

A N E X O No. 2

ESTUDIO TÉCNICO

INCLUSIÓN DE LA CAPACITACIÓN DE

USUARIOS COMO PARTE DE LA DESTINACIÓN

DE LOS RECURSOS DEL MARGEN DE

SEGURIDAD

ESTUDIO TÉCNICO INCLUSIÓN DE LA CAPACITACIÓN DE USUARIOS COMO PARTE DE LA DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS DEL MARGEN DE SEGURIDAD

A. ANTECEDENTES

El esquema tarifario actual del GLP incluye un componente denominado Margen de Seguridad. Este componente fue creado por el Ministerio de Minas y Energía para sufragar los costos de reposición y mantenimiento de los cilindros y tanques estacionarios y fue retomado por la CREG, al definir el esquema tarifario del sector¹.

En relación con la destinación de los recursos del Margen de Seguridad, el artículo 29 de la Resolución CREG 074 de 1996 estableció:

“Artículo 29. Fiducia. A partir del primero (1º) de noviembre de 1996, los recursos provenientes del margen para seguridad establecido en la estructura vigente de precios de GLP fijada por la CREG, serán administrados por el Ministerio de Minas y Energía a través de un contrato de fiducia, de conformidad con el numeral 6º, artículo 2º, del Decreto 27 de 1995.

En los términos de la presente Resolución, los recursos provenientes del margen de seguridad se emplearán: para el pago de la póliza a que se refiere el artículo cuarenta y siete (47) de la presente Resolución; para el mantenimiento, reparación y reposición de cilindros portátiles, tanques estacionarios, otros recipientes, partes y accesorios de los mismos y demás conceptos relacionados con estas actividades, y para el pago que genere el contrato de fiducia; el remanente, si lo hubiere, para el desarrollo y cambio de las válvulas de los cilindros portátiles de GLP, por unas de seguridad.”

Este artículo fue modificado por la Resolución CREG 096 de 1996 y posteriormente por la Resolución CREG 146 de 1996:

“ARTÍCULO 1. El artículo 29 de la Resolución CREG-074 de 1996, modificado por el artículo 1º de la Resolución CREG-096 de 1996, quedará así:

“Fiducia. Los recursos provenientes del margen para seguridad establecido en la estructura vigente de precios de GLP fijada por la CREG, serán administrados por el Ministerio de Minas y Energía a través de un contrato de fiducia celebrado de conformidad con el numeral 6º, artículo 2º, del Decreto 27 de 1995, y demás normas que le sean aplicables.

En los términos de la presente Resolución, los recursos provenientes del margen de seguridad se emplearán: para el pago de la póliza a que se refiere

¹ Resolución CREG 083 de 1997, Resolución CREG 110 de 1997, Resolución CREG 035 de 1998.

el artículo cuarenta y siete (47) de la presente Resolución; para el mantenimiento, reparación y reposición de cilindros portátiles, tanques estacionarios, otros recipientes, partes y accesorios de los mismos y demás conceptos relacionados con estas actividades; para los pagos que genere el contrato de fiducia y su interventoría; y, para el desarrollo y cambio de las válvulas de los cilindros portátiles de GLP, por unas de seguridad.

Parágrafo. Los distribuidores de GLP por red local, tendrán el derecho de exigir a la fiducia el reintegro de los recursos provenientes del margen, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la presentación de las facturas y asientos contables que demuestren los volúmenes de gas suministrados en el respectivo período”.

En el año 2000, considerando el mal estado en que se encontraba el parque de cilindros, la CREG expidió la Resolución CREG 048 de 2000, mediante la cual adoptó un programa acelerado de mantenimiento y reposición de cilindros y tanques estacionarios, para ser desarrollado en un período de ocho años, definió el monto del Margen para Seguridad necesario para los dos primeros años de ejecución del programa y la destinación que se daría a dichos recursos.

“ARTÍCULO 2o. Distribución del Margen para Seguridad. El Margen para Seguridad establecido en el Artículo 1o. de la presente Resolución, deberá ser distribuido de la siguiente manera:

Margen para Seguridad año uno (1)

1 Concepto	2 Valor (\$ 31 de diciembre de 1999)
Comisión Fiducia	1,097,181,188
Póliza Global	370,882,650
Capacitación Usuarios	400,000,000
Mantenimiento de Cilindros, Tanques Estacionarios e Interventoria Técnica	5,000,000,000
Reposición de Cilindros, Tanques Estacionarios e Interventoria Técnica	24,086,856,480
Total	30,972,369,998
Volumen de GLP en Galones ¹	363,617,185
Margen para Seguridad \$/galón (Z)	85

Margen para Seguridad año dos (2)

3	Concepto	4	Valor (\$ 31 de diciembre de 1999)
	Comisión Fiducia		1,097,181,188
	Póliza Global		370,882,650
	Capacitación Usuarios		400,000,000
	Mantenimiento de Cilindros, Tanques Estacionarios e Interventoría Técnica		3,650,000,000
	Reposición de Cilindros, Tanques Estacionarios e Interventoría Técnica		24,086,856,480
	Total		29,622,369,998
	Volumen de GLP en Galones ¹		363,617,185
	Margen para Seguridad \$/galón (Z)		81

Parágrafo 1o. El rubro correspondiente a Reposición de Cilindros, Tanques Estacionarios e Interventoría Técnica se aplicará de la siguiente manera:

	Número Total Cilindros Estimado	Reposición año uno (1) Número de Cilindros	Reposición año dos (2) Número de Cilindros
Cilindros 100 lbs	450,000	135,000	135,000
Cilindros 40 lbs	2,900,000	580,000	580,000
Cilindros 20 lbs	850,000	127,500	127,500

Deducido el costo de la Interventoría Técnica, la meta de reposición para cada uno de los tipos de Cilindros es la establecida en el cuadro anterior. Únicamente se repondrán Cilindros con un tiempo de uso superior a ocho (8) años.

La reposición de tanques estacionarios será conforme a lo dispuesto en los Artículos 33 y 34 de la Resolución CREG-074 de 1996, o las demás normas que la modifiquen, complementen o sustituyan.

Cuando el monto total recaudado por la Fiducia del Margen para Seguridad, presente excedentes o faltantes, éstos serán distribuidos proporcionalmente entre los rubros "Mantenimiento de Cilindros, Tanques Estacionarios e Interventoría Técnica" y "Reposición de Cilindros, Tanques Estacionarios e Interventoría Técnica". Dentro de estos rubros la distribución de los excedentes o faltantes se hará con base en el Número Total de Cilindros Estimado.

Parágrafo 2o. La aplicación del rubro “Capacitación Usuarios”, será definida por el Ministerio de Minas y Energía.

Parágrafo 3o. La política de manejo de los recursos para el cubrimiento del rubro “Póliza Global”, será definida por el Comité Directivo de la Fiducia.

Parágrafo 4o. A más tardar el 30 de junio del año 2002, la CREG fijará los Márgenes para Seguridad de las vigencias posteriores.

(1) El valor utilizado corresponde al volumen de GLP vendido por los Grandes Comercializadores durante 1999.”

Como se observa la Comisión destinó un porcentaje de los recursos a la capacitación de usuarios y determinó que su aplicación sería definida por el Ministerio de Minas y Energía.

Estos recursos inicialmente fueron destinados a campañas de radio en las cuales se informaba a los usuarios acerca del programa de reposición y mantenimiento que había sido adoptado, invitándolos a exigir los cilindros de los nuevos tamaños, destacando las condiciones de seguridad que éstos ofrecían y así mismo se daban consejos sobre la utilización segura del GLP. Esta forma de capacitación de usuarios se decidió al considerar que era muy importante para el éxito del programa de reposición, su conocimiento y aceptación por parte del público. Las campañas fueron contratadas y ejecutadas de la siguiente manera²:

Durante el mes de Agosto de 2001 se contrató con la firma ZETA PERIODISMO, el diseño estratégico y creativo de la campaña, un Jingle y la creación y producción de 6 cuñas de 20 segundos y 8 de un minuto. Posteriormente, en el mes de Octubre de 2001 se realizó la contratación de la pauta para la campaña radial con la firma ZAGA PRODUCCIONES. La campaña inició el 1 de noviembre de 2001, con una duración de 3 meses, pero estuvo al aire hasta febrero 28 de 2002, debido a que en el período comprendido entre diciembre 15 de 2001 y enero 15 de 2002 se suspendió parcialmente la emisión, por sugerencia de la Oficina de Prensa del Ministerio de Minas y Energía. La campaña tuvo un cubrimiento nacional y las cuñas se emitieron durante los programas de mayor audiencia, tanto en cadenas nacionales como regionales, aproximadamente 80 emisoras en el país.

Como valor agregado del contrato la firma Zaga Producciones editó un comercial de 30 segundos, para ser emitido por Código Cívico en la Televisión Nacional; actualmente se realiza la gestión en el Ministerio de Minas y Energía con los diferentes canales públicos y privados, para su puesta al aire.

² Información suministrada por la Dirección de Gas del Ministerio de Minas y Energía.

En el mes de agosto del año 2001 el Congreso de la República expidió la Ley 689 de 2001 “por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994”, la cual establece en el artículo 23:

“Artículo 23. Margen de seguridad. Por razones de seguridad dentro del precio de venta del GLP la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) incluirá un rubro denominado "Margen de Seguridad", con destino exclusivo al mantenimiento y reposición de los cilindros y tanques estacionarios utilizados en la comercialización del GLP. El recaudo y administración de dicho rubro será reglamentado por la Comisión de Regulación de Energía y Gas dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley y será reajustado anualmente de acuerdo con el IPC. En cualquier caso, la CREG deberá otorgar participación a los distribuidores de GLP en la reglamentación que se expida. En dicha reglamentación se buscará en forma concertada un mecanismo que permita que los distribuidores tengan participación en el recaudo y administración de los recursos, estableciendo todos los controles necesarios.

“La reposición y mantenimiento de los cilindros serán realizados de acuerdo con la regulación que al efecto expida la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, para garantizar el buen estado de los cilindros en el tiempo y la seguridad para el usuario.” (Hemos subrayado)

Como se observa la ley retomó la figura creada regulatoriamente, ordenando a la CREG incluir el Margen de Seguridad dentro de la estructura tarifaria del GLP. Sin embargo, determinó que estos recursos se destinarían exclusivamente a la reposición y mantenimiento de cilindros y tanques estacionarios de GLP.

Dada la disposición trascrita, la CREG consideró que debía adecuar la regulación vigente a lo dispuesto en ella, para lo cual expidió la Resolución CREG 131 de 2001. En dicha Resolución se ajustaron las normas vigentes a lo dispuesto en la ley de la siguiente forma:

- Se modificó el inciso segundo del artículo 29 de la Resolución CREG 074 de 1996, modificado por el artículo 1º de la Resolución CREG 146 de 1996, eliminando todos los conceptos que no se consideraron exclusivamente relacionados con el mantenimiento y reposición de los cilindros y tanques estacionarios.
- A partir de la entrada en vigencia de la Ley 689 de 2001, no se destinaron más recursos del Margen de Seguridad para la capacitación de usuarios, por lo que se derogó el párrafo segundo del artículo 2º de la Resolución CREG 048 de 2000.
- Igualmente, se decidió no destinar más recursos del Margen de Seguridad para el pago de la Póliza Global de la industria exigida en el marco regulatorio vigente.

Por tal razón, se derogó el artículo 47 de la Resolución CREG 074 de 1996, modificado por la Resolución CREG 096 de 1996 y se derogó el párrafo tercero del artículo 2º de la Resolución CREG 048 de 2000.

- Se decidió redistribuir los montos que anteriormente se encontraban asignados a la capacitación de usuarios y al pago de la Póliza Global, y destinarlos a las actividades de reposición y mantenimiento.
- Se permitió destinar recursos del Margen de Seguridad a sufragar los costos de administración de los mismos, considerando que la ley expresamente contempla la existencia de un mecanismo de administración.

B. IMPORTANCIA DE LA DIVULGACIÓN DEL PROGRAMA DE REPOSICIÓN Y MANTENIMIENTO.

Con la expedición de la Ley 689 de 2001, la CREG consideró que los recursos del Margen de Seguridad debían destinarse exclusivamente a la ejecución de los trabajos de reposición y mantenimiento de cilindros y tanques estacionarios, razón por la cual eliminó los rubros que se destinaban a la capacitación de usuarios y al pago de la póliza global de la industria. Como resultado de ello, una vez finalizada la ejecución de las campañas radiales que habían sido contratadas, no fue posible continuar realizando la divulgación del programa de reposición y mantenimiento, hecho que ha afectado gravemente su ejecución.

El representante legal de la empresa CINSA, en comunicación con radicación CREG 5171 de 2002 manifestó que el cambio de tamaño de cilindros que se pretende adoptar en el país “es un problema de mercado, que hemos detectado como resultado de nuestros permanentes contacto de clientes y usuarios de GLP. Los nuevos tamaños (mas pequeños y con problemas de diseño para el usuario) son totalmente rechazados por el mercado y es aquí donde está el verdadero problema e implicaciones.”

Por su parte el representante legal del Consorcio CCIM, actual contratista encargado de la reposición y el mantenimiento de cilindros y tanques estacionarios, manifestó a la CREG, mediante comunicación radicada con el número CREG 3012 de 2002, que son posibles causas de los bajos resultados del programa de reposición y mantenimiento, la falta de divulgación al usuario final y su oposición al cambio de los cilindros. Sustenta lo anterior en lo siguiente:

- “f) El usuario final se opone a que le cambien su cilindro más grande por uno más pequeño porque pierde capacidad de almacenamiento y disminuye la autonomía de operación, ya que aumenta su frecuencia de abastecimiento y el precio final a pagar por galón es mayor.
- g) El usuario final no tiene capacidad económica para comprar un mayor volumen; Ej. Cuando le proponen cambiar el cilindro de 20 lb. por uno de 30 lb.

- h) El usuario se opone a que le cambien su cilindro pequeño por uno más grande, porque no tiene espacio para ubicarlo.
- i) El usuario comercial e industrial se opone porque no puede almacenar más de 5 cilindros en el mismo espacio por normas de seguridad (Panfletos NFPA 54 y 58, NTC 3853-1, etc), se le aumenta el costo de recambio, porque tiene que hacer adecuaciones físicas, se le aumenta la frecuencia de manipulación (porque disminuye su autonomía o autosuficiencia de almacenamiento) en detrimento de la seguridad, se le disminuye el volumen almacenado y el precio a pagar por galón es más alto por mayor fraccionamiento.
- j) Los usuarios se oponen a las nuevas presentaciones porque en el mercado hay oferta de cilindros nuevos de la misma capacidad del que tiene en uso.”

Posteriormente, mediante comunicación radicada con el número CREG 3813 de 2002, el representante legal del consorcio anteriormente mencionado, destacó nuevamente la necesidad de realizar una divulgación masiva del programa para que este sea conocido por los usuarios.

De otra parte, entre las intervenciones realizadas por los distribuidores como parte del proceso de participación de los agentes en la definición del mecanismo de administración y recaudo de los recursos del Margen de Seguridad los distribuidores aseguraron que los usuarios rechazaban el cambio de tamaño.

En la comunicación remitida por la empresa Montagas S.A. E.S.P., radicación CREG 11329 de 2001, el representante legal de la empresa manifestó: “El cambio de tamaño de cilindros genera gran rechazo en los usuarios, e imposibilita a los distribuidores para retirar de circulación los cilindros en mal estado.”

Adicionalmente, la Fiduciaria Popular remitió a la CREG la comunicación fechada 27 de febrero de 2002 en la cual el representante legal de Gas Wilches manifiesta que existen dificultades en el mercado para los distribuidores que dan cumplimiento al programa de reposición ya que existen aún distribuidores que no están realizando la reposición y siguen ofreciendo cilindros de los tamaños tradicionales y que el consumidor en general prefiere estos tamaños.

Finalmente, como parte del estudio contratado con la firma Econometría para el desarrollo de estándares de calidad de producto y de servicio en la prestación del GLP, se encuestó a los usuarios del servicio sobre el programa de reposición y mantenimiento con cambio de tamaño de los cilindros. Las encuestas realizadas a los usuarios arrojaron los siguientes resultados:

Sólo al 8.2% de los usuarios encuestados los distribuidores les han ofrecido el cambio de cilindro por los nuevos tamaños. De este grupo sólo 14.4% fue informado de que el cambio de cilindro no tenía un costo adicional y un 23.5% que los cilindros nuevos son más confiables.

Adicionalmente, una vez explicadas las ventajas que trae el programa de reposición, el 71% de los usuarios encuestados manifestó que cambiaría su cilindro por uno de los nuevos tamaños si se lo ofrecieran.

C. NATURALEZA DE LOS RECURSOS DEL MARGEN DE SEGURIDAD.

Como parte del trabajo realizado por la CREG se solicitó un concepto jurídico a la firma Bejarano, Cárdenas & Ospina, del cual a continuación se hace un breve resumen:

El Artículo 23 de la Ley 689 de 2001, estableció un destino exclusivo y obligatorio a los recursos del margen de seguridad: El mantenimiento y la reposición de los cilindros y tanques estacionarios utilizados en la comercialización de GLP. Por lo anterior, considera que es claro que el Margen de Seguridad tal y como está establecido en la Ley 689 de 2001 es un recurso público. Adicionalmente, dadas las características de la exacción creada por el legislador, se consideró que el Margen de Seguridad es una contribución parafiscal de conformidad con el artículo 29 de la Ley Orgánica de Presupuesto, puesto que:

1. Es un gravamen establecido con carácter obligatorio por la ley, pues quien decida comprar GLP no tiene la opción de negarse a pagar el margen de seguridad.
2. Afecta a un determinado y único grupo social y económico: Los usuarios del servicio de GLP y los agentes que intervienen en la producción del servicio.
3. Los recursos se utilizan en beneficio del propio sector: En la seguridad de quienes usan los cilindros de gas y tanques estacionarios, a través de su oportuna y completa reposición y mantenimiento.
4. El manejo y administración y ejecución de los recursos se hace exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea: El art. 23 de la Ley 689 de 2001 dispone que el recaudo y administración de los recursos del margen de seguridad sea reglamentado por la Comisión de Regulación de Energía y Gas.
5. Se destinan únicamente al objeto definido en la ley: El Art. 23 de la ley 689 de 2001 dispone que el rubro denominado margen de seguridad se destine exclusivamente al mantenimiento y reposición de los cilindros y tanques estacionarios.

Adicionalmente, el consultor señala con relación a los recursos provenientes de la venta de la chatarra producto de la destrucción de los cilindros, se les ha dado la misma destinación del Margen de Seguridad, al considerárselos como un subproducto del proceso. De acuerdo con la reglamentación vigente, concluye que

los recursos provenientes de la chatarrización de cilindros y tanques estacionarios deben ingresar a la Fiducia que administra los recursos del margen de seguridad, como quiera que su origen está directamente relacionado con la suma que el particular paga como margen de seguridad al comprar el GLP. Cuando se produce el intercambio entre el cilindro nuevo y el viejo se entiende que los recursos del cilindro viejo, que es del particular, serán destinados a adquirir uno nuevo.

En cuanto a la destinación de los recursos, precisó también que la Ley Orgánica de Presupuesto compilada en el Decreto 111 de 1996, ha sido muy clara en afirmar que los recursos parafiscales sólo se podrán destinar, con exclusividad, a la finalidad prevista en la Ley. La Ley 689 de 2002, que creo la contribución, determinó el objeto al cual se destinarían los recursos provenientes de su recaudo "con destino exclusivo al mantenimiento y reposición de los cilindros y tanques estacionarios utilizados en la comercialización del GLP" (resaltado fuera de texto). Para usar los recursos del margen de seguridad, es necesario establecer, desde el punto de vista técnico, si las campañas de capacitación a usuarios hacen parte del proceso de mantenimiento y reposición. Además, señaló que la posibilidad de realizar el gasto de parte de estos recursos en el pago de campañas publicitarias podría tener soporte legal en el principio presupuestal de programación integral contenido en el artículo 17 de la Ley Orgánica de Presupuesto, que señala:

"Artículo 17. Programación Integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.

"Parágrafo. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución."

Al referirse a la capacitación a los usuarios manifestó que se trata de una actividad relacionada con el mantenimiento y la reposición, si los estudios técnicos indican que para poder realizar dicho mantenimiento o reposición es necesario adelantar campañas para que los usuarios colaboren o faciliten el proceso y esa actividad puede considerarse como una parte importante del programa. En su concepto considera que la regulación puede incluir la capacitación de los usuarios como parte de las actividades de mantenimiento y reposición a ser financiada con los recursos del margen de seguridad. Aplicando el principio presupuestal de programación integral puede considerarse que el programa de mantenimiento y reposición de cilindros y tanques estacionarios de GLP debería ir acompañado de ciertos gastos de inversión y funcionamiento, que garanticen su cabal ejecución. Así, la publicidad y los planes de capacitación al usuario tendrían cabida dentro de las finalidades establecidas en la Ley, a los recursos provenientes del margen de seguridad provenientes de la venta de chatarra.

D. MODIFICACIÓN DE LA REGULACIÓN VIGENTE

El inciso segundo del artículo 29 de la Resolución CREG 074 de 1996, modificado por la Resolución CREG 131 de 2001, señala:

“De acuerdo con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 689 de 2001, a partir de su entrada en vigencia los recursos provenientes del margen de seguridad se emplearán exclusivamente para el mantenimiento y reposición de cilindros portátiles y tanques estacionarios, para la administración de los recursos que financian el programa de mantenimiento y reposición y para la interventoría técnica de los trabajos que deban realizarse en desarrollo de este programa de acuerdo con la regulación vigente.”

En su momento la CREG consideró que el pago de las campañas de capacitación a usuarios no hacía parte de las actividades exclusivas de mantenimiento y reposición previstas en el artículo 23 de la Ley 689 de 2001. Sin embargo, los estudios realizados por la CREG con posterioridad a la adopción de esta disposición, permiten concluir que la capacitación a los usuarios es indispensable para viabilizar el programa de mantenimiento y reposición de cilindros y tanques estacionarios, teniendo en consideración que es el usuario quien, estando debidamente capacitado, puede exigir al distribuidor minorista que los cilindros de que dispone para prestarle el servicio sean sometidos a mantenimiento y en caso de que se requiera, exigirle la reposición con cargo al margen de seguridad. La CREG es consciente de que mientras el usuario no tenga conocimiento del programa de mantenimiento y reposición de cilindros y tanques estacionarios, la ejecución del programa no puede evolucionar adecuadamente.

Considerando el principio presupuestal de planeación integral, la capacitación de los usuarios puede incluirse como parte de las actividades de mantenimiento y reposición a ser financiada con los recursos del margen de seguridad, y por lo tanto, es necesario adecuar la disposición contenida en la Resolución CREG 074 de 1996, en los siguientes términos:

Artículo XXX.- Destinación de los recursos del margen de seguridad. El inciso segundo del artículo 29 de la Resolución CREG 074 de 1996, con su última modificación incorporada por el artículo 1º de la Resolución CREG 131 de 2001, quedará así:

“De acuerdo con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 689 de 2001, los recursos provenientes del margen de seguridad se emplearán exclusivamente para la reposición y el mantenimiento de cilindros portátiles y tanques estacionarios, así como para atender los gastos de inversión y funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y

operación. Se consideran actividades necesarias para la ejecución y operación de las actividades de mantenimiento y reposición de cilindros portátiles y tanques estacionarios la administración de los recursos que financian el programa de reposición y mantenimiento, la interventoría técnica de los trabajos que deban realizarse en desarrollo de este programa y la capacitación de usuarios del servicio público domiciliario de GLP que se requiera para apoyar el desarrollo del Programa de Reposición y Mantenimiento de Cilindros y Tanques Estacionarios, de acuerdo con la regulación vigente.”

