de uso de la infraestructura y de relaciones inter-institucionales.
- Identificación plena de las actividades que son definidas por los nodos de precios acordes con el Marco Tarifario propuesto, caracterizando adecuadamente sus objetivos, funciones y responsabilidades dentro de la misma.
- Acceso no restringido a la información sobre precios y cantidades de suministro del producto y sus servicios conexos (puntos de suministro, disponibilidad de producto, transporte y almacenamiento) a lo largo de la cadena de abastecimiento, desde el punto de origen hasta el consumidor final.
- Marco de calidad del producto y del servicio enfocados a garantizar la confiabilidad y oportunidad. Como parte de este marco de calidad del producto y del servicio, se instrumentarán indicadores y sistemas de medición para verificar el cumplimiento de las disposiciones implementadas.
- Responsabilidades de los agentes de la cadena del servicio de GLP frente a las acciones que puedan afectar la seguridad de usuarios y ciudadanía en general y la protección del medio ambiente.
- Formalización de relaciones entre los agentes y los usuarios a través de contratos de servicios públicos que permitan a estos últimos hacer efectivos sus derechos. Se prevé una permanencia mínima en estos contratos buscando que, además de respaldar los contratos de suministro en que debe incurrir el distribuidor para atender su demanda, incentiven la modernización de los esquemas de comercialización y reduzcan precios

De todas formas, el nuevo marco regulatorio, y el marco tarifario que lo complementa, tendrá en cuenta las características básicas dadas por la infraestructura existente y además la incorporación de las variaciones previsibles en función de:

- a. Cambios en la estructura de la oferta (mayor producción local por mayor oferta de GN, libre importación)
- b. Cambios en composición y ubicación geográfica de la demanda (desplazamiento por GN, reemplazo de combustibles vegetales en el ámbito rural, uso eficiente de energéticos)
- c. Cambios en los precios y acceso de los sustitutos

IV. PROPUESTA REGULATORIA

A continuación se presenta a consideración de la CREG el Proyecto de Regulación para establecer el Marco Regulatorio aplicable al sector de GLP, que se recomienda someter a consideración de la industria, usuarios y terceros interesados, por un término de 30 días hábiles contados a partir de la publicación de la resolución en el Diario Oficial.