



**Comisión de Regulación
de Energía y Gas**

**PROPUESTA DE AJUSTE
REGULATORIO EN EL TEMA DE
EXPENDIOS DE CILINDROS**

DOCUMENTO CREG-024
ABRIL 26 DE 2005

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

PROPUESTA DE AJUSTE REGULATORIO EN EL TEMA DE EXPENDIOS DE CILINDROS

1. INTRODUCCIÓN

El tema de operación de Expendios para la venta de cilindros de GLP a usuarios finales ha sido tema de polémica y debate al interior de los diferentes entes del Estado involucrados en el tema de el Servicio Público Domiciliario de GLP, del Congreso y de la propia industria. La razón nace del hecho de que han proliferado expendios que no cumplen con las condiciones regulatorias exigidas por la CREG para su operación y mucho menos con las condiciones técnicas exigidas por el Ministerio de Minas y Energía. La discusión ha llegado al punto que se ha generado un proyecto de ley próximo a discutirse en el Congreso que pretende su prohibición.

Dada la importancia del tema, en este documento se propone a la CREG definir la regulación en torno a este aspecto de la distribución, retomando la propuesta regulatoria contemplada en la Resolución CREG 109 de 2003 y los análisis resultado de las discusiones y comentarios recibidos durante el desarrollo de los talleres realizados con la industria, usuarios y terceros interesados sobre la propuesta mencionada. Es una consideración de importancia la necesidad de la existencia de expendios u otros medios de distribución que garanticen la continuidad del Servicio Público Domiciliario de GLP

2. ANTECEDENTES

La actividad de distribución de GLP es la actividad de la cadena de prestación del servicio que se realiza a través de cilindros y tanques estacionarios. Para el efecto, la regulación permite que los distribuidores dispongan de instalaciones para envasado de cilindros, para depósito de cilindros y para expendio de cilindros, así:

a. En cuanto a las definiciones:

“Planta envasadora: la infraestructura física provista de instalaciones y equipos mediante la cual un distribuidor envasa GLP en cilindros.

Depósito de cilindros de GLP: centro de acopio de un distribuidor, destinado al almacenamiento de cilindros portátiles de GLP para su distribución a través de expendios o vehículos a domicilio. Su operación será reglamentada por el Ministerio de Minas y Energía.

Expendios de cilindros de GLP: la instalación perteneciente a un distribuidor, cuyo fin es la venta directa de cilindros portátiles con una capacidad máxima de 40 libras (18 kilogramos) de GLP a usuarios, en zonas urbanas de difícil acceso o rurales. Su operación será reglamentada por el Ministerio de Minas y Energía.”

- b. En cuanto a las responsabilidades de los distribuidores:

“Plantas envasadoras y depósitos de cilindros de GLP. Los distribuidores podrán establecer plantas envasadoras y depósitos de cilindros de GLP, pero serán responsables de los daños que llegaren ocasionar a terceros a través de la operación de las mismas.

Expendios de GLP. Los distribuidores que suministren GLP a través de expendios, deberán instruir a los usuarios sobre la manera de efectuar el traslado, instalación y conexión de los cilindros, y en general, sobre las normas y procedimientos que deben observar en el manejo del GLP.

Los distribuidores deberán redactar y entregar manuales de procedimientos a los usuarios para el traslado, instalación y conexión de los cilindros portátiles de GLP, que indiquen además pautas para el manejo seguro del GLP. Así mismo, deberán realizar con los usuarios, por lo menos una vez al año, un ejercicio de los citados procedimientos.

Los distribuidores serán responsables por los daños que se llegaren a ocasionar, por la omisión de instrucción y capacitación a que se refiere este artículo. Corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos verificar el cumplimiento de lo establecido en el presente artículo.”

En el caso de Plantas Envasadoras y Depósitos se trata de instalaciones operativas, no comerciales, para permitir un adecuado funcionamiento de la empresa distribuidora. En el caso de Expendios, se trata de instalaciones a través de las cuales las empresas distribuidoras, debidamente constituidas como tal, pueden comercializar cilindros cuyas capacidades sean iguales o menores a 40 libras, las cuales pueden ubicarse únicamente en zonas urbanas de difícil acceso o en zonas rurales. En los tres casos, establece como responsable único de la operación de estas instalaciones a la empresa distribuidora.

Obviamente, la operación de estos expendios está sujeta a estrictas condiciones técnicas que garanticen la seguridad de los mismos y de la ciudadanía en general. Por esto en el momento de su expedición, la regulación solicitó al Ministerio de Minas y Energía la expedición del reglamento técnico respectivo. Para el efecto, el Ministerio de Minas y Energía expidió la Resolución 80505 de 1997 en donde señala, entre otras cosas, las condiciones y requisitos que deben cumplir los expendios en lo relativo a forma de almacenaje, construcción, distancias, ventilación etc.

3. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTA

El grupo de usuarios del servicio público domiciliario de GLP en Colombia está compuesto en una gran parte por usuarios de estratos 1 y 2, ubicados en zonas urbanas de las grandes ciudades y municipios, de difícil acceso para los camiones en los que típicamente se distribuyen los cilindros con gas. Este es el caso típico de los “barrios subnormales”, los cuales no cuentan con las debidas vías de penetración y movilización, y en los cuales no existen posibilidades de suministro de otro gas combustible, y es únicamente bajo este concepto que la regulación vigente prevé la posibilidad de instalar expendios en zonas urbanas.

Por otra parte, otro importante grupo de usuarios se encuentra ubicado en las zonas rurales de los más de 800 municipios del país, que hoy reciben el servicio de GLP, a donde igualmente se hace muy difícil el acceso en camiones de reparto de cilindros. Esta forma de distribución cobra especial importancia en la actualidad debido al real e inevitable desplazamiento que, hacia municipios cada vez más alejados y sus zonas rurales correspondientes, se ve avocado este servicio.

Por estas razones, y considerando el criterio de continuidad en la prestación del servicio, la regulación vigente prevé el funcionamiento de estos expendios a los cuales los usuarios, urbanos de "barrios subnormales" o rurales, pueden directamente acercarse a adquirir su cilindros con gas previa recepción de la capacitación debida por parte del distribuidor responsable del expendio. Por lo tanto, se convierte en un canal de distribución y comercialización del GLP válido y necesario para garantizar la prestación continua del servicio.

Sin embargo, la proliferación de expendios que no se ajustan a las normas técnicas ni regulatorias vigentes, ubicados no en las zonas urbanas de difícil acceso sino en la mayoría de localidades y zonas residenciales de los diferentes municipios, sobre los cuales no responde ningún distribuidor, ha sido un tema tratado especialmente por la CREG dentro del desarrollo de un nuevo marco regulatorio para el sector de gas licuado del petróleo, el cual está contenido en la Resolución CREG 109 de 2003 y ha sido objeto de discusión y análisis con la industria, usuarios y terceros interesados desde febrero de 2004. En este nuevo marco regulatorio se pretende, entre otros objetivos importantes, crear un modelo operativo de la industria que permita tanto su formalización como la de la relación de las empresas con sus usuarios finales en cuanto a la calidad y seguridad del servicio se refiere.

En cuanto a la regulación de expendios propuso las siguientes modificaciones:

a. En el artículo de definiciones:

"...Expendio de Cilindros de GLP: Instalación bajo la responsabilidad de un Distribuidor, localizada en zonas rurales y destinada a la venta directa de cilindros portátiles de GLP a usuarios finales. Las características técnicas serán las establecidas en el Reglamento Técnico vigente expedido por el Ministerio de Minas y Energía."

b. En el artículo de obligaciones del distribuidor de GLP cuando realiza la actividad a través de expendios:

"... Expendios de Cilindros Portátiles de GLP. Los Distribuidores, bajo su exclusiva responsabilidad, podrán instalar y operar expendios únicamente en zonas rurales, clasificadas así en el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio en donde se encuentre localizado, o, en su defecto, por las autoridades competentes. Estos expendios deberán cumplir lo establecido en el Reglamento Técnico vigente expedido por el Ministerio de Minas y Energía y demás normas que lo complementen o modifiquen. Los Distribuidores serán responsables por los daños que se puedan ocasionar por la operación de sus Expendios."

Parágrafo. *En zonas urbanas podrán existir puntos de venta de un Distribuidor, exclusivamente en las condiciones establecidas por el Ministerio de Minas y Energía en el reglamento técnico vigente del sector de GLP y con el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 142 de 1994. "*

La propuesta anterior modifica la regulación vigente en cuanto a que restringe la existencia de expendios en zonas urbanas. Sin embargo, conscientes de la necesidad de contar con otros medios de distribución que faciliten la continuidad del servicio considerando la misma restricción de acceso a algunas áreas subnormales, se propone permitir que en zonas urbanas se instalen Puntos de Venta, en los lugares y condiciones que expresamente establezca el Ministerio de Minas y Energía, como un canal de distribución diferente o adicional al del carro repartidor. Esto es para facilitar el control de la existencia de expendios en zonas urbanas que es donde pueden significar un mayor riesgo cuando no se instalan y operan de acuerdo con las exigencias técnicas del Ministerio de Minas y Energía. Se introduce el concepto de Punto de Venta a cambio del concepto de Expendio, buscando desligar la figura de Expendio con una instalación de uso residencial, como sucede en la mayoría de los casos de expendios actuales, y asociar el Punto de Venta con una instalación industrial o del tipo que determine el Ministerio de Minas y Energía.

La propuesta regulatoria presentada en la Resolución CREG 109 de 2003 considera necesaria la continuidad de la existencia de los expendios en las zonas rurales dada las condiciones de acceso para la prestación del servicio en estas áreas que se justificaron anteriormente.

La ubicación es la diferencia principal entre estos dos conceptos. El Ministerio de Minas y Energía en su reglamento técnico definiría explícitamente los sitios permitidos para la operación de los mismos, teniendo en cuenta únicamente aquellos en los cuales se puedan garantizar plenamente la existencia de las condiciones de espacio y seguridad industrial requeridas para una operación segura¹. Esto además facilita la existencia de un acuerdo de corresponsabilidad entre la instalación industrial y el agente distribuidor de GLP.

Sin embargo, a la luz de comentarios y observaciones recibidos durante el desarrollo de los talleres de discusión de la propuesta regulatoria y tarifaria de la CREG, se comenzaron a considerar nuevos puntos de vista que refuerzan la necesidad de los expendios como un mecanismo válido de distribución para garantizar la prestación continua del Servicio Público Domiciliario de GLP.

Por razones de seguridad nacional y orden público, diferentes autoridades de todos los niveles tienen la competencia para dictar medidas que lo garanticen. En el caso específico de GLP, existen restricciones de movilización de cilindros en diferentes zonas y vías, cuando se presentan diferentes eventos de interés nacional o municipal, tales como elecciones, fines de semana, etc.

¹ En la actualidad, el Ministerio de Minas y Energía tramita un Decreto que permite la ubicación de Puntos de Venta de cilindros de GLP en las estaciones de servicios de combustibles líquidos, por ser éstas instalaciones la más adecuadas desde el punto de vista de seguridad industrial para el manejo de este tipo de sustancias inflamables y explosivas,

Argumentan algunos agentes que el asociar el GLP distribuido en cilindros con problemas de orden público y seguridad, indirectamente ha hecho que la continuidad y cobertura del servicio se vea afectada. Los usuarios tienen restricciones para acceder al servicio cuando se da alguna de estas condiciones en la zona donde se encuentra ubicada su vivienda. A su vez, esto puede haber permitido la proliferación de expendios que no se ajustan a la normatividad existente al incentivar la venta de cilindros por terceras personas que encuentran la oportunidad de proveer el cilindro cuando se dan estas circunstancias, a cambio de un margen adicional.

Dentro de los argumentos analizados, la CREG considera además que la venta informal de cilindros, por parte de terceros, también se ha originado en el manejo que los distribuidores le han dado al flete libre que se agrega a la tarifa del usuario final². Este ha ocasionado que el usuario final difícilmente sepa cual es el precio máximo justo que debería pagar por el servicio, creando el incentivo para que terceras personas, entre ellos los denominados “fleteros” y los expendedores, fácilmente pueden agregar un margen adicional para financiar su actividad. Es esta otra de las razones existentes para sustentar la propuesta de regular el flete en el próximo periodo tarifario, como se expone en la Resolución CREG 066 de 2002.

Por otra parte, en discusiones sostenidas con el Ministerio de Minas y Energía se ha considerado que cuando un expendio cumple con los requerimientos técnicos no presenta ningún riesgo para la población y por lo tanto no debería restringirse su instalación. Sí deben proveerse todas las herramientas que faciliten el sellamiento rápido y oportuno de los expendios informales por parte de las autoridades competentes.

Es así como, ante la evidencia de la necesidad de contar con expendios y puntos de venta para garantizar la continuidad del servicio, es importante aclarar el concepto de los mismos desde el punto de vista regulatorio y, en lo reglamentario, reforzar las exigencias técnicas y condicionamientos para su instalación y operación por parte del distribuidor. El Ministerio de Minas y Energía, en la expedición de un Reglamento Técnico específico para el tema, definirá el mecanismo idóneo, práctico y eficiente para verificar el cumplimiento de sus exigencias y condiciones y, como ya se dijo, facilitar así los mecanismos de control y vigilancia para las autoridades competentes en la materia.

En lo regulatorio, se propone permitir la existencia de Expendios sin restringir el sitio de ubicación, sin perjuicio de las disposiciones que en esa materia determine el POT del municipio en donde se pretende instalar el Expendio o de las normas que las autoridades competentes establezcan en la materia. Este además deberá instalarse para atender de manera continua a los usuarios ubicados en su zona de influencia. Para facilitar su identificación y caracterización, serán instalaciones de dedicación exclusiva a la venta de cilindros de GLP, en las cantidades y capacidades que por seguridad el Ministerio de Minas y Energía determine. Además de la seguridad que brinda esta medida, esto permitirá eliminar la asociación que actualmente se hace entre un Expendio y una residencia u otra instalación comercial menor. Así, la construcción que corresponde al Expendio en si misma deberá cumplir con todas y cada una de las exigencias técnicas del Ministerio de Minas y Energía y contar con todos los permisos que las autoridades

² Ver Resolución CREG 066 de 2003 para un análisis detallado del manejo de este flete por parte de los distribuidores.

competentes, entre ellas el Ministerio de Minas y Energía, determine. Es responsabilidad de las autoridades competentes velar porque se den estas condiciones.

En cuanto a los Puntos de Venta, manteniendo los criterios expuestos para la propuesta de la Resolución CREG 109 de 2003, y considerando su viabilidad técnica de instalarse dentro de otras instalaciones, se propone su adopción, aclarando su definición. Su principal característica será, como ya se dijo, que los requerimientos técnicos y de seguridad los cumple la instalación que los contiene y no el Punto de Venta en si mismo. El Ministerio de Minas y Energía, en el reglamento técnico sobre este tema, definirá las condiciones técnicas específicas que considere necesarias según el sitio en el que previamente haya determinado su viabilidad de instalación.

Es claro que estos canales de distribución se establecen para beneficio del usuario, de forma que se le pueda garantizar la continuidad del servicio, razón por la cual el Expendio o el Punto de Venta se encuentran dentro de la zona de influencia de la vivienda de sus usuarios finales. Es así que la venta a través de los mismos no exime al Distribuidor de entregar el cilindro en el domicilio del usuario, ser responsable del traslado seguro del cilindro y cumplir con todas las obligaciones y responsabilidades establecidas para la venta en cilindros que determina la regulación.

Para los distribuidores que han instalado y actualmente operan Expendios, a la luz de lo establecido en la Resolución CREG 074 de 1996 y dando cumplimiento a lo dispuesto en el Reglamento Técnico del Ministerio de Minas y Energía, Resolución 80505 de 1997, se les dará un plazo de un año para adecuar los mismos a las nuevas disposiciones. El régimen tarifario que se apruebe para la actividad de distribución de GLP contemplará todas estas disposiciones.

3. PROPUESTA REGULATORIA

Con base en los argumentos anteriormente expuestos, se propone a la CREG adoptar, para comentarios y observaciones por un período de 10 días hábiles, el Proyecto de Resolución que se presenta a continuación: