



**Comisión de Regulación
de Energía y Gas**

MARCO REGULATORIO DE GLP

DOCUMENTO CREG-040
JUNIO 8 DE 2005

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

PROPUESTA DE NUEVO MARCO REGULATORIO DE LARGO PLAZO

1. 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"*

A partir del año 1995 la CREG comienza a expedir la regulación aplicable al sector de GLP, que consistió básicamente en la publicación de precios máximos para la venta de GLP a usuarios finales, como tradicionalmente lo había estructurado el Ministerio de Minas y Energía.

Sólo hasta 1996 expide el Marco Regulatorio para el sector y a partir de marzo de 1998 comienza a regir el primer período tarifario diseñado con base en fórmulas tarifarias. El marco regulatorio se expidió con un carácter de transitoriedad mientras se lograban dos objetivos: i) permitir la adaptación progresiva del sector a las nuevas reglas de mercado establecidas en la ley de servicios públicos domiciliarios y, ii) dar el tiempo suficiente para que la CREG desarrollara estudios especiales que recopilaran información suficiente 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 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 diciembre de 2003, se propone a la CREG un nuevo proyecto de regulación de largo plazo, Resolución CREG 109 de 2003, que fue 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 de la Resolución CREG 066 de 2002.

A lo largo del año 2004, la CREG realizó seis (6) talleres de discusión de las propuestas contenidas en las Resoluciones CREG 066 de 2002 y 109 de 2003, con la industria, usuarios y terceros interesados en los cuales se discutieron cada uno de los temas principales de las dos propuestas regulatorias. Adicionalmente la CREG recibió diferentes comunicaciones con comentarios con respecto a las propuestas planteadas.

Con base en los análisis de las discusiones sostenidas en los talleres y de los comentarios recibidos, y análisis adicionales realizados al interior de la CREG, se revisó y ajustó la propuesta de Marco Regulatorio contenida en la Resolución CREG 109 para presentar una nueva propuesta regulatoria.

En este documento se presentan las consideraciones y la sustentación con base en la cual se propone una nueva propuesta para el Marco Regulatorio Definitivo del Sector, se incluye el proyecto de resolución correspondiente y, en el Anexo, se analizan y responden los comentarios recibidos.

2. ANTECEDENTES

La expedición del marco regulatorio para el servicio público domiciliario de GLP en 1996 retomó el modelo operativo con el cual se desarrolló tradicionalmente el sector, pero introdujo aspectos claves sobre la responsabilidad de los agentes y la continuidad del servicio requeridos en este nuevo entorno.

En cuanto al marco tarifario, las tarifas se mantuvieron reguladas y se estimaron con base en las características de una empresa existente, pero considerando los criterios de eficiencia que dispuso la Ley. Con respecto al precio del producto, se incorporaron señales que permitieran abastecer el producto desde mercados internacionales. Las disposiciones tarifarias se acompañaron de otras en materia de viabilidad empresarial e índices de gestión.

Sin embargo, las prácticas empresariales ineficientes existentes desde el inicio de esta industria, se mantuvieron aún después de incorporadas las señales regulatorias. No obstante, también se mantuvo un crecimiento continuo de la demanda de este servicio durante varias décadas, ya que en la práctica no contaba con la competencia de otros energéticos sustitutos y para el usuario era la alternativa de menor costo.

Como consecuencia de la masificación del gas natural, la industria comienza a enfrentar un reto importante de modernización y mejora del servicio al cliente final como única alternativa de garantizar su sostenibilidad. Así mismo, enfrenta el reto de encontrar nuevos nichos de mercado, como son, la demanda en zonas rurales y en sitios apartados.

Ante el escenario anterior, es evidente el reto que para la CREG significa encontrar las señales económicas y regulatorias adecuadas para continuar impulsando el desarrollo y fortalecimiento empresarial del sector, que se traduzca en mejoramiento de la calidad y seguridad en la prestación del servicio y en el aseguramiento de una oferta energética eficiente. Así como también es evidente el reto que debe enfrentar la industria para transformar la imagen de este servicio y posicionarlo nuevamente como una alternativa energética confiable, eficiente y de buena calidad.

3. DESARROLLO DEL MARCO REGULATORIO

La definición del marco regulatorio aplicable a la prestación del servicio público de GLP comprende el desarrollo de tres aspectos básicos de regulación como son: la regulación de la estructura de la industria , la regulación de comportamiento de los agentes que intervienen en cada una de las actividades de la cadena de prestación del servicio y la regulación de tarifas.

A. Regulación de Estructura

En cuanto a la regulación de estructura del mercado se incluye: i) la definición de las actividades de la cadena de prestación del servicio, junto con la identificación de los agentes que las ejecutan; ii) las normas de integración vertical que establecen la separación de actividades y iii) las normas de integración horizontal que determinan la concentración del mercado.

a) Modelo Operativo

Se establece un modelo operativo para la industria en el cual se identifica plenamente la estructura general de la misma a través de cada una de las actividades que conforman la cadena de prestación del servicio y los agentes que pueden desarrollarla. Una descripción detallada de este modelo operativo se desarrolla a lo largo de este documento.

1. Integración Vertical

Se propone establecer que los agentes que presten el servicio público de GLP no integren en su operación actividades competitivas con actividades monopólicas. Esta norma implicaría no solo la prohibición de desarrollar directamente múltiples actividades, sino también la de tener interés económico en una empresa que desarrolle otra actividad de la cadena. Esta norma tiene por objetivo fundamental asegurarse de que la propiedad de la

infraestructura no sea obstáculo para el desarrollo y la conservación de la competencia donde ésta es factible.

Es importante aclarar que la desintegración de las actividades de la cadena, entre competitivas y monopólicas requiere, para ser efectiva, involucrar en su definición el concepto de subordinación. Para el efecto se hará exigible:

- Que el comercializador no posea de manera directa, ni a través de sus empresas subordinadas o controlantes, más del 25% del capital social de una empresa transportadora, almacenadora o distribuidora.
- Que el transportador no posea de manera directa, ni a través de sus empresas subordinadas o controlantes, más del 25% del capital social de una empresa comercializadora, almacenadora o distribuidora.
- Que el almacenador no posea de manera directa, ni a través de sus empresas subordinadas o controlantes, más del 25% del capital social de una empresa comercializadora, transportadora o distribuidora.
- Que el distribuidor no posea de manera directa, ni a través de sus empresas subordinadas o controlantes, más del 25% del capital social de una empresa comercializadora, transportadora o almacenadora.

Se reconoce que a la fecha un gran número de empresas presta directamente más de una actividad y que otras superan el límite del 25% de manera individual o a través de otras empresas del mismo grupo económico. Los casos más concretos de integración actual son:

- El comercializador es el mismo transportador.
- Las almacenadoras, actualmente desarrollan la actividad de comercialización y algunas también ejecutan la actividad de distribución.
- Las distribuidoras son socias de empresas almacenadoras que hoy también ejecutan actividades de comercialización.

Por lo anterior, se hará exigible de manera inmediata la contabilidad separada para cada una de las actividades que se desarrollen por una misma empresa.

2. Integración Horizontal

Si bien la independencia de los agentes de la cadena de prestación del Servicio Público Domiciliario de GLP garantiza la neutralidad en el uso de la infraestructura, la competencia también requiere que se controle la concentración en el mercado y la posición dominante.

Las reglas que se definan sobre integración horizontal serán determinantes para que en el futuro se logre contar con niveles de competencia adecuados en las actividades potencialmente competitivas, lo que permitirá una liberación gradual del mercado hacia un esquema de formación de precios sujeto a reglas de oferta y demanda.

Las normas sobre integración horizontal será expedidas en regulación aparte.

B. Regulación de Comportamiento

Busca establecer criterios regulatorios aplicables a aspectos de la conducta que no necesariamente están relacionados con decisiones de precios, tales como calidad del servicio, responsabilidades y obligaciones comerciales, cumplimiento de normas técnicas, transparencia, no discriminación, competencia desleal y prácticas anticompetitivas etc.

Dada la historia y el desarrollo que ha presentado el sector de GLP, un objetivo importante con respecto a la regulación de comportamiento es el de establecer las condiciones que propicien una formalización general de las relaciones entre los agentes de la cadena de prestación del servicio y entre estos y los usuarios finales del servicio. En este sentido se incorporan los siguientes elementos:

- Se establece la exigencia de contratos entre los diferentes agentes. La exigencia de contratos a lo largo de la cadena sirve varios propósitos.

Un contrato es un medio eficaz que permite garantizar la identificación de los compromisos y hacer exigible su cumplimiento entre las partes. En el contrato se asignan los riesgos entre las partes brindando certeza por ejemplo, con respecto a cantidades, calidades y oportunidad de la transacción, con respecto al cumplimiento de obligaciones financieras que emanan del contrato, entre otros.

De otra parte, los contratos brindan información sobre las condiciones del mercado y sobre las responsabilidades que se están asignando entre los agentes de la cadena de prestación del servicio, con lo cual el seguimiento y control de éstos se hace más eficaz y la regulación puede ajustarse rápidamente en función de las posibles fallas que se presenten en el mercado, que puedan afectar la prestación del servicio.

Por ejemplo, las condiciones de suministro deben ser consistentes con los niveles de confiabilidad previstos por el regulador y en este sentido los contratos deben reflejar los supuestos que existen en la determinación de las tarifas de los diversos agentes. Por otra parte, en el caso específico de GLP, los contratos cumplen un objetivo adicional de ayudar en la formalización de la industria.

- Se desarrolla un esquema detallado de responsabilidades y obligaciones con respecto al cumplimiento de normas técnicas, calidad, protección de los derechos de los usuarios y transparencia. Se establecen obligaciones especiales de información sobre oferta y demanda de producto y sobre infraestructura de transporte y almacenamiento disponible, lo cual busca dinamizar el mercado, la competencia y la utilización eficiente de la infraestructura existente.

- Por otra parte, se establece el marco de calidad para la prestación del servicio al usuario final. Se incluyen indicadores y esquemas de medición para verificar el cumplimiento de las disposiciones implementadas. Se incluye además la obligación de verificar que los agentes cumplan con las normas técnicas y ambientales aplicables.

C. Regulación de Tarifas

La regulación tarifaria complementa el marco regulatorio general y debe ser consistente con éste.

Este tema será regulado en forma independiente.

4. ACTIVIDADES DE LA CADENA DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE GLP

A. Comercialización

En la estructura vigente de la industria están contempladas dos actividades de Comercialización. Una es la Gran Comercialización y la otra es la Comercialización Mayorista. Si bien existe la comercialización a usuario final, en la estructura vigente no se identifica esta actividad en forma independiente de la actividad de distribución.

La Gran Comercialización es la actividad que se realiza al inicio de la cadena y consiste en la venta de producto (GLP), al por mayor y a granel, a Comercializadores Mayoristas en un terminal de entrega de un Gran Comercializador. Estos terminales de entrega están conectados físicamente al sistema nacional de ductos y allí se instalan los tanques de almacenamiento de los Comercializadores Mayoristas. Esto es, a la Gran Comercialización se le agrega la actividad de transporte por ductos. Como ya se había identificado en la Resolución CREG 066 de 2002, si bien por efectos prácticos en la actualidad es un solo agente quien realiza estas actividades de forma conjunta, la estructura actual mezcla dos señales económicas de diferente naturaleza. La comercialización de GLP que bien puede considerarse competitiva y el transporte por ductos, actividad de naturaleza claramente monopólica.

Por otra parte, la Comercialización Mayorista consiste en la venta de GLP a los distribuidores. Para el efecto, el Comercializador Mayorista adquiere el GLP de los Grandes Comercializadores, lo recibe por trasiego de un ducto al cual se haya conectado con un tanque que utiliza para su posterior suministro a los distribuidores a través de carrotanques. En algunas ocasiones el comercializador mayorista vende el producto envasado. Aunque un comercializador puede requerir algún almacenamiento para el desarrollo de esta actividad al Comercializador Mayorista se le atribuyó una actividad de almacenamiento para garantizar confiabilidad.

Los requerimientos de capacidad de almacenamiento para efectos de garantizar confiabilidad en el abastecimiento de la demanda del producto se refieren a: i) riesgos asociados con fallas en el suministro de producto, tales como posibles interrupciones de la producción y/o problemas de importación, y ii) restricciones asociadas con el sistema de transporte por ductos. El nivel de confiabilidad requerido se determinó de manera administrada por la CREG.

Desde el punto de vista económico, la regulación vigente concibe a este agente Comercializador Mayorista cumpliendo únicamente una labor de almacenamiento. No existe ningún margen económico para cubrir una actividad comercial. Es en esencia un agente remunerado por disponer de unos activos de almacenamiento para brindar confiabilidad al sistema.

Si bien este agente existe para suplir el almacenamiento requerido para alcanzar la confiabilidad identificada para el sistema, en la práctica este agente no tiene la posibilidad de gestionarla. Es decir, actualmente los volúmenes de GLP que compra el Comercializador Mayorista al Gran Comercializador dependen de las decisiones de suministro que este último agente impone, las cuales reflejan, por ejemplo restricciones de los ductos para transportar baches de GLP asociadas con necesidades de transportar otros combustibles líquidos. El comercializador no es remunerado ni está obligado a mantener producto en inventario dentro de los tanques. Lo que ocasionó que en la práctica, al no exigirse como obligación el mantener el producto de respaldo en los tanques, éstos permanecieron desocupados mientras no recibieran el producto proveniente de los baches de poliducto

La responsabilidad asociada con la adecuada planeación y manejo del riesgo de fallas de suministro y/o entrega de producto de otros agentes se diluyó y al no existir contratos que definieran compromisos de entrega con cantidades y tiempos, no fue posible garantizar la efectividad del almacenamiento como una medida para dar confiabilidad en el abastecimiento de la demanda.

Los problemas de confiabilidad en el suministro de GLP son generados por el Gran Comercializador y por el Transportador, pero no es a estos a quienes se les impuso esta responsabilidad.

Por otra parte, la estimación de la cantidad de almacenamiento remunerado por confiabilidad, medido en términos de días de almacenamiento de la demanda de GLP, no respondió necesariamente a los requerimientos reales de cada terminal dadas las restricciones provenientes de las actividades mencionadas. Es así que en algunos terminales se exigió mayor respaldo del requerido mientras que en otros parece haber sido insuficiente.

Los agentes que tienen restricciones para abastecer la demanda y que por tanto afectan la confiabilidad del sistema son los únicos que pueden valorar en forma adecuada las acciones que deben tomar para evitar problemas de abastecimiento, de manera que cumplan plenamente los contratos que suscriban.

Quién comercializa producto conoce las necesidades de almacenamiento operativo que debe tener, no solo para cumplir sus contratos, previendo cualquier contingencia en su producción y/o importación, sino las necesidades que por razones comerciales y de precio puedan tener.

Por otra parte, el agente transportador en su operación deberá determinar las necesidades de almacenamiento que requiere para cumplir con sus compromisos contractuales de transporte y entrega de manera que se garantice un flujo continuo.

El marco regulatorio propuesto busca asignar claramente las responsabilidades asociadas con la garantía de abastecimiento de la demanda a los niveles propuestos por el regulador. Por otra parte, los problemas de confiabilidad asociadas con fallas no transitorias en el suministro o que imposibiliten el transporte atribuibles a situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, de ser necesario, serán objeto de regulación independiente a través de un Código de Racionamiento. Para este efecto, se involucrarán las entidades del Estado responsables de garantizar la oferta de energéticos.

Así mismo se busca transparencia para que los agentes que deseen competir en la prestación del servicio accedan al producto y al transporte en forma libre y sin discriminación. Para este efecto se debe definir de manera independiente las actividades de comercialización, de transporte y de almacenamiento.

a) Definición y alcance de la actividad de Comercialización

De acuerdo con su significado taxativo, Comercialización es la actividad que consiste en la venta de un bien. Para el caso de GLP, la Comercialización comprende entonces la venta de GLP con destino al mercado de gas combustible domiciliario y es por lo tanto una actividad de la cadena de prestación de este servicio. Dada su transabilidad, el GLP comercializado puede provenir de la producción nacional o de la importación, lo que la hace potencialmente competitiva.

Estando la actividad enmarcada dentro la Ley 142 de 1994, un Comercializador es la persona jurídica, organizada como empresa de servicios públicos domiciliarios ESP, que realiza la actividad de Comercialización.

Dentro de esta actividad se incluyen la Comercialización de GLP al por mayor y la Comercialización de GLP al por menor o detal.

Se entiende por Comercialización al por mayor, aquella que se realiza a granel y que comprende los siguientes mercados:

- Venta de GLP a otro Comercializador de GLP
- Venta de GLP a empresas distribuidoras de GLP, tal y como éstas se definen en el aparte de distribución

- Venta de GLP a empresas distribuidoras de GLP por redes de tubería, tal y como se definen en la Resolución CREG 011 de 2003.
- Venta de GLP a un usuario final No regulado del Servicio Público Domiciliario de GLP.

Se entiende por Comercialización al por menor o detal aquella que se realiza a un usuario final regulado del Servicio Público Domiciliario de GLP. Esta actividad incluye el traslado y entrega del GLP hasta el domicilio del usuario final, e incluye las siguientes modalidades:

- Entrega directa de GLP a granel por medio de cisternas o carrotanques que alimentan un tanque estacionario localizado en el domicilio de o de los usuarios finales servidos por él.
- Entrega de GLP envasado en cilindros portátiles.

Tradicionalmente, la actividad de comercialización a usuario final ha estado integrada a la actividad de distribución. Si bien se ha considerado que dado su alto potencial de competitividad podría realizarse de manera independiente de las demás actividades de distribución, específicamente del Envasado, se ha llegado a la conclusión que a efectos de corregir los problemas de informalidad en los que se presta actualmente el servicio, se mantendrá asociada con la actividad de distribución.

En el aparte de distribución se hace un análisis detallado de este tema y se exponen las consideraciones asociadas con las decisiones sobre la regulación de esta actividad.

Por lo tanto, el marco regulatorio que se está diseñando contempla como actividad de Comercialización aquella que se realiza al por mayor y se define así:

Comercialización de GLP: Actividad consistente en el suministro de GLP al por mayor y a granel, con destino al Servicio Público Domiciliario de Gas Combustible.

Comercializador de GLP: Empresa de servicios públicos, salvo lo dispuesto en el Artículo 15.2 de la Ley 142 de 1994, cuya actividad es la comercialización de GLP, producido y/o importado directamente o por terceros, a distribuidores de GLP, otros comercializadores y usuarios no regulados.

Según esta definición, es claro que se contempla la existencia de Comercializadores puros, es decir personas jurídicas que ni producen ni importan GLP pero adquieren el GLP de un tercero para su posterior comercialización. Así, cualquier persona, natural o jurídica, que pretenda vender un galón de GLP con destino al Servicio Público Domiciliario de GLP debe ser un Comercializador de GLP y debe constituirse como empresa de servicios públicos para hacerlo, por lo tanto está sujeta a la regulación de la CREG y el control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

b. Condiciones, Obligaciones y Responsabilidades del Comercializador

- En este punto que se realiza la primera transacción comercial de la cadena, debe producirse el primer contrato entre los agentes que intervienen. Las negociaciones entre comercializadores, y entre estos y usuarios finales no regulados, son acuerdos libres, entre las partes, con respecto a precios, cantidades y condiciones, no sometidos a regulación específica sino a las condiciones comerciales más favorables para las partes. Las negociaciones entre comercializadores y distribuidores serán el resultado de una oferta pública del producto disponible en cada punto de producción o de importación y deben quedar plasmadas en contratos escritos, con el pleno de las formalidades, en los cuales se deben pactar como mínimo las condiciones que garanticen la confiabilidad, oportunidad y calidad del servicio previstas en la regulación, así como la eficiencia en la operación y ejecución de la actividad y demás actividades requeridas para llevarla a cabo. Para el efecto deberán mantener sistemas de información de acceso público sobre las cantidades contratadas y por contratar en cada punto de importación o de producción.
- Con el objeto de generar condiciones para la formalización de la industria, asegurando que las empresas que adquieren el producto para su posterior comercialización a usuario final tengan la idoneidad y la capacidad técnica para el manejo del producto en las condiciones técnicas exigidas, el comercializador es responsable de vender producto únicamente a empresas distribuidoras constituidas, debidamente inscritas y registradas en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y en la CREG, y que cuenten con las correspondientes certificaciones técnicas exigidas por la regulación. Cuando suministre GLP a usuarios no regulados deberá verificar dicha condición. El usuario no regulado, para demostrar su condición, debe identificar la planta de almacenamiento mediante la cual se servirá para su proceso industrial demostrando el cumplimiento de la reglamentación técnica vigente en los términos que establezca el Ministerio de Minas y Energía, y demostrar además que sus procesos industriales requieren el GLP combustible en cantidades iguales o mayores a las establecidas en esta resolución.
- A fin de promover la competencia en esta actividad, se garantiza la libre entrada y salida de los agentes comercializadores. Estos no tienen obligaciones de cobertura de la demanda más allá del cumplimiento de los contratos de suministro que celebren con otros comercializadores, distribuidores o usuarios No regulados. La señal de precios correspondiente a cada período tarifario responderá a las condiciones de oferta y demanda del producto y por lo tanto determinará la competencia efectiva en este eslabón de la cadena.
- La venta de GLP se entiende efectuada en el punto de producción y/o importación. Sin embargo, de acuerdo con lo pactado en el contrato de suministro, la entrega del producto puede darse de dos maneras: i) En el punto de producción o importación dándose la transferencia directa de custodia del producto del comercializador al distribuidor, ii) En el punto de recibo del sistema de transporte previamente pactado en el contrato de suministro. En este caso, el comercializador transfiere la custodia del

producto al transportador, y iii) En el punto de entrega del transportador cuando en el contrato de suministro se ha pactado que el comercializador será quien contrate el servicio de transporte hasta el terminal definido. En este caso el comercializador transfiere la custodia del producto al transportador pero es el responsable de la entrega del producto al distribuidor en el terminal.

En los dos primeros casos, el Comercializador debe proveer todos los medios físicos y logísticos para transferir oportuna y eficientemente la custodia del producto y para que el receptor, transportador o distribuidor, realice la medición respectiva. El comercializador es por lo tanto propietario y responsable de los equipos de medición y de su mantenimiento. El receptor de la custodia del producto puede solicitar acceso a los procedimientos de mantenimiento y calibración de los equipos de medida del comercializador.

La CREG realizará un seguimiento continuo a las transacciones comerciales que se lleven a cabo entre los agentes para efectos de respaldar la disponibilidad del producto y desarrollará un Reglamento de Comercialización en el cual se evaluará la posibilidad de implementar contratos estandarizados.

B. Almacenamiento

El almacenamiento se considera necesario en todos los eslabones de la cadena de prestación del servicio de GLP, pues de él se valen productores, importadores, comercializadores, transportadores y distribuidores para respaldar comercial y operativamente las actividades que ejercen. Eventualmente también podría ser requerido por los usuarios no regulados, en la medida en que éstos aparezcan en el mercado.

Algunos ejemplos de estas necesidades podrían ser: en la producción e importación para el mantenimiento de inventarios de producto resultantes del desbalance de los volúmenes producidos o importados y los demandados. En la comercialización para el manejo de inventarios, recibo y entrega de producto y apoyo a decisiones estratégicas comerciales. En el transporte, para la operación de los ductos, especialmente cuando se trata de poliductos, y para la entrega de producto a los usuarios del sistema de transporte. En la distribución para la operación de las plantas de envasado de cilindros y el lleno de carrotanques.

En general, el almacenamiento descrito está contemplado en la remuneración asignada a la correspondiente actividad. Sin embargo, como ya se mencionó, por razones de confiabilidad el Comercializador Mayorista fue remunerado para mantener disponible un almacenamiento equivalente al 25% de la demanda mensual de GLP. Para hacer efectiva esta previsión de confiabilidad este agente debía comprar y recibir el producto necesario para llenar los tanques en caso de que se presentasen problemas de producción o para recibir la totalidad de los baches provenientes del poliducto.

a) Definición y alcance de la actividad de Almacenamiento

La separación e identificación de las actividades en forma independiente permite la utilización de la infraestructura existente por parte de cada uno de los agentes que tiene responsabilidad sobre la confiabilidad en el abastecimiento de la demanda o por parte de aquellos agentes que tengan alguna necesidad comercial u operativa. Los agentes de la cadena deberán suscribir contratos con el fin de disponer de dicha infraestructura. Adicionalmente, se libera la inversión para que la infraestructura de almacenamiento de GLP sirva propósitos diferentes al de gas combustible domiciliario. En la práctica esto promoverá que el almacenamiento se localice en cualquier parte de la geografía nacional en respuesta a las necesidades del mercado, y no en respuesta a una decisión administrada.

Así, la actividad de almacenamiento se define de la siguiente manera:

Almacenamiento: Actividad que consiste en almacenar GLP a granel y al por mayor para respaldar la operación técnica y comercial de los agentes de la cadena a fin de garantizar la entrega oportuna y confiable del producto al Usuario Final.

Almacenador: Persona que ejecuta la actividad de almacenamiento de GLP.

b) Condiciones, Obligaciones y Responsabilidades del Almacenador

En los casos en que los comercializadores y/o transportadores contraten con terceros el almacenamiento, los acuerdos que realicen serán sobre capacidad de almacenamiento y deberán estar sustentados en un contrato con el pleno de las formalidades, en el que se indique como mínimo la capacidad contratada, los procedimientos de recibo y entrega de producto, los procedimientos de medición y facturación.

Dada la cantidad de agentes en el mercado, su capacidad instalada de almacenamiento y la estructura de costos asociada con esa capacidad, existe la posibilidad de competencia en la oferta de esta disponibilidad y por lo tanto no se evidencia la necesidad de establecer tarifas y condiciones de acceso a dicha infraestructura.

Por razones de seguridad, los almacenadores deberán ajustarse a la reglamentación técnica que para el particular determine el Ministerio de Minas y Energía.

Con los criterios de confiabilidad en transporte y suministro que serán los que al final determinen las capacidades de almacenamiento que se requieran en cada terminal, es posible que los requerimientos de almacenamiento en algunos terminales se modifiquen, frente a los requerimientos identificados en la regulación vigente dados los volúmenes de ventas que se den en el mercado en cada momento. Es así que el regulador prevé una transición hacia ese nuevo mecanismo de cálculo de las necesidades de almacenamiento, con el objeto de que los agentes se adecuen a esta nueva situación. Esta transición será parte del marco tarifario aplicable a las actividades involucradas.

c) Fundamento Jurídico para la Modificación de la Actividad de Comercialización Mayorista

La propuesta incluye la supresión del concepto de comercialización mayorista y el tratamiento separado de dos actividades: la comercialización y el almacenamiento. En ambos casos, el actual agente que realiza las dos actividades conjuntas podrá seguir ejerciéndolas de manera independiente, llevando contabilidades separadas y ajustándose a la regulación específica para el ejercicio de cada actividad, sin perjuicio de su obligación de ajustarse a la regulación sobre integración vertical.

La propuesta incluye la modificación de la actividad principal que integra este concepto: el almacenamiento. La modificación consiste en que será responsabilidad de la persona llamada a garantizar el cubrimiento de la confiabilidad que el sistema requiere, esto es, del agente que suministra el producto o lo transporta hasta terminal. Su reconocimiento económico se hace a través de su inclusión en la remuneración del productor y del cargo por uso de los sistemas de los Transportadores de tal manera que, éstos agentes, de acuerdo con las necesidades de confiabilidad existentes, podrán decidir la contratación del suministro de confiabilidad con los almacenadores existentes.

Como la propuesta ha generado ciertas inquietudes en tanto que en la regulación actual se dispone el mantenimiento de una capacidad mínima de almacenamiento que es remunerada conforme a la correspondiente fórmula tarifaria, se hace necesario analizar si la modificación propuesta implica el desconocimiento de los derechos adquiridos y particularmente, del derecho de propiedad.

Se observa que en la propuesta no aparece norma alguna de extinción, afectación, gravamen o disposición sobre el derecho de propiedad que se ejerce sobre los activos de almacenamiento. En tales condiciones, no se entiende en qué puede consistir el pretendido desconocimiento del derecho de propiedad.

Es cierto que con la propuesta se producen las modificaciones atrás resumidas sobre las normas que regulan el ejercicio de una actividad lícita, como lo es la comercialización mayorista de GLP; sin embargo, por las razones que se explican a continuación, con tales modificaciones no se está violando derecho adquirido alguno.

La jurisprudencia de la H. Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia ha precisado acerca del alcance de los derechos adquiridos que éstos son los efectivamente incorporados al patrimonio de una persona cuando ha surgido el derecho, por haberse cumplido los requisitos establecidos en la norma para su adquisición. Es decir, que se han incorporado a su patrimonio porque la norma que regula su nacimiento ha jugado íntegramente su papel³. En este sentido es que se reputan como violatorias de los

¹ Sentencias del 26 de agosto de 1983, H. Consejero Ponente, Dr. Jacobo Pérez Escobar; y del 14 de agosto de 1987, H. Consejero: Dr. Guillermo Benavides, las cuales reiteran varias sentencias anteriores en el mismo sentido.

² Sentencia C-393/96.

³ “Ahora bien, a pesar de la diversidad de enfoques conceptuales, la jurisprudencia constitucional colombiana ha ido decantando los elementos básicos que permiten delimitar cuando una persona realmente ha adquirido un derecho y éste, por ende, no puede ser afectado por leyes posteriores. Así, según la Corte Suprema de Justicia, derecho adquirido es aquel “que ha entrado al patrimonio de una persona natural o jurídica y que

derechos adquiridos las normas retroactivas que desconocen las situaciones ya consolidadas, es decir, aquellas que se perfeccionaron conforme a la normativa anterior⁴.

La irretroactividad es, en estos términos, la condición básica para que un acto de carácter general, como lo es el contenido en la regulación propuesta, no pueda ser cuestionado por violatorio de derechos adquiridos⁵.

La regulación propuesta no desconoce ni el derecho de propiedad que se adquirió para la prestación del servicio de almacenamiento ni la remuneración causada conforme a las disposiciones preexistentes. Por estas consideraciones, no puede ser calificado de retroactivo.

Cosa distinta es que se proponga una modificación sobre el alcance de una actividad. En este caso, la Comercialización Mayorista que en adelante se le dará el tratamiento separado de dos actividades: la comercialización y el almacenamiento.

hace parte de él”, lo cual significa, siguiendo la terminología de Josserand, que estamos en frente de una “situación jurídica concreta o subjetiva”, y no de una mera expectativa, esto es, de una “situación jurídica abstracta u objetiva”. Por ende, aclara ese tribunal, “se está en presencia de la primera cuando el texto legal que la crea ha jugado ya, jurídicamente, su papel en favor o en contra de una persona en el momento en que ha entrado a regir una ley nueva. A la inversa, se está frente a la segunda, cuando el texto legal que ha creado esa situación aún no ha jugado su papel jurídico en favor o en contra de una persona”. Durante la vigencia del anterior ordenamiento constitucional, este criterio fue reiterado por la Corte Suprema en decisiones posteriores³ y ha sido, en términos generales, aceptado también por la Corte Constitucional durante el desarrollo de la Carta de 1991.” Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1998.

⁴ “Tal y como esta Corte lo mostró en anteriores decisiones⁴, la noción de derecho adquirido ha sido ampliamente discutida por la ciencia jurídica, a fin de distinguirla de las meras expectativas, pues mientras el primero no puede ser desconocido por las leyes ulteriores, por el contrario las segundas no gozan de esa protección (CP art. 58). Esta distinción se relaciona entonces con la aplicación de la ley en el tiempo y la prohibición de la retroactividad, pues en principio una norma posterior no puede desconocer situaciones jurídicas consolidadas durante la vigencia de una regulación anterior, pero en cambio la ley puede modificar discrecionalmente las meras probabilidades o esperanzas que se tienen de obtener algún día un derecho. A su vez, esta prohibición de la retroactividad es consustancial a la idea misma del derecho en una sociedad democrática, pues la regulación social a través de normas jurídicas pretende dirigir la conducta de personas libres, por lo cual es necesario que los individuos conozcan previamente las normas para que puedan adecuar sus comportamientos a las mismas. Una aplicación retroactiva de una ley rompe entonces no sólo la confianza de las personas en el derecho, con lo cual se afecta la buena fe (CP art. 83) sino que, además, desconoce la libertad y autonomía de los destinatarios de las normas, con lo cual se vulnera su dignidad (CP art. 1º). El actor tiene entonces razón en señalar que una norma derogatoria no puede ser retroactiva ni desconocer derechos adquiridos.” Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1998.

⁵ De Laubadère, Venecia y Gaudemet, (“Traité de Droit Administratif, Tome I, número 780. LGDJ. París 1984), exponen: “A) Respecto de los reglamentos el retiro-abrogación es siempre posible. Todo reglamento administrativo puede ser siempre modificado o abrogado por la autoridad que lo ha proferido (jurisprudencia constante: ver por ejemplo: C.E.17 de marzo de 1911, Blanchet, p. 322). Aún cuando en el reglamento se ha adoptado una cierta duración, el mismo puede ser modificado antes de la expiración de este plazo (C.E. 25 de junio de 1994 Syndicat Meuniere D. 1955, 49, concl. J Donnedieu de Vabres; cf Galabert et Gentot chron, Jur. A.J.D.A. 1961.74”

Pero ni siquiera, asumiendo que estamos en presencia de la supresión o prohibición de una actividad lícita podría existir reparo por la presunta violación de derechos adquiridos. La jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional lo que ha reconocido es que en tales situaciones deben proveerse los medios y el tiempo necesario para que los afectados puedan adaptarse a la nueva situación y así no desconocer la confianza legítima en su estabilidad⁶.

Como lo enfatiza la jurisprudencia de la Corte Constitucional, mediante dicho principio se protege al administrado de tal manera que si se presentan cambios súbitos que alteren de manera sensible su situación, se deben prever mecanismos para que el administrado se adecue a los nuevos cambios.⁷

Ahora bien, en el presente caso, la propuesta no afecta la confianza legítima de las empresas almacenadoras en el mantenimiento de la situación actual, especialmente, de su remuneración, por las siguientes razones:

- En primer lugar, no existen condiciones objetivas en la regulación de la CREG, que hayan llevado a considerar, de manera objetiva, que las fórmulas tarifarias a través de las cuales se remunera la actividad de almacenamiento son inmodificables. Todo lo contrario, la normatividad vigente lo que hace es prever su modificación.
- La Ley 142 de 1994, Artículo 126, establece un límite en el tiempo para la vigencia de las fórmulas tarifarias, de cinco años, antes de los cuales solamente puede ser modificada en los eventos expresamente señalados en esta norma. Adicionalmente, en tratándose de fórmulas tarifarias, el Artículo 127 de esta misma Ley, prevé expresamente la posibilidad de modificarlas cada cinco años. En otros términos, las formulas tarifarias tienen un período de estabilidad de cinco (5) años, pasado el cual es posible modificarlas.
- La posibilidad de modificar la metodología prevista en la Resolución CREG-083 de 1997, específicamente, la regulación sobre la actividad de almacenamiento y su fórmula de remuneración, fue anunciada con suficiente antelación, esto es, desde la expedición de las Resoluciones CREG-066 de 2002 y CREG 109 de 2003,

⁶ “En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política.” Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1998.

⁷ “Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, **pues su posición jurídica es modificable por las autoridades**. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima lo protege. En tales casos, en función de la buena fe, el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación”. (Hemos destacado). Ut supra

donde se anticipó la orientación de las modificaciones, luego tampoco se puede concluir un cambio súbito en la regulación.

- La propuesta no dispone la eliminación o prohibición de la actividad de almacenamiento y comercialización, todo lo contrario, las contempla expresamente dentro de la cadena de prestación del servicio.
- La propuesta incluirá el tiempo y los medios para que los Comercializadores Mayoristas actuales, que decidan continuar siendo almacenadores, se adapten a la nueva situación pues establece un término de transición y tiene como supuesto de la necesidad de almacenamiento, la obligación a cargo del Comercializador de celebrar contratos de suministro y la posibilidad de contratar el almacenamiento, y la obligación del transportador de celebrar contratos de transporte y la posibilidad de contratar el almacenamiento.

C. Transporte por ductos

a) Definición y Alcance de la actividad de Transporte

La actividad de Transporte que hace parte de la cadena de prestación del servicio público domiciliario de GLP consiste en movilizar grandes cantidades de producto a granel a través del Sistema de Transporte, entre un Punto de Recibo y un Punto de Entrega del Transportador.

Se considera como Sistema de Transporte el conjunto de ductos adecuados para el transporte de GLP. Además, se entiende por Punto de Recibo del Transportador aquel punto físico en el cual se realiza la transferencia de custodia del producto del Comercializador al Transportador. Este punto está provisto de una válvula de corte y un equipo de medición. Se entiende por Punto de Entrega del Transportador aquel punto físico en el cual existe una válvula de corte y un equipo de medición y se realiza la transferencia de custodia final del producto del Transportador al Distribuidor, quién es el dueño.

El Remitente del Sistema de Transporte es el agente que utiliza el servicio de transporte y es por tanto responsable de la nominación del producto que va a ser transportado, y de la coordinación entre los agentes para la transferencia de custodia. De acuerdo con lo pactado en el contrato de suministro, podrá ser Remitente el Distribuidor, el Comercializador o el Usuario No Regulado.

Una vez el Distribuidor recibe la custodia del producto por parte del Transportador o del Comercializador, no hay lugar a la actividad de transporte de GLP y se da inicio al flete del producto, que hace parte de la actividad de distribución, entre Terminales y Envasadoras y entre éstas y los municipios atendidos.

Por ser una actividad de la cadena de prestación del servicio enmarcada en la Ley 142 de 1994, salvo lo dispuesto en el Artículo 15.2 de la Ley 142 de 1994, debe ser desarrollada por una empresa de servicios públicos domiciliarios y esta sujeta a la regulación de la

CREG y a la vigilancia y control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

b) Condiciones, Obligaciones y Responsabilidades del Transportador

Para el desarrollo de esta actividad debe mediar un contrato de transporte entre el transportador y el remitente en el cual como mínimo se acuerden las cantidades de producto a transportar, los puntos y tiempos de entrega, los procedimientos de facturación y de medición, los procedimientos de nominación, recibo y entrega del producto.

Por ser una actividad de naturaleza monopólica, los Transportadores deben garantizar el libre acceso a sus sistemas de transporte, en condiciones transparentes y equitativas, a los Distribuidores y/o Comercializadores que lo requieran. Para el efecto, deberán disponer de un sistema de información de acceso público y permanente en el que los interesados puedan obtener información amplia y veraz sobre las capacidades de transporte contratadas y disponibles, considerando los niveles de confiabilidad establecidos por el regulador, para cada punto terminal de entrega.

Las restricciones del sistema de transporte son responsabilidad única del Transportador. Con el objetivo de eliminar sus efectos en la actividad de distribución y garantizar la confiabilidad en el suministro de estos a sus usuarios finales, en cada terminal de entrega del producto los Transportadores deben garantizar flujo continuo. Se entiende por flujo continuo en cada Terminal la existencia permanente del volumen correspondiente a la demanda diaria de GLP del mercado relevante de ese terminal, estimada como la suma de las cantidades equivalentes de entrega diaria contratadas en ese Terminal. Para el efecto, los tiempos de entrega del contrato de transporte deben pactarse en términos diarios, sin perjuicio de que la entrega efectiva se acuerde con otras frecuencias de entrega.

Para cumplir con esta condición de entrega del producto, el transportador puede hacer uso o no de otros servicios complementarios como el almacenamiento.

El transportador debe proveer todos los medios físicos y logísticos para transferir oportuna y eficientemente la custodia del producto y para que el receptor, distribuidor o usuario no regulado, realice la medición respectiva. El transportador es por lo tanto propietario y responsable de los equipos de medición y de su mantenimiento. El receptor de la custodia del producto puede solicitar acceso a los procedimientos de mantenimiento y calibración de los equipos de medida del transportador.

A efectos de garantizar libre acceso y transparencia, y a efectos de hacer más eficientes los procedimientos, la nominación, transporte, medición de producto entre el Distribuidor y el Transportador, así como la operación de coordinación entre el Comercializador y el Transportador para la transferencia de custodia, serán objeto de un Reglamento de Transporte que expedirá la CREG en resolución independiente.

D. Distribución

En diferentes oportunidades, a partir de análisis detallados, se ha diagnosticado la situación de la prestación del Servicio Público Domiciliario de GLP en Colombia. Se ha concluido de manera contundente que el servicio presenta una situación grave de informalidad, entendiéndose ésta como la prestación del servicio en condiciones de inseguridad y de mala calidad.

En cuanto a la seguridad, la informalidad se relaciona con la manera como los cilindros son manejados, revisados y llenados. Por otra parte, la mala calidad del servicio tiene que ver con el hecho de que éste es prestado por terceras personas que no se comprometen con un servicio post-venta permanente, con el estado de los cilindros utilizados, ni mucho menos con la calidad del producto suministrado, lo cual ha propiciado e incentivado prácticas comerciales indeseables tales como el "culebreo" de cilindros.

Los problemas relacionados con la seguridad nacen principalmente en la sub-actividad de envasado. Un grupo de Envasadoras con capacidad de envasado inferior a la que actualmente remunera la tarifa, estarían expuestas a costos medios superiores a los que pueden recuperar vía tarifa. Como estrategia para reducir sus costos aún por debajo de los reconocidos, han optado por no realizar las inversiones necesarias para realizar esta actividad en las condiciones técnicas exigidas en el Reglamento Técnico del Ministerio de Minas y Energía. Como consecuencia, la operación de llenado de cilindros no se realiza de manera segura y confiable.

Por otra parte, muchas de las empresas llenan cilindros sin la revisión previa para garantizar su seguridad, ni drenan los cilindros antes de llenarlos, afectando la calidad del producto.

La propia industria ha reconocido esta situación. Considera que esto los ha llevado a una situación de competencia "excesiva", en la cual empresas informales son capaces de ofrecer precios más bajos que aquellos en los que incurren las empresas que han sabido aprovechar importantes economías de escala pero que requieren inversiones y afrontan costos para dar cumplimiento a la reglamentación técnica vigente. Este tipo de práctica restrictiva de la competencia puede incluso haber incentivado a que cada vez más empresas busquen disminuir costos incumpliendo la normatividad.

La fuerte caída de la demanda de los últimos tres años ha facilitado la compra de producto por parte de este tipo de empresas, sin que hasta el momento exista ninguna responsabilidad por parte de los Comercializadores de verificar que la venta del producto se realice a empresas prestadoras del servicio que cumplan con todas las condiciones exigidas en la normatividad vigente. Para contrarrestar esta situación, se ha considerado indispensable establecer como requisito para el suministro de GLP con destino al servicio público domiciliario de GLP la verificación por parte del Comercializador de que el distribuidor al cual está suministrando el producto cuenta con los certificados de gestión de calidad que le exige la regulación y demás certificaciones que le exijan las autoridades competentes.

Aunque la regulación vigente establece que el distribuidor es responsable del envasado y comercialización del GLP a usuario final, se ha convertido en una práctica común que éste entregue a terceros, que no son empresas de servicios públicos, los cilindros de GLP envasados para su posterior comercialización a usuario final. Esto sin que medie un contrato donde por ejemplo se establezcan responsabilidades o se obligue la utilización de la identificación del envasador. La persona que realiza esta actividad es comúnmente denominada "fletero" que utiliza el "campaneo" como mecanismo de comercialización. En la práctica el usuario final está siendo atendido por un tercero que está fuera del esquema de la regulación y el de control y vigilancia. Muchas de las empresas del sector aceptan que dada esta práctica se ha ocasionado que las empresas distribuidoras desconozcan la identidad y localización de sus clientes, ya que algunos de éstos sólo son atendidos a través de este mecanismo de tercerización.

La caída de la demanda de los últimos años podría haber ayudado a incrementar esta práctica, ya que gran parte de las empresas, formales o informales, han optado por este sistema como practica comercial, aún cuando no corresponda a lo previsto en la normatividad vigente, con los riesgos que esto implica.

Por otra parte, existe otro elemento que ha permitido que se dispongan arreglos comerciales inconvenientes para el sector desde el punto de vista de la asignación de responsabilidades. En este sentido un flete libre, sin control, ha generado incentivos para que existan intermediarios entre el distribuidor y el usuario final y para que el distribuidor prefiera entregar, en planta de envasado, GLP a precios que en la práctica se desregularon. Se considera necesario emitir señales económicas adecuadas que desincentiven esta situación, lo cual se abordará en la expedición del nuevo marco tarifario.

En la medida en que el producto contenido en un cilindro es fácilmente manipulable y se puede trasvasar en otro, un tercero que no es responsable por la prestación del servicio en condiciones de calidad y seguridad, no encuentra inconveniente en manipular el contenido del cilindro, lo que ha dado lugar al denominado "culebreo". Éste consiste en el llenado, fuera de planta de envasado, de varios cilindros de menor capacidad a partir de un cilindro de mayor capacidad. La consecuencia de esta práctica es el sub-llenado de los cilindros manipulados y la utilización de cilindros que no cumplen las condiciones técnicas para garantizar la seguridad del usuario. En algunas ocasiones no solo se llena el cilindro por debajo de lo previsto, sino que se completa el peso con otros líquidos.

La comercialización de GLP en cilindros a usuario final podría ser viable de realizar de manera independiente al envasado. Sin embargo, la situación actual de la industria no indica que sea la oportunidad para que se dé esta separación de responsabilidades entre diversos agentes. El agente envasador debe garantizar la calidad del producto y del envase que lo contiene, y dado que dichas condiciones se deben asegurar hasta el usuario final, no parece conveniente separar las actividades de envasado y comercialización y diluir responsabilidades hasta tanto no se cuente con un mecanismo que permita la verificación del cumplimiento de protección de la calidad por parte del comercializador hasta su entrega a usuario final.

A pesar de que no se han cuantificado los costos sociales asociados con estas situaciones de informalidad, se reconoce su existencia lo cual se ha traducido en riesgos a la seguridad colectiva y a la calidad del servicio y en un mayor precio al usuario final. Por esto se considera mantener integradas estas actividades que tienen distinta naturaleza económica, en procura de la formalización de la industria en este mismo eslabón.

El distribuidor mantiene entonces obligaciones específicas con respecto a la atención directa del usuario, en cilindros o en tanques estacionarios, a la calidad del servicio y a la seguridad en cada una de las etapas que hacen parte de su actividad.

Con el objeto de que las empresas distribuidoras alcancen un mejor posicionamiento frente a sus usuarios se debe hacer uso de mecanismos de identificación. El propósito es que los usuarios se vuelvan agentes activos del mercado, premiando con su preferencia la calidad del producto ofrecido y del servicio prestado. Es responsabilidad de los distribuidores corregir la situación creada con los fleteros y retomar el control de sus mercados de distribución, a fin de garantizar la sostenibilidad de su propia industria.

a) Alcance y Definición de la Actividad de Distribución

Una vez el Distribuidor adquiere la custodia del producto, en el punto terminal de entrega del comercializador o del transportador, se da inicio a la actividad de distribución. Por lo tanto, el flete del producto entre el terminal y la envasadora del distribuidor es total responsabilidad de este agente. Así mismo, es total responsabilidad de este agente el flete de los cilindros desde las plantas envasadoras hasta los municipios atendidos por éste.

Entonces, la actividad de distribución comprende el flete, el envasado de cilindros o llenado de carrotanques y la comercialización a usuario final. Envasado de cilindros es la actividad que consiste en llenar un cilindro portátil con GLP en una Planta Envasadora. Esta actividad incluye la revisión de los cilindros, con sujeción al Reglamento Técnico vigente del Ministerio de Minas y Energía, y drenaje de los mismos. El Flete, como ya se había mencionado, es la actividad que consiste en el Traslado de GLP a granel entre terminales de entrega del producto y plantas envasadoras, y el traslado de GLP en cilindros o carrotanques entre la planta envasadora y los municipios atendidos. Finalmente, Comercialización a Usuario Final es la actividad que consiste en la entrega de GLP en el domicilio del usuario final en cilindros portátiles y tanques estacionarios. Incluye la medición, facturación, servicio técnico, atención de emergencias y el servicio comercial. Cuando la comercialización de GLP se realiza a través de redes locales de gasoductos está sujeta a la Resolución CREG 011 de 2003, o aquella que la modifique o sustituya.

Por ser una actividad que se realiza dentro del marco de la Ley 142 de 1994, los agentes que la realizan deben ser empresas de servicios públicos domiciliarios sujetas a la regulación de la CREG y al control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

b) Condiciones, Obligaciones y Responsabilidades del Distribuidor

Corresponde al Distribuidor ubicar las fuentes de suministro de producto y los medios de transporte para abastecer apropiadamente su mercado. Para el efecto debe suscribir contratos de suministro con el Comercializador y de transporte con el Transportador. El distribuidor puede acordar en el contrato con el Comercializador que éste se encargue de contratar el servicio de transporte.

Por ser parte de la actividad de distribución, las empresas distribuidoras deben contar con sus propias plantas envasadoras debidamente certificadas por autoridad competente. Para participar en el proceso de compra de producto, debe garantizarse esta condición.

Las plantas envasadoras además deberán contar con Certificaciones de Gestión de la Calidad por procesos en las cuales se contemple de manera separada cada uno de las etapas del proceso de envasado, esto es, revisión de cilindros, drenaje de cilindros y llenado y pesaje de cilindros, de acuerdo con los Reglamentos Técnicos específicos que expida el Ministerio de Minas y Energía.

Es responsabilidad única del distribuidor prestar el servicio directamente al usuario final, a través de cilindros o de tanques estacionarios. En ambos casos, debe garantizar el derecho del usuario a escoger libremente al prestador del servicio, y a que se mida y facture su consumo individual y a contar con un contrato de servicios públicos domiciliarios, establecido en los términos de la Ley 142 de 1994, en los que se especifiquen claramente las condiciones de prestación del servicio, incluyendo claramente los tiempos y las condiciones de entrega del producto.

Los distribuidores deben contar con sistemas eficientes, modernos y confiables de comercialización del producto y entrega del mismo. Por lo tanto no se considera la existencia del "campaneo" como mecanismo de comercialización, y las tarifas aplicables a esta actividad de la cadena reflejarán esta condición.

La utilización de canales alternativos para la comercialización y entrega de cilindros a usuarios finales, como son expendios y puntos de venta, ha sido tratada de manera detallada en la Resolución CREG 022 de 2005 y en el documento CREG que la soporta, los cuales se encuentran en proceso de análisis por parte de la industria, usuarios y terceros interesados. La propuesta se agrega a esta nueva propuesta, tanto en condiciones como en términos de recibo y análisis de comentarios antes de la adopción final de la regulación.

Sin embargo una parte de la industria ha planteado claramente que el mecanismo único e indispensable para lograr la formalización de la industria consiste en la implementación de un esquema que permita identificar los cilindros con una marca indeleble que garantice el uso exclusivo de los éstos por parte del distribuidor dueño de la marca.

c) Análisis de la adopción de un Sistema de Marcas para los cilindros de GLP

El esquema de marcas sobre cilindros portátiles de GLP y su uso exclusivo por parte de la empresa que estampa su marca, ha sido planteado inicialmente dentro del contexto del

derecho marcario. Sin embargo la discusión ha sido amplia y el contexto jurídico del análisis parece haber cambiado, con lo cual se requiere una nueva aproximación legal al problema.

1. Análisis Jurídico

Para determinar la posibilidad de que la CREG imponga un sistema de marcas para los cilindros de GLP, se hace necesario, en primera instancia, indagar por la naturaleza jurídica del concepto de marca.

De acuerdo con la Decisión 486 de la Comunidad Andina⁸ la marca es un derecho de contenido patrimonial que permite a su titular la utilización con exclusión de los demás. De acuerdo con esta normativa, constituye marca cualquier signo que sea apto para distinguir productos o servicios en el mercado⁹.

Quien es titular de un derecho, tiene en su favor un poder o facultad, y puede decidir libremente si lo ejerce, cómo y cuándo. Quien tiene a su cargo una obligación o un deber legal está constreñido a realizar una determinada conducta, y por tanto no le es facultativo decidir si la realiza o no, y su incumplimiento deriva sanciones jurídicas.

En estos términos, la decisión sobre el uso de una marca y sobre protección legal mediante su registro¹⁰ corresponde a su titular quien puede decidir libremente si usa o no la marca, cómo y cuando la usa y si ejerce o no este derecho que, en tal condición, está inscrito dentro de la iniciativa privada protegida por nuestra Constitución.

El sector de GLP no escapa de este ordenamiento jurídico relativo al Derecho Marcario y, por ello, es que corresponde a los agentes de la industria decidir, dentro de las prescripciones legales, sobre la utilización de marcas y no es, por lo tanto, la CREG, la llamada a imponer su adopción, no solo porque el ejercicio de este derecho no le corresponde sino porque su competencia no alcanza para regular el régimen de marcas, el cual, además de que en gran parte está regulado por organismos supranacionales, corresponde expedirlo al Congreso a través de leyes, por expresa atribución constitucional¹¹.

De acuerdo con lo anterior se concluye que en el derecho marcario se tutelan derechos individuales, concretamente, el derecho de propiedad sobre las marcas.

⁸ “**Artículo 154.-** El derecho al uso exclusivo de una marca se adquirirá por el registro de la misma ante la respectiva oficina nacional competente.

Artículo 155.- El registro de una marca confiere a su titular el derecho de impedir a cualquier tercero realizar, sin su consentimiento, los siguientes actos: (...)”

⁹ Art. 134 Decisión 486.

¹⁰ De conformidad con los arts. 138 y ss. de la Decisión 486 el registro de marcas se hace a solicitud de parte y no oficiosamente.

¹¹ Dispone el art. 150 numeral 24 que corresponde al Congreso: “Regular el régimen de propiedad industrial, patentes y marcas y las otras formas de propiedad intelectual.”

Cosa diferente ocurre cuando la identificación se quiere que se produzca sobre el responsable del bien o servicio, tiene por propósito proteger a los consumidores, en este caso, de un producto cuya manipulación entraña cierto riesgo. En esta situación, la identificación no se ubica en la esfera de los intereses individuales sino de los públicos y tiene la naturaleza de una obligación sin contenido patrimonial y no susceptible de ser apropiada individualmente.

Estamos entonces en presencia de los sellos de responsabilidad o seguridad, impuestos por el Estado y que permiten identificar al responsable del bien o servicio a través de múltiples formas, las cuales no se restringen al bien objeto del servicio y podría darse a través de la identificación de los carros distribuidores, identificación de los empleados y agentes, identificación de las facturas de venta, etc.

Esta distinción fundamental entre marcas y sellos de seguridad, no solo se manifiesta en este caso, en la determinación de la iniciativa pública o privada para su imposición. Desde esta perspectiva es claro que los recursos parafiscales del margen de seguridad no se pueden destinar al establecimiento y ejercicio de la propiedad marcaria, en cambio sí podrían ser utilizados en la identificación que se estampe en los cilindros que favorezca el mantenimiento y reposición éstos.

Sin embargo, que éste sello sea indeleble no garantiza las expectativas creadas en torno a su implementación, para lo cual se requiere necesariamente de una garantía de uso exclusivo.

2. Análisis de las expectativas

A continuación se hace un análisis de las expectativas que existen alrededor de las ventajas y beneficios que tendría la implementación de un esquema de marcas. Sin embargo, de acuerdo con el análisis jurídico anterior, debe entenderse que el esquema de marcas correspondería a un sello obligatorio de responsabilidad, que exige el uso exclusivo del parque para su correcta asignación.

El esquema de marcas es la solución a los problemas generalizados relacionados con el buen estado de los cilindros ya que se constituye en el único esquema efectivo de reposición y mantenimiento

En la medida en que un esquema de marcas con uso exclusivo de los cilindros puede crear incentivos económicos para que los agentes incurran en actos de competencia desleal tales como: i) uso indiscriminado de envases de otras marcas, ii) robo de válvulas en buen estado, y iii) retención de envases, entre otros, no es posible garantizar que la implementación de este esquema asegure que la reposición y mantenimiento de los cilindros se realice de manera más eficiente que la que se puede efectuar actualmente.

Adicionalmente, una vez culminado el proceso de marcación del parque existente, que implica la renovación de éste, no se garantiza que los distribuidores de manera individual inviertan los recursos requeridos para mantener el parque en buenas condiciones. Por otra parte dada la existencia de una porción importante de terceros utilizando indiscriminadamente cilindros de empresas establecidas formalmente, la implantación de

un esquema de marcas per se, tampoco garantiza la reposición de cilindros que salen del control de estas empresas al no garantizarse un uso exclusivo. Esta situación es evidente en mercados como el Peruano y el Mejjicano donde se ha perdido el control del parque y del uso exclusivo de los cilindros. En este momento se exploran mecanismos diferentes que permitan la reposición del parque de cilindros. En el caso de Brasil se ha implementado un esquema de metas y seguimiento de los cilindros para garantizar su reposición. Es así que aunque la reposición es responsabilidad del distribuidor que estampó la marca en el cilindro, no hay garantía de que la reposición se de oportuna y adecuadamente, al no tener este control sobre el uso del cilindro o al no tener incentivo suficiente para realizar las inversiones necesarias.

En el caso del mercado Colombiano y específicamente en lo que se refiere al esquema de reposición y mantenimiento contenido en la resolución CREG-019 de 2002 y en la resolución CREG 010 de 2002 se deben destacar las siguientes ventajas: i) se garantiza la disponibilidad de recursos para la ejecución de estas actividades, ii) se garantiza la calidad de los cilindros que entran al parque, iii) se da participación plena a la industria de cilindros en competencia permanente, iv) se libera a distribuidores de una fuerte carga de inversión, v) se asignan claramente las responsabilidades, y vi) se mantiene seguimiento permanente al estado del parque de cilindros.

Con esta herramienta los usuarios y la industria tiene garantía de que se puede hacer la reposición de manera adecuada y oportuna, siempre y cuando los distribuidores cumplan con su responsabilidad de abstenerse de envasar en cilindros en mal estado y programen oportunamente su reposición o mantenimiento.

El esquema de marcas facilita y viabiliza las funciones de control y vigilancia del Estado porque permite identificar plenamente al prestador del servicio que incumple las reglas

El esquema de marcas, bajo la hipótesis de que se garantiza el uso exclusivo del cilindro por parte del distribuidor que estampa la marca, podría facilitar la carga de control con respecto al estado de los cilindros al identificarse fácilmente al responsable de éstos.

No obstante debe considerarse que en la práctica el uso exclusivo requiere de una vigilancia y control especial para que se garantice, lo cual puede resultar imposible dada la existencia de muchas empresas en zonas geográficas de gran extensión, principal obstáculo del esquema de control y vigilancia actual. Esta situación puede ser aún más crítica si se considera la actual necesidad de la industria de encontrar nuevos nichos de demanda en zonas alejadas y rurales.

Por otra parte dada la evidencia sobre la posibilidad de que aparezcan prácticas de competencia desleal relacionadas con el uso de los envases, las cuales no se han dado en el esquema de parque universal que ha existido en la industria históricamente y hasta la fecha, se crean nuevas áreas con necesidad de control más sofisticado.

Por otra parte se debe garantizar la neutralidad y transparencia en el proceso de intercambio de cilindros entre los distribuidores, para lo cual se requiere de un nuevo agente sujeto a un control y vigilancia específico que permita garantizar la competencia y evite que se ejerzan prácticas restrictivas de la competencia. Es este agente quién tendrá

control sobre los cilindros de los participantes del mercado, lo cual le podría dar poder para en algún caso ejercer control sobre la disponibilidad de activos para unos u otros distribuidores del mercado.

Con el esquema de parque universal se simplifican las medidas de control al no existir incentivos para ejercer prácticas de competencia desleal sobre el uso de los envases. Se debe mantener control sobre el estado del parque independientemente del agente que marca. Este control se puede focalizar en el cumplimiento de metas y compromisos de reposición y no hay que hacer control en campo, el cual si se requiere para verificar el uso exclusivo de los cilindros.

El esquema de marcas ayuda a formalizar la industria y a hacer posible la competencia en la prestación del servicio ya que genera responsabilidad directa y selección del prestador del servicio por plena identificación por la vía de la calidad

La plena identificación del prestador del servicio es un beneficio de la marcación del cilindro, siempre y cuando se garantice el uso exclusivo de éste. Si el uso exclusivo no es garantizado, el hecho de marcar el cilindro no impedirá la ejecución de prácticas como el "culebreo" (manipulación del contenido del cilindro antes de su entrega a usuario final), falta de reposición y mantenimiento de los cilindros y existencia de terceros no formales en la industria, lo que en la práctica haría inocua la marcación de los cilindros.

Entendiendo que el usuario requiere reconocer a su prestador del servicio, se reconoce la necesidad de implementar mecanismos que permitan la plena identificación de éste. El usuario requiere calidad del producto entregado y calidad del servicio prestado y es con estos elementos que selecciona al prestador. Para hacer efectiva esta selección debe poder identificar plenamente al prestador del servicio. Es el usuario quién en la practica debe terminar incentivando una competencia efectiva en el mercado.

Es así que para garantizar la calidad del producto entregado se requiere una garantía de inviolabilidad del contenido del cilindro, desde que sale de una planta de envasado plenamente identificada hasta que el usuario hace uso del mismo. El usuario puede entonces constatar que el distribuidor ha entregado un producto de calidad y premiará con su elección dicha condición.

En cuanto a la calidad del servicio, que consiste en entregas oportunas, servicio técnico, adecuada facturación y atención de emergencias, el distribuidor requiere identificar cada una de estas etapas. Es decir debe identificarse en la factura, el camión de reparto, el servicio de atención telefónica, el personal que atiende al usuario, etc.

Si se considera que existe un parque de cilindros en buenas condiciones, el cilindro es el último elemento de selección por parte del usuario para efectos de medir la calidad del servicio que está recibiendo. Por lo tanto en un esquema de parque universal de cilindros, donde se garanticen los mecanismos y la disponibilidad de recursos y los distribuidores cumplan con su obligación de reposición y mantenimiento, es posible garantizar la calidad del servicio y producto entregado sin incurrir en el costo de implementar un esquema de marcas.

Finalmente, si se optara por un esquema de marcación de cilindros, con el fin de asegurar los objetivos arriba descritos, es indispensable garantizar la trazabilidad de cada uno de éstos, desde que sale de la planta de envasado y vuelve a ella. Si esto no se asegura no es recomendable adoptar un esquema de marcación, como lo muestra la experiencia de otros países.

Esta conclusión se ve fortalecida al comprobar los costos en que se incurriría con la implementación de este mecanismo de identificación, sin ninguna garantía de éxito.

3. Análisis Económico

El análisis económico de la implementación de esta medida se abordó estimando el impacto económico que la misma representa para el mercado. La estimación de este impacto contempla el análisis de tres situaciones: i) el costo para el mercado de la intervención de un nuevo agente en la cadena (centros de canje), ii) el costo para el mercado por el impacto sobre el proceso propio de prestación del servicio de distribución de GLP debido a la mayor cantidad de cilindros requeridos para la operación adecuada del mercado y iii) el costo asociado a una mayor movilización de los cilindros para su intercambio.

En el primer caso, se simuló la operación de una bodega para los cilindros con su respectivo personal administrativo, operativo, seguros y demás costos en que incurriría. El impacto económico no es especialmente significativo y no representaría más de un 1% del actual margen de distribución.

- *Impacto en la actividad de distribución*

Se pretende evaluar el impacto económico que tendría sobre el mercado, la implementación de un sistema de marcas en la distribución de cilindros de GLP. El impacto estaría relacionado con el sobre-costo resultante del mayor número de cilindros que requeriría el mercado para operar adecuadamente. Para efectos de la simulación, también se consideró la existencia de un monopolio para la prestación del servicio.

	Universal	Monopolio	Con Marcas
Número de cilindros adicionales al parque de usuarios	R	R	R+P+I+C

Se han identificado cuatro requerimientos de cilindros adicionales a los que aporta el usuario para que le presten el servicio.

R = Número máximo de cilindros a reconocer por concepto de rotación de cilindros entre los usuarios, es decir, el "stock" o cilindros de respaldo que el comercializador debe tener para poder realizar el intercambio con el cilindro vacío de un usuario. Estos cilindros se requieren independientemente de que los usuarios sean atendidos con un parque

universal o con un parque marcado, o de la manera como se estructure el mercado, por lo tanto no se convierte en un sobre-costos para la implementación del esquema de marcas.

P = Número adicional de cilindros a reconocer en el mercado de marcas, por concepto de pérdida y/o ganancia de usuarios asociadas a la dinámica normal de los mercados y que genera la modificación permanente de la concentración del mercado. En un mercado con marcas, el cambio en la participación del mercado de una o varias empresas genera una cantidad de cilindros que no pueden ser reutilizados, y por ende, se pierden. La empresa que gana participación en el mercado necesita cilindros nuevos para atender estos nuevos usuarios.

El mayor número de cilindros corresponde a los cilindros que por el cambio de participación en el mercado se tienen que reconocer. Esta componente es fácil de determinar ya que corresponde al número de usuarios que una o varias comercializadoras han dejado de atender.

AI = Número adicional de cilindros que deberán ser almacenados para ser luego transportados e intercambiados en los centros de canje que requiere el esquema de marcas. Se considera que el distribuidor acumulará como mínimo la cantidad de cilindros correspondiente a un camión para realizar un viaje eficiente. Estos cilindros se mantienen almacenados, no están en circulación y deben ser considerados.

Por efecto de la competencia, en un esquema de marcas una empresa, requerirá entregar a un usuarios un cilindro propio lleno a cambio de un cilindro vacío de otra empresa. Esta empresa no podrá reutilizar este cilindro sino que deberá intercambiarlo con la otra empresa. A la empresa le saldría muy ineficiente ir a intercambiar un sólo cilindro, por lo tanto, deberá acumular un determinado número de cilindros que justifique su transporte. Para el evaluar este sobre-costos se utilizó una cantidad de 220 cilindros correspondiente al número de cilindros que se pueden transportar en un camión de tamaño mediano típicamente utilizado por la industria.

PI = Cantidad adicional de cilindros necesaria para cubrir las variaciones momentáneas en la participación del mercado. Estas variaciones generan una pequeña cantidad de cilindros que por el momento no pueden ser intercambiados ya que una empresa posee los cilindros pero la otra no. Este sobre-costos representan una pérdida intrínseca del mercado y varía dependiendo de la competitividad del mercado, es decir, de que tan grande sea la probabilidad de que un usuario sea atendido por diferentes empresas cada vez que requiere el servicio, y del número de empresas que atienden el mercado. De acuerdo con los comentarios recibidos por los distribuidores con respecto a la exigencia de contratos uniformes con permanencia mínima en el marco regulatorio propuesto, estas probabilidad puede ser cercana a 1.

Este sobre-costos fue calculado mediante la simulación de Montecarlo.

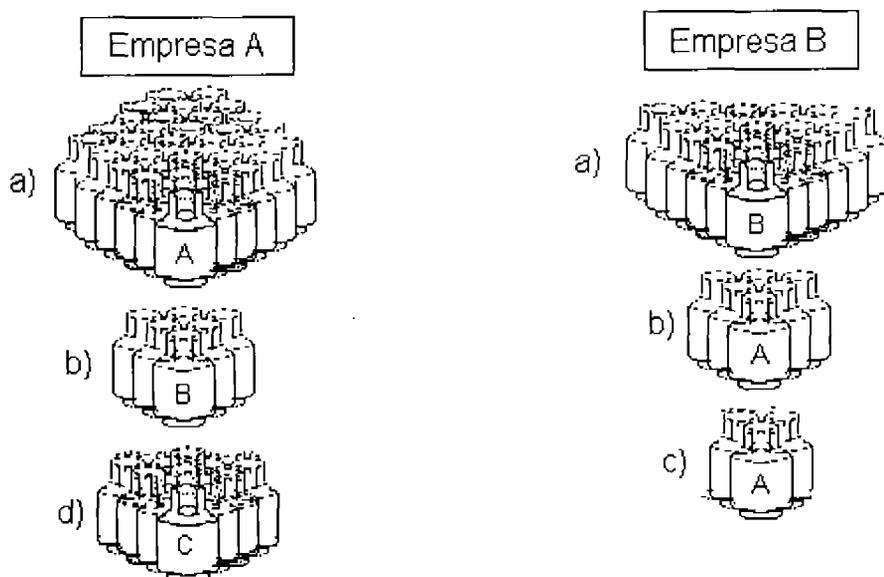
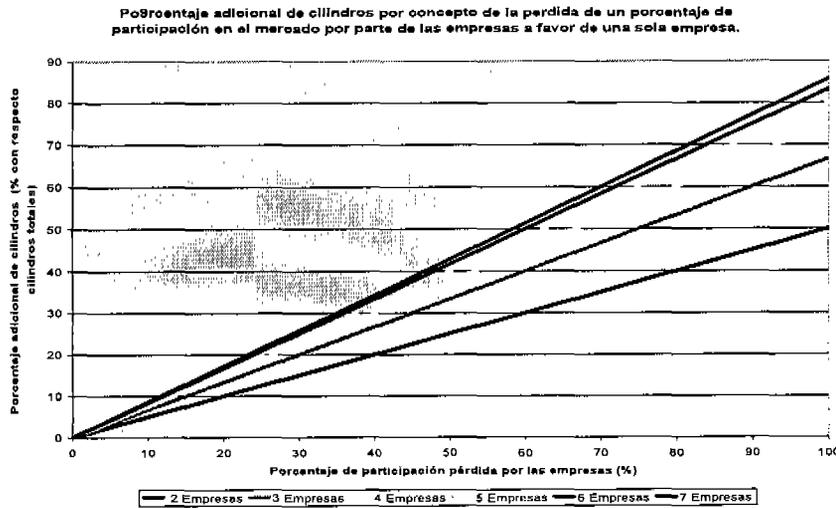


Figura 1.: Número adicional de cilindros para un esquema con marcas. En a) esta el número de cilindros adicional que debe poseer para satisfacer la demanda de los usuarios, en b) se encuentran cilindros que deben acumular B y A para poder intercambiarlos, en c) los cilindros que se quedan acumulados por el hecho de que momentáneamente B tenga mas usuarios que A y en d) se encontraran los cilindros pertenecientes a una empresa (C) que perdió su participación en el mercado y por lo tanto sus cilindros no se pueden intercambiar.

- *Análisis de resultados del análisis impacto en la distribución*

i) Cambios en la participación del mercado

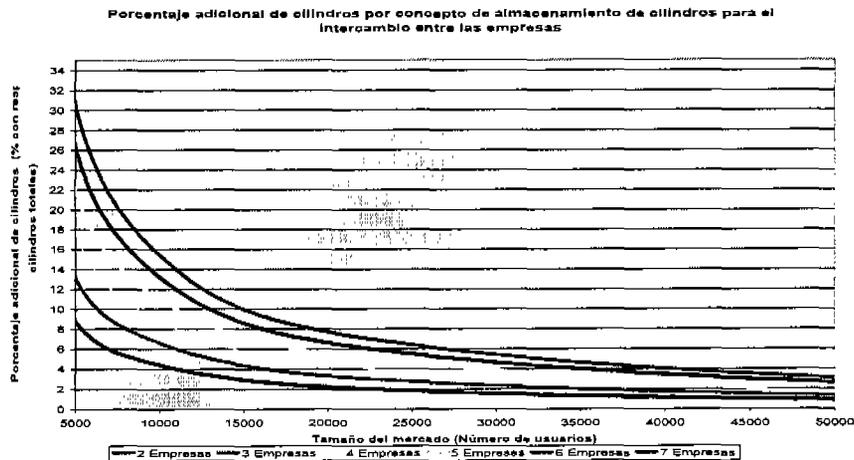
Supone un mercado en el cual actúan n empresas inicialmente con una participación equitativa. Se estima el porcentaje de cilindros que se pierden en la medida en que en general las empresas pierdan su participación en el mercado y otras la ganen, terminando en la situación extrema en que una sola se quedé con todo el mercado.



Como se puede observar, el porcentaje de cilindros que se inutiliza puede variar desde 50% hasta valores cercanos al 100%, dependiendo del número de empresas participantes en el mercado. Obviamente, si el mercado permanece estático, no se presenta esta pérdida.

ii) Intercambio de cilindros

Se supone un mercado de x usuarios atendido por n empresas y se estima el porcentaje de cilindros que permanecen almacenados con el propósito de acumular cilindros para intercambiar.

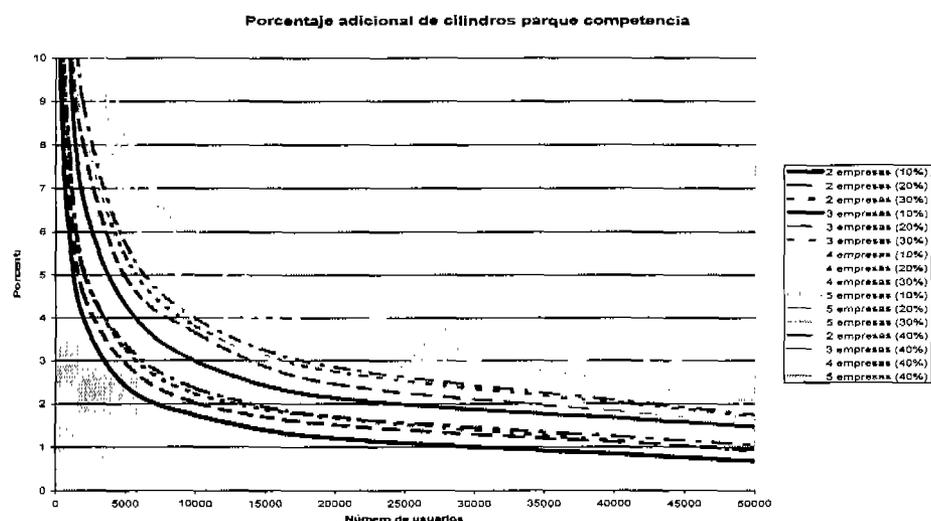


Como se puede observar, entre mayor sea el número de empresas presentes en el mercado, el porcentaje de cilindros que permanecerán inactivos esperando un intercambio es mayor. En mercados suficientemente grandes, el porcentaje tiende a ser asintótico hacia valores entre 3% y 1%.

iii) Pérdidas intrínsecas

Se supone un mercado de x usuarios atendido por n empresas y se estima el porcentaje de cilindros que momentáneamente están inactivos mientras se nivelan las cantidades de cilindros de la competencia en poder de las empresas. Este costo se genera siempre, aun cuando las empresas no modifiquen su participación en el mercado, por el simple hecho de estar en competencia permanente.

La simulación de esta condición depende del grado de competencia del mercado, es decir de la probabilidad de que un usuario cambie de prestador del servicio cada vez que adquiere el GLP. Para simular diferentes escenarios se tomaron valores de probabilidad de 20%, 40% y 100%.



Como puede observarse, este costo es significativo en mercados pequeños, mientras que en mercados grandes el costo tiende a ser asintótico hacia porcentajes menores al 3%.

- *Impacto por movilización de cilindros de intercambio*

Se pretende evaluar el impacto económico que sobre el mercado tendría la implementación de un sistema de marcas en la distribución de cilindros de GLP. El impacto estaría relacionado con el sobre-costo resultante de los movilización adicional de los cilindros para realizar su intercambio.

En un esquema sin marcas, la optimización de un mercado relevante asociado a un terminal será la que minimice los costos totales de envasado y de transporte de GLP a granel desde un terminal hasta las envasadoras y desde éstas hasta los puntos de consumo.

Al introducir un esquema de cilindros marcados, el agente distribuidor no podrá envasar los cilindros sin su marca recibidos de los usuarios, razón por la cual deberá llevarlos a un

determinado lugar para intercambiarlos con otro distribuidor que tenga cilindros con su marca, lo que hace que se incurra en costos adicionales de transporte.

Se simuló esta situación para 7 mercados relevantes optimizados, suponiendo que el sitio donde se produce el intercambio es el mismo terminal, dado que es allí donde siempre convergerán los distribuidores de ese mercado para adquirir el producto. Para los efectos de la simulación se asumió que el mercado está distribuido uniformemente entre 4 empresas. A mayor cantidad de empresas, mayor será el movimiento de cilindros.

Los resultados se indican en la tabla siguiente. Como puede observarse, en la columna "Transporte de envasadoras a terminal", los sobre-costos son siempre significativos, siendo mayores en la medida en que el mercado es más disperso y pueden llegar a ser cercanos al 100%.

Sin embargo, considerando que un número importante de cilindros estará circulando hacia y desde el terminal, adicionalmente se simuló que el envasado se realizará directamente en el terminal para allí facilitar el intercambio. Esto significa que el costo total del mercado ya no será el óptimo, pero se observa que este mayor costos es menor que el estimado en el caso anterior. De todas formas, el impacto no deja de ser significativo llegando a valores cercanos a 67%.

SOBRECOSTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE MARCAS (%)		
Mercado Relevante	Transporte de envasadoras a terminal	Envasadoras en Terminal
Cartagena	67.33	25.5
Villavicencio	0	0
Puerto Salgar	86.59	66.45
Yumbo	95.95	62.09
Pereira	43.1	29.35
Barrancabermeja	64.04	26.9
Bucaramanga	33.27	4.07
*Para el transporte de cilindros en camiones rígidos y de GLP a granel en camiones articulados		

- *Conclusiones sobre el análisis económico*

Como puede observarse del anterior análisis, los sobre-costos de la implementación de un esquema de marcas son inevitables.

Siempre habrá la necesidad de contar con una mayor cantidad de cilindros para operar aunque esta cantidad varia con respecto a diferentes situaciones del mercado. Por otra parte, siempre habrá necesidad de mayor movilización de los cilindros para su intercambio, que será más significativo en la medida en que los mercados sean más dispersos y que haya suficiente disputabilidad. Considerando la dificultad de prever el comportamiento de un mercado, es imposible obviar el impacto de estos costos en el mercado pretendiendo asumir que éste no es dinámico.

Además el elevado sobre-costos debido a al mayor movilización de cilindros para intercambio, el sobre-costos más impactante corresponde a la cantidad de cilindros que se pierden o se requieren de más cuando existen variaciones no transitorias en la concentración del mercado. En la medida en que todas las empresas actúan bajo unas estrategias empresariales determinadas, todas deberían tener la oportunidad de contemplar una estrategia de crecimiento permanente. En esta medida , el mercado pagaría por tantas redes de cilindros como empresas haya en un mercado relevante para que fuese disputable, pues de otra forma ninguna empresa podría emprender una estrategia de crecimiento sin afectar inmediatamente su suficiencia financiera al incurrir en costos no recuperables.

En un parque universal, el mercado paga por una única red de distribución (parque de cilindros) sobre el cual se garantiza libre acceso, y su dueño (los usuarios) paga los costos para mantenerlo y reponerlo. En un parque operando bajo el esquema de marcas que requiere el uso exclusivo para su efectividad, el mercado debe pagar redes paralelas de distribución de acuerdo con el número de agentes presentes en ese mercado. Debido al elevado monto de la inversión requerida para construir la red de distribución, la duplicidad de redes no es económicamente eficiente.

Sin embargo, si en cada mercado disputable operara un monopolio, se evitarían estas ineficiencias económicas de duplicidad de redes marcadas. En otras palabras, esto significa que, para el caso de GLP, la existencia de un parque universal garantiza que las eficiencias que podría alcanzar un monopolio pueden replicarse perfectamente en un mercado en competencia, sin que los usuarios renuncien a las ventajas de esta última.

Para concluir sobre los análisis presentados, es claro que las ventajas de la identificación del prestador del servicio por parte del usuario no se pueden garantizar con la creación y obligación de un Marca o Sello indeleble en los cilindros, por lo que incurrir en los elevados costos de su implementación se volverían inefectivo.

Por otra parte, se ha demostrado que el parque universal es económicamente más eficiente para la prestación del servicio, y en esa medida ayuda a promover la competencia.

Por lo tanto, la alternativa es exigir la identificación del distribuidor en todas las etapas de prestación del servicio y la implementación de un sello no indeleble que garantice y certifique las condiciones de envasado y llenado del cilindro.

5. CALIDAD DEL SERVICIO

Los estándares de calidad que se proponen tienen como objetivo general definir las características de la calidad del servicio y los siguientes objetivos particulares: i) contribuir a una combustión óptima en los artefactos del usuario; ii) contribuir a la seguridad del usuario en el uso del GLP y; iii) contribuir a la continuidad en la prestación del servicio al usuario final. Los estándares propuestos se dividen en estándares de calidad del servicio técnico y del producto.

A. Estándares Relacionados con la Confiabilidad del Servicio

Mediante la Resolución CREG-109 de 2003 se propusieron dos indicadores para medir la confiabilidad del servicio, a saber: i) el Índice de Disponibilidad Diaria del Producto – IDDP -, el cual mide la disponibilidad diaria de producto en cada Terminal y por tanto la confiabilidad diaria de suministro del producto para el mercado relevante y; ii) el Índice de Continuidad del Servicio – ICS -, el cual mide la confiabilidad de suministro en términos de los volúmenes nominados de GLP mensualmente para entrega en el respectivo Terminal. También se propuso que el incumplimiento en el IDDP genera compensación al Distribuidor y éste a su vez debe trasladar dicha compensación al usuario final como una menor tarifa.

Los anteriores índices se propusieron con el objeto general de garantizar la confiabilidad en el suministro al usuario final, y compensar al usuario en caso de incumplimientos en el suministro. Un incumplimiento en la prestación del servicio al usuario final se convierte en una falla en la prestación del servicio tal como lo estipula la Ley 142 de 1994. Es pertinente anotar que la Ley 142 de 1994, en lo relacionado con fallas en la prestación del servicio, establece que la falla en la prestación del servicio da derecho al suscriptor o usuario a la indemnización de perjuicios.

El hecho de que la medición de los índices en cuestión no se realice en el último eslabón de la cadena (Distribución), implica que no hay una relación directa entre estos índices y la confiabilidad del servicio que se presta al usuario final. De hecho, pueden presentarse las siguientes situaciones: i) un incumplimiento menor del IDDP (e.g. un mínimo durante un día) que no necesariamente se traduce en falla en la prestación del servicio a usuarios finales, ya que dicha eventualidad podría ser cubierta por el inventario en cilindros que posea el respectivo Distribuidor y; ii) el anterior incumplimiento del IDDP genera compensación a los usuarios finales atendidos por el respectivo Distribuidor aunque éstos no hayan tenido una falla real. Igual situación puede presentarse con el ICS, donde un incumplimiento de dicho índice no necesariamente se traduce en un incumplimiento al usuario final.

Lo anterior sugiere reevaluar la utilización del IDDP y el ICS y considerar un índice que permita establecer de manera directa las fallas reales en la prestación del servicio en el último eslabón de la cadena; es decir, en el usuario final. Este índice permitiría garantizar la confiabilidad en la prestación del servicio y compensar a los usuarios finales que resulten afectados por problemas en la continuidad. Los aspectos considerados en los índices IDDP e ICS pueden incorporarse en las condiciones contractuales que pueden pactar el Distribuidor y el Comercializador para garantizar una oferta adecuada al respectivo mercado.

Sería deseable establecer un estándar que considere la duración de la falla en la prestación del servicio al usuario final con su respectiva compensación, tal como se adoptó para el servicio de gas combustible por redes. No obstante, en el servicio de GLP a través de cilindros no hay una conexión física directa entre el domicilio del usuario y un Distribuidor específico. Es decir, el usuario compra el combustible en la puerta de su domicilio a cualquier Distribuidor, y en el momento en que lo desee. Lo anterior indica que, bajo un escenario de oferta suficiente, el usuario termina siendo autónomo en la

determinación de la continuidad que requiera en el servicio. Un eventual déficit de oferta no podría catalogarse como una interrupción en la prestación del servicio. La posibilidad de déficit en oferta se mitiga con señales regulatorias adecuadas y con un estricto ejercicio de control y vigilancia.

Con base en lo anterior se propone descartar la posibilidad de compensar al usuario final por el concepto de falla en la prestación del servicio. Como una medida para facilitar las decisiones de compra de los usuarios, se propone exigir que el Distribuidor publique, a través de la factura a usuario final, el tiempo promedio de entrega del producto ante un requerimiento de servicio por parte del usuario.

B. Estándares Relacionados con la Calidad del Producto

En la propuesta adoptada mediante la Resolución CREG-109 de 2003 se establecen los siguientes estándares relacionados con la calidad del producto: i) calidad del producto en Terminales y; ii) nivel de odorización del producto en Terminal. De otra parte, se incluyó el Índice de Recolección de Residuos Líquidos –IRRL-, el cual permite que la calidad del producto en Terminal se mantenga al usuario final, como un estándar relacionado con la calidad del servicio suministrado (tabla 1). Entendiendo calidad del producto como aquello relacionado con propiedades fisicoquímicas del producto, el IRRL se debe incluir como un estándar de calidad del producto.

En la Resolución CREG 109 de 2003 se introdujeron las definiciones Terminal, Punto de Recibo del Transportador y Punto de Entrega del Transportador. La definición de Terminal se utilizó en el tema de calidad del producto. Sin embargo, bajo un esquema de separación de actividades, dicha definición se confunde con las definiciones de Punto de Recibo y Entrega del Transportador. Por tanto, se adecuó dicha definición.

Con base en lo anterior, y para efectos de cumplimiento y determinación de la calidad del producto, es necesario establecer claramente las responsabilidades de cada agente:

a) Calidad del Producto por Parte del Comercializador

La calidad del producto en el Punto de Recibo del Transportador debe corresponder a aquella exigida por la regulación al Comercializador. Dicha calidad involucra el contenido de olefinas, diolefinas, pentanos y más pesados presentes en la mezcla promedio, acorde con la metodología general para calcular los Precios Máximos Regulados de suministro de GLP propuesta por la Comisión. Así, el Comercializador tendría las siguientes responsabilidades en el tema de calidad del producto:

- Calidad del producto, correspondiente al precio máximo regulado, hasta el Punto de Recibo del Transportador
- Medición y generación de reportes de calidad del producto inyectado al Punto de Recibo del Transportador

b) Calidad del Producto por Parte del Transportador

El Transportador asume la custodia del producto a partir del Punto de Recibo del Transportador hasta el Punto de Entrega del Transportador. En el Punto de Recibo el Transportador verifica las condiciones de calidad del producto con base en los reportes generados por el Comercializador. En el Punto de Entrega el Transportador mide y genera reportes de la calidad del producto exigida acorde con los parámetros de calidad exigida en el precio máximo regulado.

c) Calidad del Producto por Parte del Distribuidor

Bajo el esquema de separación de actividades, hay dos aspectos relacionados con la calidad del producto que deben estar bajo la responsabilidad del Distribuidor: la odorización y la recolección de residuos líquidos (IRRL).

1. Odorización

Actualmente la función de odorización la realiza el Comercializador. Sin embargo, bajo un escenario de separación de actividades y posible importación de producto es necesario, y adicionalmente más adecuado desde el punto de vista técnico, que el Distribuidor asuma dicha función. Para evitar traumatismos operativos se propone adoptar un período de transición de tal forma que el Distribuidor asuma dicha función una vez se implemente el proceso de certificación de envasado que se ha previsto implementar en el futuro. Entre tanto la odorización la seguirá realizando el Comercializador. El agente que realice la actividad de odorización deberá reportar mensualmente los registros de medición de la concentración de la sustancia odorante en el producto que se comercialice a usuario final.

De otra parte, en la Resolución CREG-109 de 2003 se establece, con respecto a la odorización, que el GLP comercializado debe mantener una concentración mínima y máxima de mg de etil mercaptano por cada metro cúbico de propano gaseoso de GLP. Se considera adecuado permitir que el agente responsable de la odorización utilice la sustancia odorante que considere apropiada, no solamente etil mercaptano, y que en todo caso cumpla con los niveles de concentración recomendados por el fabricante. De acuerdo con estándares internacionales y norma técnica nacional, el gas debe contener suficiente olor de tal forma que sea detectado a un quinto del límite inferior de explosividad del GLP.

2. Recolección de Residuos Líquidos (IRRL)

En el artículo 44 de Resolución CREG-109 de 2003 se establece que el máximo valor admisible para el IRRL es del 2% acorde con las especificaciones para GLP establecidas en la NTC 2303. Lo anterior no cumple plenamente con el objetivo del IRRL, el cual es mantener al usuario final la calidad del producto que recibe el Distribuidor del Comercializador. Lo estipulado en el artículo 44 de la Resolución CREG-109 de 2003, permitiría que el Distribuidor recolecte un porcentaje de líquidos menor al porcentaje entregado por el Comercializador, de tal forma que parte de los líquidos se podrían dejar

en los cilindros y revenderlos al usuario final. Tampoco se podría exigir que el Distribuidor recolecte mínimo el 2% en volumen de líquidos ya que en algunos momentos podría no recibir tal cantidad del Comercializador. Una medida alternativa sería exigir que el Distribuidor recolecte, en porcentaje, una cantidad que en promedio sea igual a aquella cantidad que mida el Transportador en el Punto de Entrega del Transportador. Para hacer práctica dicha medida se propone el siguiente mecanismo:

- *Porcentaje Promedio de Líquidos (PPL):* A partir de las pruebas diarias que realice el Transportador en cada Punto de Entrega correspondiente al mercado que atiende el Distribuidor, durante el respectivo mes calendario, éste último calcula el promedio simple del porcentaje en volumen de líquidos. Dicho cálculo lo debe realizar durante los primeros tres (3) días hábiles de cada mes calendario. El Distribuidor debe verificar que la calidad del producto entregado por el Transportador en el Punto de Entrega no se haya deteriorado con respecto a la calidad medida en el Punto de Recibo del Transportador.
- *Período de Recolección de Líquidos:* Período comprendido entre el primer y último día calendario del mes anterior.
- *Porcentaje de Líquidos a Recolectar:* El Distribuidor debe recolectar por lo menos, durante el Período de Recolección de Líquidos, el volumen correspondiente al PPL.
- *Reporte de Información:* El Distribuidor deberá reportar mensualmente al SUI las cifras correspondientes al PPL (%), el volumen total de GLP vendido durante el respectivo mes y el volumen de líquidos recolectados. El Distribuidor debe estar en condición de demostrar la disposición final dada a los volúmenes de residuos líquidos recolectados de acuerdo con los parámetros técnicos y ambientales vigentes.

1. PROPUESTA DE RESOLUCIÓN

Con base en los argumentos anteriormente expuestos, se propone a la CREG adoptar, para comentarios y observaciones por un período de 30 días hábiles, el Proyecto de Resolución que se presenta a continuación:

ANEXO

COMENTARIOS DE LOS AGENTES RESPECTO DE LA CALIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE GLP

En la tabla 1 se resumen las principales características de los estándares de calidad propuestos mediante la Resolución CREG-109 de 2003. En la tabla 2 se muestra un resumen de los comentarios presentados por los agentes, y se analiza brevemente cada comentario.

ANÁLISIS DE COMENTARIOS A LA RESOLUCIÓN CREG-109 DE 2003 CON RESPECTO AL MARCO REGULATORIO DE LA CALIDAD

CALIDAD DEL SERVICIO TÉCNICO		
ESTÁNDAR DE CALIDAD	COMENTARIOS ESPECÍFICOS	ANÁLISIS CREG
Índice de Disponibilidad Diaria del Producto - IDDP	No debe aplicar en casos de emergencia o fuerza mayor. El ente regulador debe fijar un estatuto o código de racionamiento donde se defina: cambios en la operación, reprogramación de los despachos, tarifas a aplicar, etc.[ECOPETROL]	Se propone reevaluar este estándar (ver siguiente numeral de este documento).
	Se debe aclarar que el Gran Comercializador no es responsable del IDDP cuando el Mayorista retira más de la cantidad diaria contratada y agota inventarios. En tal caso la penalización debe aplicar sobre el Mayorista [ECOPETROL]	Se propone reevaluar este estándar (ver siguiente numeral de este documento).
	El IDDP y la compensación por incumplimiento no podrá entrar en vigencia antes de que todas las ofertas comerciales estén formalizadas y operando, ni antes de definirse el el estatuto de racionamiento. [ECOPETROL]	Se propone reevaluar este estándar (ver siguiente numeral de este documento).

	Se solicita iniciar con valores menores al 100% e incrementar gradualmente durante dos años. Las caídas continuas de la demanda generan desviaciones en las nominaciones de los distribuidores y por tanto es necesario observar si es posible cumplir con el 100%. [ECOPETROL]	Se propone reevaluar este estándar (ver siguiente numeral de este documento).
	Se solicita exigir que el Comercializador Mayorista también debe garantizar la confiabilidad de suministro de los Terminales y Plantas de almacenamiento. [AGREMGAS]	Se propone reevaluar este estándar (ver siguiente numeral de este documento).
	Se propone eliminar este índice dado que: i) No es necesario en caso de continuar con la figura del Comercializador Mayorista; ii) compensaciones por este índice se prestarían para dar señales de precios que distorsionarían el mercado y la competencia.[AGREMGAS]	Se propone reevaluar este estándar (ver siguiente numeral de este documento).
	Se sugiere exigir que el Gran Comercializador presente a la SSPD los cálculos del valor a compensar para verificación y aprobación antes de su publicación y aplicación. [SSPD]	Se propone reevaluar este estándar (ver siguiente numeral de este documento).
Índice de Continuidad del Servicio - ICS	No debe aplicar en casos de Emergencia o fuerza mayor. El ente regulador debe fijar un estatuto o código de racionamiento donde se defina: cambios en la operación, reprogramación de los despachos, tarifas a aplicar, etc. [ECOPETROL]	Se propone reevaluar este estándar (ver siguiente numeral de este documento).
	En algunos meses se ha incumplido este índice debido a incumplimiento en la nominación por parte del Mayorista. Se solicita que la penalización por este índice debe aplicar tanto al Gran Comercializador como al Mayorista. Así mismo, se debe exigir el ICS cuando todas las ofertas comerciales estén formalizadas y operando, y cuando esté definido el estatuto de racionamiento. [ECOPETROL]	Se propone reevaluar este estándar (ver siguiente numeral de este documento).

	Se solicita iniciar con valores menores al 100% e incrementar gradualmente durante dos años. Las caídas continuas de la demanda generan desviaciones en las nominaciones de los distribuidores y por tanto es necesario observar si es posible cumplir con el 100%. [ECOPETROL]	Se propone reevaluar este estándar (ver siguiente numeral de este documento).
	Se solicita exigir que el Comercializador Mayorista también debe garantizar la confiabilidad de suministro de los Terminales y Plantas de almacenamiento. [AGREMGAS]	Se propone reevaluar este estándar (ver siguiente numeral de este documento).
	Se solicita aclarar que las nominaciones las realizan los Comercializadores Mayoristas y Distribuidores según contratos vigentes y, que las entregas se hacen en Terminales y Plantas de Almacenamiento. En concordancia con lo anterior es necesario ajustar las fórmulas del ICS. [AGREMGAS]	Se propone reevaluar este estándar (ver siguiente numeral de este documento).
	Los distribuidores solicitan incluir en la base tarifaria se incluyan los siguientes costos: i) profesional para actualizar y organizar el índice; infraestructura y equipos para manejar las bases de datos requeridas; iii) capacitación del personal involucrado para la obtención de la información; iv) homologación de software y hardware con entidades gubernamentales que requieran dicha información.[DISTRIBUIDORES]	Se propone reevaluar este estándar (ver siguiente numeral de este documento).
	Se sugiere exigir que los Distribuidores reporten a la SSPD los volúmenes nominados mensualmente. [SSPD]	Se propone reevaluar este estándar (ver siguiente numeral de este documento).
	Se sugiere que la información relacionada con este índice sea incluida en el SUI. [SSPD]	Se propone reevaluar este estándar (ver siguiente numeral de este documento).

Índice de Reposición de Cilindros - IRC	No hubo comentarios.
--	----------------------

<p>Índice de Respuestas a Servicio Técnico - IRST</p>	<p>Se recomienda retirar o modificar este índice dado que: i) los eventos de escape de gas e incendio están relacionado con la atención de emergencias; ii) los eventos de calidad de la llama y detección de residuos líquidos no vaporizables son subjetivos en la medida en que éstos cambian cuando se va agotando el contenido del cilindro; esto podría generar muchas quejas injustificadas a la SSPD; iii) los tiempos de suministro pactados en los contratos son diferentes dependiendo de las condiciones particulares de cada usuario.[SSPD]</p>	<p>Este índice pretende establecer el tiempo estándar de respuesta cuando se presentan los eventos señalados. Lo anterior sin perjuicio de que algunos de dichos eventos se categoricen como casos de emergencia. Es necesario precisar que la calidad de la llama en este caso corresponde a coloración de la misma. La detección de residuos líquidos no vaporizables puede ser de difícil detección por parte del usuario, de tal manera que se propone no considerarlo dentro de este índice. Se propone establecer regulatoriamente los tiempos de respuesta ante cada evento, a partir de información recolectada en un período determinado a partir de la entrada en vigencia del índice. Esto permite establecer tiempos a partir de información real del sector.</p>
	<p>El período de tiempo para conservar el registro o grabación de solicitudes debe ser de tres años como lo establece el Código Contencioso Administrativo. [SSPD]</p>	<p>Se considera prudente que las grabaciones se guarden por el período que establezca la autoridad de vigilancia y control.</p>
	<p>En el cargo de distribución se deben reconocer los costos asociados al Call Center y sistemas de grabación. [SSPD]</p>	<p>La fórmula tarifaria incluye los costos y gastos eficientes, en cada etapa de la cadena, para prestar el servicio.</p>

<p>Índice de Recolección de Residuos Líquidos - IRRL</p>	<p>Se recomienda excluir este índice dado que se evidencian dificultades para establecer tanto el porcentaje de recolección de residuos líquidos como la imposibilidad de hacerle seguimiento: i) el 2% de que trata la NTC 2303 es aplicable al producto suministrado por los Grandes Comercializadores y no a la cantidad de residuos que pueda recoger el distribuidor en sus procesos de drenaje de cilindros; las regiones donde la temperatura es alta, la cantidad de residuos líquidos no vaporizables es menor que en regiones con temperaturas bajas; ii) los residuos en un cilindro pueden ser vaporizables y no vaporizables cuando el usuario decide cambiar el cilindro antes de terminar todos los vaporizables. [SSPD]</p>	<p>Se entiende que los residuos líquidos corresponden a aquellos hidrocarburos líquidos no vaporizables (Pentanos y más pesados C5+). Así mismo, se entiende que el Distribuidor debe realizar un drenaje a todos los cilindros mediante un mecanismo (e.g. por sistema de presión) que permita extraer todos los líquidos no vaporizables y que en caso de existir algunos vaporizables como el butano, estos se vaporizarán al momento de realizar el drenaje. El Distribuidor deberá almacenar los líquidos en recipientes que eviten su evaporación.</p>
---	---	--

<p>CALIDAD DEL PRODUCTO</p>		
<p>ESTÁNDAR DE CALIDAD</p>	<p>COMENTARIOS ESPECÍFICOS</p>	<p>ANÁLISIS CREG</p>
<p>CALIDAD DEL PRODUCTO</p>	<p>La Norma NTC 2303 es transcripción de la ASTM D-1835-03. ECOPETROL utiliza la última versión de la ASTM por lo cual considera necesario actualizar la NTC 2303. [ECOPETROL]</p>	<p>La regulación adopta normas colombianas (e.g. NTC vigente). Corresponde a la industria gestionar la actualización de la norma si es del caso.</p>
	<p>Se solicita exigir las pruebas de calidad por lotes de entrega (días de entrega de producto) y no pruebas diarias. Aspectos operativos hacen que la medición de calidad en refinería no sea necesaria los 30 días del mes. [ECOPETROL]</p>	<p>La producción varía constantemente. Adicionalmente, la práctica actual es realizar dicha prueba diariamente.</p>
	<p>Aclarar que el Gran Comercializador es responsable ante el Comercializador Mayorista; no ante el Distribuidor. [AGREMGAS]</p>	<p>La figura de Comercializador Mayorista no se contempla en el nuevo marco regulatorio.</p>
	<p>Aclarar que el Gran Comercializador es quien hace las pruebas de calidad en cada punto de producción y terminal; no el productor. [AGREMGAS]</p>	<p>A lugar.</p>
	<p>Informar mensualmente sobre los resultados de calidad a través del SUI. [AGREMGAS]</p>	<p>A lugar.</p>

	Los distribuidores no poseen la infraestructura para realizar las mediciones de calidad. Se solicita eliminar el parágrafo 2 del Artículo 29. [DISTRIBUIDORES]	Los Distribuidores deben verificar la calidad del producto a través de los reportes de calidad que genere el Gran Comercializador.
	Definir el alcance (tipo y número de pruebas), los medios (equipos) y los procedimientos (normas a seguir) que deben seguir los distribuidores para verificar que el GLP cumple con la norma NTC 2303. Los equipos que se requieran deben estar debidamente calibrados por organismos acreditados por la SIC. [SSPD]	Los Distribuidores deben verificar la calidad del producto a través de los reportes de calidad que genere el Gran Comercializador.
	Se sugiere que la información de calidad del producto sea incluida en el SUI. [SSPD]	A lugar.
ODORIZACIÓN	Se solicita a la CREG un período de transición de 24 meses para la aplicación de este requerimiento de calidad. ECOPETROL requiere adecuar sus sistemas para cumplir con las exigencias de medición de mercaptanos. [ECOPETROL]	Se considera razonable un período de seis (6) meses, a partir de la vigencia del nuevo marco regulatorio, para adecuar o adquirir los equipos necesarios.
	Se solicita aclarar que el Gran Comercializador informe a través SUI sobre los resultados de las pruebas relacionadas con odorización.[AGREMGAS]	A lugar.

ANEXO
COMENTARIOS Y OBSERVACIONES A LA RESOLUCIÓN CREG 109 DE 2003

RADICADO	AGENTE	COMENTARIO	OBSERVACION CREG
CREG-E-2003-000761	CONFEDEGAS	Existen dos alternativas para el marco regulatorio: a. Un solo Gran Comercializador b. Mercado abierto con varios Grandes Comercializadores con posibilidad de proveer el GLP importado	La CREG propone un marco regulatorio en el que exista diversidad de comercializadores en grandes volúmenes. El escenario oferta-demanda en cada periodo tarifario determinará la forma de remuneración adecuada para promover la existencia de oferta eficiente y suficiente de producto.
		Aclarar el escenario oferta-demanda, ya que se presentan diferentes escenarios. Consideran que debe tenerse en cuenta la demanda potencial no abastecida existente	El marco regulatorio es general y de largo plazo y por lo tanto debe funcionar adecuadamente ante cualquier condición de oferta y demanda. Las condiciones de oferta y demanda en el tiempo se equilibran a través de señales económicas adecuadas, es decir a través de la remuneración definida para las actividades. En este sentido, los análisis detallados con respecto a este tema estarán contenidos en el documento soporte de la propuesta tarifaria para el próximo periodo.
		El Comercializador Mayorista será ... un agente almacenador contratado por otros agentes para suplir posibles restricciones de transporte o suministro. ... Es totalmente inaceptable la propuesta de extinguir por medio de una resolución el ejercicio de una actividad lícita...	La nueva propuesta regulatoria no considera la eliminación de ningún agente de la cadena. Para el efecto debe considerarse el documento que acompaña al nuevo Proyecto de Resolución. La propuesta regulatoria prevé la separación de la actual Comercialización Mayorista en sus dos componentes fundamentales: la comercialización propiamente dicha y el almacenamiento, definiendo para cada una de ellas un régimen regulatorio específico. Los actuales Comercializadores Mayoristas podrán seguir ejerciendo ambas actividades, en forma independiente, sujetos en cada caso a la regulación correspondiente.
		Se propone separar la actual actividad de distribución en tres actividades; envasado, traslado y entrega del producto al usuario final y manejo (distribución) y atención de clientela (comercialización)..... como se ha insistido ante la CREG sólo un esquema que permita la implementación de la marca hará posible que el fraccionamiento de la actividad en envasado y distribución funcione adecuadamente.	A fin de fomentar las condiciones para que se formalicen las relaciones entre prestadores del servicio y sus usuarios, la propuesta actual no considera la separación de la actividad de envasado de la actividad de comercialización a usuario final. La experiencia en mercados similares al Colombiano evidencia que esta separación puede profundizar los problemas de control y de informalidad.
		No se hace ninguna propuesta para modificar el marco regulatorio referente a la reposición y mantenimiento de cilindros y la administración del Margen de Seguridad	Por lo pronto no está previsto un cambio regulatorio en este aspecto. La regulación existente ha mostrado resultados y tiene fundamento en la Ley 689 de 2001

<p>CREG-E-2004-004879</p>	<p>CONFEDEGAS</p>	<p>El marco regulatorio debe considerar que el mercado presente y futuro del gas LP son las áreas rurales y los pueblos de la provincia a donde no pueda llegar el gas natural</p>	<p>En esta medida el marco regulatorio propuesto prevé la flexibilización en la contratación de la infraestructura existente y en la expansión de la inversión con base en contratos. El régimen tarifario incluirá el análisis sobre las señales económicas para prever el abastecimiento de los nuevos mercados que se deban atender.</p>
		<p>No se debe restringir la ubicación de expendios a las zonas rurales pues es una limitación que no responde a las características esperadas de los mercados y que debería ser parte de las reglamentaciones del Ministerio de Minas y Energía y de las autoridades locales competentes</p>	<p>Los comentarios con respecto a este tema se agregarán a los que se reciban por concepto del proceso de discusión de la Resolución CREG 022 de 2005 la cual propone la regulación de puntos de venta y de expendios.</p>
		<p>No están acordes con la realidad de la industria:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. La eliminación del Comercializador Mayorista b. La restricción de integraciones que conlleva al desaprovechamiento de economías de escales y de sinergias c. El mantener márgenes y fletes tipo techo para todas las zonas del país. d. El establecimiento de mercados relevantes con propósitos tarifarios e. La implementación de controles excesivos como las básculas en sitios de entrega 	<p>No se desaparece la actividad de comercialización, ni de almacenamiento. Se regularán de manera independiente.</p> <p>La propuesta de separación de las actividades con economías de escala de las actividades competitivas tiene por objetivo promover la competencia evitando que la inversión en infraestructura se convierta en una limitante a la misma.</p> <p>Las consideraciones y análisis para definir el marco tarifario serán objeto de una resolución independiente.</p> <p>Es un derecho de los usuarios el recibir información veraz y suficiente sobre el volumen, peso o medidad, entre otros, de los bienes y servicios que adquieren, conforme a lo dispuesto en el Decreto 3466 de 1982.</p>
		<p>El marco regulatorio actual no potencia los derechos de los consumidores. La propuesta regulatoria de contratos con permanencia mínima en el esquema de cilindro universal no garantiza la exclusividad en la compra generando dispersión de responsabilidades....la solución a este problema es la implementación del concepto de responsabilidad de marca.</p>	<p>Dada la libertad de escogencia del usuario conjugada con su alta disputabilidad, en esta propuesta revisada se ha eliminado la condición de permanencia mínima en los contratos.</p> <p>Mientras no se garantice el uso exclusivo y control sobre el uso por terceros de cada uno de los cilindros de un distribuidor, la responsabilidad de marca propuesta por Confedegas pierde su efectividad. No se considera conveniente incurrir en los costos adicionales para implementarla mientras este uso exclusivo no se garantice. El detalle del análisis está contenido en el texto del documento soporte.</p>
		<p>La conjunción de responder por la calidad y seguridad con que se presta el servicio público con la obligación de envasar y distribuir cualquier cilindro del parque universal configura una exigencia que hemos llamado carga</p>	<p>Regulatoriamente se han creado los mecanismos para que todos los cilindros que utilizan los distribuidores, independientemente del origen, cumplan con la reglamentación técnica. Así mismo</p>

		regulatoria asimétrica. Las empresas no pueden hacerse responsables por aquello que no se gestiona. El distribuidor, al manipular envases de origen desconocido, no puede asumir la responsabilidad. El Estado debe solucionar esta situación. La implementación del esquema de responsabilidad de marca es la solución.	estos mecanismos permiten a todos los distribuidores cumplir con su responsabilidad sobre la seguridad..
		El marco regulatorio actual no facilita la inspección y vigilancia por parte del Estado. La SSPD no cuenta con las herramientas necesarias para ejercer el control que establece el marco actual. En un mercado con alta informalidad resulta imposible controlar la gestión de los distribuidores. El concepto de responsabilidad de marca es la solución.	No se desconoce la necesidad de estrategias adecuadas de control para el sector. El concepto de responsabilidad de marca no necesariamente libera esta carga sino que por el contrario podría requerir de esquemas de control más sofisticados para que de manera adicional se deba hacer efectivo el concepto de "uso exclusivo de los cilindros" el cual es el requisito primordial del esquema.
		Las condiciones regulatorias actuales no están incentivando la inversión que rescate la industria de la creciente informalidad. Para contrarrestarla se debe buscar: a. Reducir asimetrías de información (responsabilidad de marca) b. Predefinir condiciones mínimas de acreditación de la calidad de las empresas que operan en ciertos tramos de la cadena y buscar su creciente formalización c. Procurar márgenes más retributivos d. Configurar condiciones donde la inspección y vigilancia pueda ejercerse en el sector.	No es claro cual es la relación que tiene el esquema de marcas con el tema de asimetría de información. Por otra parte se considera apropiado buscar los mecanismos que aseguren que las empresas que participan en el mercado pueden garantizar, la seguridad y la calidad del servicio, por lo que se propone exigir que los distribuidores cuenten con una certificación de calidad que acredite el proceso de envasado como requisito para acceder al producto, y a los comercializadores la obligación de verificar los requisitos antes de firmar contratos de suministro, y por otra parte la certificación de las acreditaciones técnicas que exija cualquier Ministerio. El análisis de comentarios tarifarios será parte de una resolución independiente.
CREG-E-2004-000822	MAKROGAS S.A. E.S.P, AUTOGAS S.A. E.S.P., GAS MILENIO S.A. E.S.P., GAS SUMAPAZ S.A. E.S.P., DISGAS S.A. E.S.P.	La propuesta prevé la existencia de expendios de cilindros o en puntos de venta autorizados; a lo cual nos oponemos totalmente, ya que contraría el espíritu del Artículo 14.28 de la Ley 142 de 1.994, que obliga a las empresas a llegar hasta el usuario final, incluyendo su conexión y medición; ...	Mediante Resolución CREG 022 de 2005 la CREG sometió a consideración de la industria una propuesta regulatoria con respecto a este tema. En esta propuesta, el distribuidor mantiene la obligación de atender directamente el domicilio de los usuarios finales, pues estas instalaciones están previstas como mecanismo para garantizar la continuidad del servicio en beneficio de los usuarios. La propuesta definitiva se integrará a la expedición del marco regulatorio general. El análisis de estas consideraciones, junto con las que se están recibiendo a raíz de la consulta de la resolución mencionada se tendrán en cuenta en su momento.
		A la actividad de Distribuidor-Comercializador donde está incluida la operación de envasado, se debe exigir a todos los que la desarrollan, una capacidad de almacenamiento mínima del 20% de las ventas mensuales, dentro del mismo precio, para garantizar la continuidad del servicio ...	El marco regulatorio propuesto considera la confiabilidad y continuidad del servicio como una obligación de todos los agentes de la cadena. El marco tarifario que se diseñe para este servicio determinará en cada caso la señal tarifaria que permita el

			cumplimiento de esta obligación. Este marco tarifario será parte de una resolución independiente.
		En los contratos de prestación del servicio en el domicilio del usuario final se deben establecer tiempos de permanencia mínimos de 12 meses. ¿a qué ente gubernamental se acude cuando se incumpla esta condición por parte del usuario?; ...la empresa distribuidora debe garantizar su permanencia en el mercado como mínimo de 12 meses...concluimos que el Contrato debe ser de doble vía, se deben crear deberes y derechos no sólo para el distribuidor, sino también para el usuario final.	Por razones prácticas de la aplicación de la norma, en esta propuesta revisada se ha eliminado la condición de permanencia mínima en los contratos.
		En el Artículo 15, numeral r), donde se hace referencia a los datos que debe de llevar la Factura entregada al usuario final; entendemos que la filosofía es proteger al usuario final, pero solicitamos suprimir el ítem Cargos Unitarios, por cuanto estos están establecidos en la publicación que debemos hacer en el Artículo 7, capítulo II.	Los usuarios tiene derecho a conocer de manera sencilla como se forma el precio que está pagando por el servicio. Publicar esta información en la tarifa garantiza esta condición.
CREG-E-2004-001031	SSPD	La nueva propuesta regulatoria contempla que la figura del Comercializador Mayorista se transforme en la de un agente Almacenador y que la remuneración se efectúe a través de los cargos por confiabilidad que recibe el Gran Comercializador y el cargo por restricciones que recibe el transportador. Este cambio requiere mayor sustento, se hace entonces necesario analizar con más profundidad la función que desempeña el Comercializador Mayorista en la cadena y las implicaciones que tendría en la prestación del servicio las modificaciones a ese rol propuestas en esta Resolución. Este cambio regulatorio genera incertidumbre en los inversionistas actuales y nuevos que puede poner en peligro el crecimiento de la industria u obligar al Gran Comercializador a realizar estas inversiones. Se recomienda mantener la figura del Comercializador Mayorista y hacer obligatorio los contratos de suministro entre el Gran Comercializador y los Comercializadores Mayoristas y entre estos y los Distribuidores Minoristas. Adicionalmente, dejar abierta la posibilidad de que el Distribuidor Minorista obtenga directamente el producto del Gran Comercializador.	La propuesta regulatoria prevé la separación de la actual Comercialización Mayorista en sus dos componentes fundamentales: la comercialización propiamente dicha y el almacenamiento, definiendo para cada una de ellas un régimen regulatorio específico para lograr su objetivo dentro de la cadena de prestación del servicio público domiciliario de GLP. La separación tiene por objeto asignar eficientemente las responsabilidades de confiabilidad en el suministro del producto y mejorar las condiciones de acceso a éste por parte de los distribuidores para garantizar competencia en el mercado. En el documento soporte de esta resolución se exponen los argumentos económicos y jurídicos de la CREG para implementar esta propuesta. Los actuales Comercializadores Mayoristas podrán seguir ejerciendo ambas actividades de manera independiente, sujetos en cada caso a la regulación correspondiente. Los distribuidores adquirirán el producto de los comercializadores y tendrán la facultad de negociar los sitios y condiciones de entrega.
		Del almacenamiento Es pertinente que aclarar, complementar o incluir definiciones con respecto a "Sistema Nacional de Almacenamiento" y "Planta de Almacenamiento de Respaldo". Dado que los costos asociados con el almacenamiento de respaldo serán	Estas definiciones se han eliminado de la propuesta regulatoria. Mediante un sistema de información completa de cada planta almacenadora, los almacenadores pondrán a disposición la capacidad de almacenamiento instalada. Este análisis es parte de la propuesta tarifaria.

	<p>objeto de remuneración en la tarifa al usuario final, es necesario que la Comisión establezca para cada mercado relevante y conforme a la ubicación geográfica de los terminales, los volúmenes de GLP que serán reconocidos vía tarifa.</p> <p>Los volúmenes a almacenar como respaldo, no pueden dejarse a libre criterio de los Grandes Comercializadores y Transportadores, ya que esto puede traducirse en una baja confiabilidad (volúmenes bajos), o en traslado de costos de ineficiencia al usuario final (volúmenes altos) como mecanismo para cubrir los riesgos asociados con sus actividades, ante la posibilidad de que dichos costos les sean reconocidos vía tarifa.</p> <p>Actualmente los Comercializadores Mayoristas, disponen de una determinada capacidad de almacenamiento, resultado de las inversiones realizadas bajo la regulación vigente.</p> <p>En el evento en que la Comisión establezca volúmenes de respaldo por debajo de las capacidades instaladas, estos agentes podrían resultar afectados económicamente, salvo que sus excedentes de capacidad sean contratados por otras empresas distribuidoras (no reconocido vía tarifa), o que la propia Comercializadora Mayorista (ahora Almacenador), utilice dicho excedente de capacidad como apoyo a su estrategia operativa y comercial, ante la posibilidad de mantener la integración vertical con la actividad de distribución.</p>	<p>Los contratos de suministro y de transporte deberán especificar las condiciones, tiempos y cantidades de entrega. En el caso de los transportadores las cantidades contratadas deberán especificarse en términos diarios, lo que significa un flujo continuo de producto, aún cuando los distribuidores puedan negociar otros tiempos de entrega. Esto significa que los transportadores deberán mantener disponible en cada terminal como mínimo la demanda diaria del mercado relevante. En el caso de comercialización, como parte de los análisis para el diseño de un reglamento de comercialización, la CREG determinará la necesidad o no de establecer contratos estandarizados.</p> <p>Los almacenadores tendrán la libertad de negociar su capacidad de almacenamiento con todos los agentes de la cadena para respaldar todas las necesidades de almacenamiento que requiere la prestación del servicio público domiciliario de todo el país (comercializadores, transportadores, distribuidores, grandes usuarios, productores y/o importadores).</p> <p>No obstante se debe destacar que las capacidades instaladas de almacenamiento no tienen relación con la capacidad de almacenamiento que es remunerada actualmente en función de la demanda, por lo tanto no puede afirmarse que el hecho de que no se asegure la remuneración la capacidad instalada pueda afectar a estos agentes. La remuneración ha estado sujeta al riesgo de demanda y en este sentido los excedentes de capacidad se han dado en este periodo tarifario como consecuencia de la disminución de la demanda que es de alrededor del 16% en promedio nacional. Se debe destacar que en algunos terminales el excedente de capacidad resultante al final de este periodo tarifario por el efecto de la caída de la demanda es muy superior al haberse presentado disminuciones de hasta un 30% en esta.</p>
	<p>Expendios de cilindros de GLP.</p>	<p>Los comentarios con respecto a este tema se agregarán a los</p>

		que se reciban por concepto del proceso de discusión de la Resolución CREG 022 de 2005 la cual propone la regulación de puntos de venta y de expendios
	<p><u>Obligaciones Generales (Modos de Transporte)</u></p> <p>Conforme a lo estipulado en el literal f de este artículo, se recomienda evaluar que la vigilancia de las actividades de transporte de GLP en los modos terrestre y fluvial, este a cargo de la Superintendencia de Puertos y Transporte (Dependencia del Ministerio de Transporte) encargada de vigilar la reglamentación técnica aplicable expedida por ese Ministerio.</p> <p>De esta manera, se evitaría una posible dualidad de funciones entre las dos Superintendencias, toda vez que el Ministerio de Transporte reglamenta el manejo y transporte de mercancías peligrosas y adicionalmente cuenta con los medios logísticos para su vigilancia.</p>	<p>En este nuevo proyecto regulatorio la actividad de transporte se limita sólo a la que se realiza por ductos. La estrategia de combinación de otros modos de transporte como el fluvial, marítimo y/o carretero será una decisión económica del agente transportador. El traslado de GLP entre terminales y envasadoras y entre éstas y los municipios atendidos está a cargo del distribuidor y se denomina flete.</p> <p>Como puede observarse, el transporte de GLP es una actividad inherente a la prestación del Servicio Público Domiciliario de GLP y quienes lo realizan son empresas de servicios públicos domiciliarios, por lo tanto son sujetas a la vigilancia y control de la SSPD. Obviamente sin perjuicio de los acuerdos, convenios o estrategias conjuntas que esa Superintendencia plantee con el Ministerio de Transporte o la Superintendencia de Puertos y Carreteras para facilitar su labor de control y vigilancia.</p>
	<p><u>Sistema de información electrónico a través de Internet.</u></p> <p>Se sugiere que la obligación específica para los Grandes Comercializadores, los Transportadores y los Almacenadores establecida en los artículos 12, 13 y 14 del proyecto de resolución, relativa a implementar un sistema de información electrónico a través de Internet, sea implementada en el Sistema Único de Información SUI.</p>	<p>El establecimiento de estos sistemas de información es responsabilidad de cada agente y se requiere asumir una serie de costos que son responsabilidad de cada agente para adelantar su actividad y garantizar información transparente y suficiente al mercado. Estos costos se reflejarán en los precios aplicables a cada eslabón de la cadena.</p>
	<p><u>De la responsabilidad del distribuidor.</u></p> <p>Como medida tendiente a reducir la posibilidad de que se adelanten prácticas ilegales, durante la actividad de traslado y entrega del cilindro al usuario final, y propender por la responsabilidad del distribuidor en todas las actividades propias de la distribución, se sugiere que en caso de contratación de terceros para adelantar esta actividad, se incluyan cláusulas de exclusividad de prestación del servicio entre el "fletero y el distribuidor", de tal forma que un "fletero" solo podrá estar al servicio de un distribuidor.</p>	<p>El modelo operativo no considera la posibilidad de contratar con un tercero ninguna de las sub-actividades de la distribución, siendo cada una de ellas total responsabilidad directa del distribuidor. El flete entre terminales y envasadoras y entre estas y los municipios atendidos, así como la atención directa del usuario son parte de la actividad de distribución.</p>
	<p>1.1.1.1 De las básculas en los camiones</p> <p>Se sugiere que las especificaciones técnicas mínimas relativas a este modo de medición, se incluyan en el "Código de Medida", con el propósito de unificar los criterios técnicos, procedimientos y alcance de la misma.</p> <p>Si bien es cierto que el mecanismo propuesto, contribuiría a mejorar el control al menos en la cantidad (peso) del producto entregado al usuario final, es necesario revisar la facilidad de implementación y operatividad del sistema. Igualmente, es importante evaluar el impacto en costos que esta</p>	<p>Se acoge la sugerencia, se revisará el tema detalladamente con la expedición del Código de Medida que facilite y haga más eficiente las actividades comerciales de los agentes.</p> <p>Los impactos en los costos serán tenidos en cuenta en la formulación de la propuesta tarifaria.</p>

	<p>actividad adicional tendría sobre los distribuidores, tanto en costos directos por la implementación del sistema de pesaje, como en los mayores tiempos que pueda demandar la entrega del producto.</p> <p>1.1.1.2 De las prácticas de trasvase Ante la dificultad de vigilar y controlar de manera efectiva el trasvase de cilindros debido al gran número de vehículos repartidores y a su dispersión por la geografía nacional, se debe buscar la implementación de nuevos mecanismos técnicos, que reemplacen al termo-encogible utilizado actualmente, el cual es fácilmente adulterado. Para el caso de los vehículos se sugiere que la exigencia de la póliza, la efectúen las autoridades de tránsito a través de los organismos que tienen la competencia para inmovilizar y restringir el tráfico de vehículos.</p> <p>La obligación de entregar factura al usuario con la información mínima relacionada en el numeral, contribuye a mejorar las actividades de vigilancia y control. Como complemento a esta medida, se sugiere establecer la obligación para que el distribuidor conserve copia de la facturación expedida, al menos de los últimos tres años conforme a lo estipulado en el Código Contencioso Administrativo, la cual se constituye en elemento probatorio para las investigaciones que lleguen a adelantar la SSPD en materia de presuntas violaciones en la aplicación del régimen tarifario. No obstante lo anterior, se recomienda adelantar las consultas necesarias respecto a las excepciones en materia de facturación para el GLP, contempladas en el estatuto tributario y demás normas sobre la materia.</p> <p><u>Pruebas revisiones e inspección de instalaciones.</u> Se sugiere indicar la norma aplicable a la conexión del cilindro expedida por el Ministerio de Minas y Energía. Adicionalmente, se sugiere incluir la obligación al distribuidor de informar al usuario la forma correcta de instalación del producto en caso de que el cilindro sea distribuido a través de un expendio de su responsabilidad.</p>	
		<p>De acuerdo, la CREG considera que la forma más efectiva de eliminar los incentivos que al final de la cadena generan prácticas que afectan la calidad del producto y la seguridad de los cilindros se evitará de manera contundente con la implementación de un sello inviolable que garantice las condiciones del envasador hasta el usuario final. Hasta tanto no se logre esta situación, el distribuidor deberá responder directa y exclusivamente por todas las actividades, desde que el producto sale del terminal hasta cuando llega al usuario final.</p> <p>Se acepta el comentario</p>
		<p>Se considera que la redacción del Artículo contempla esta solicitud.</p> <p>El distribuidor que utiliza los expedios y/o puntos de venta como canal de distribución tiene la obligación de entregar los cilindros en el domicilio de los usuarios</p>
	<p><u>Instrucción a usuarios.</u> Para efectos de la vigilancia sobre el cumplimiento de este artículo, es pertinente definir tanto el contenido mínimo como la periodicidad de entrega de la cartilla instructiva a los usuarios. Igualmente se sugiere que las notas informativas de seguridad, a incluir en la factura, sean definidas por esta Superintendencia junto con el contenido de la cartilla instructiva. Por facilidad en el tamaño de la impresión y no limitar su contenido, se sugiere como alternativa incluir esta información en un volante adjunto cada vez que se expida una factura.</p>	<p>Se comparte la sugerencia, sin embargo no se considera necesario incluirlo en la regulación pues la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios puede hacerlo en cualquier momento a través del mecanismo que considere más conveniente.</p>
	<p><u>Servicio de Atención de Emergencias.</u></p>	<p>Se entiende implícita la exclusividad de la línea de atención de</p>

		<p>Se sugiere establecer la obligatoriedad de que al menos una de las líneas de emergencia sea de dedicación exclusiva, debido a que es común encontrar que las líneas de emergencia anunciadas, son utilizadas para atender otras actividades que les representan un alto grado de ocupación.</p> <p>En cuanto a su organización y requisitos, se sugiere señalar cual es la autoridad competente que actualmente establece dichos requisitos.</p>	<p>emergencias.</p> <p>La CREG establece los requisitos de este servicio.</p>
		<p>1.1.1.3 Del esquema de marcas</p> <p>El actual esquema de cilindro universal sin marcación o señalización facilita la entrada de nuevos distribuidores al mercado sin imprimirle competencia al mismo, a la vez que alienta la informalidad y dificulta el mantenimiento y reposición de la red de distribución toda vez que no existe un responsable claro por la prestación del servicio.</p> <p>Por estas razones, independientemente del debate jurídico sobre los problemas legales que acompañan a la implementación de un esquema de marcas, es necesaria la identificación clara del responsable por la prestación del servicio.</p> <p>Esto se puede lograr a través de una señal o marca que brindaría herramientas adicionales a la SSP para realizar su labor de vigilancia y control, toda vez que le facilitaría la identificación de la empresa responsable de la prestación del servicio.</p> <p>Adicionalmente permite la diferenciación entre proveedores. Es de esperarse que los usuarios premiarán la calidad, seguridad y confiabilidad que le brinde la empresa, constituyéndose en un incentivo para que las empresas presten un mejor servicio y mantengan los cilindros en condiciones óptimas de operación. La empresa que no haga mantenimiento y reposición pierde participación en el mercado. En este esquema las condiciones de seguridad constituyen un factor de competencia en el mercado.</p>	<p>El análisis detallado de esta situación se encuentra en el documento soporte de esta resolución.</p> <p>La identificación del prestador del servicio es una forma necesaria de información para el mercado por lo cual se exige en todas y cada una de las etapas de la distribución.</p> <p>El análisis jurídico y de las implicaciones económicas, así como de la conveniencia dada su real efectividad para cumplir las expectativas creadas con respecto a una marca indeleble se incluyen en detalla en el documento soporte de esta resolución.</p> <p>La seguridad no puede analizarse como un elemento de competencia pues esta es definida por parte del Estado de como mínimo obligatorio para todas las empresas prestadoras del servicio para garantizar el bienestar general</p>
E-2004-001130	GASES DE MEDELLÍN Y RIONEGRO S.A. E.S.P.	<p>SOBRE LA LIBRE COMPETENCIA</p> <p>Llama la atención que en los considerandos de la resolución menciona que es función de la CREG el de "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."</p> <p>Más sin embargo la resolución en comento pretende adoptar medidas que van en contravía con dicho planteamiento, como son:</p> <p>1. Definir las condiciones uniformes de los contratos de prestación del servicio a usuarios finales . En los contratos de prestación del servicio en el domicilio del usuario final se deben establecer tiempos de permanencia</p>	<p>La propuesta no busca desconocer el derecho que le asiste al usuario para escoger libremente a su prestador del servicio La permanencia mínima en los contratos es aplicable cuando pueden evitarse costos que encarezcan la prestación del servicio.</p>

	<p>mínimos de 12 meses</p> <p>Tal previsión atenta contra la libertad de los contratantes, incluso contra la libertad del comprador o usuario quien ejerce el derecho a escoger en cada oportunidad el proveedor del producto y mal se puede limitar tal práctica. Lo que significa que dicha norma además sería violatoria de los principios contractuales que regula el Código Civil, además que en la práctica será inútil por inaplicable.</p> <p>De otra parte, en cada oportunidad que se adquiere un cilindro de gas, se agota el contrato, por eso es una compraventa, no siendo legalmente posible sujetar al usuario a que permanezca atado a la empresa domiciliaria para la próxima compra, en especial en tratándose de cilindros portátiles de 20, 30, 40 o 100 libras</p>	<p>pero aún así no evita que ante incumplimientos o una vez vencido el término de permanencia, el usuario ejerza libremente su derecho a escoger a otro prestador del servicio.</p> <p>Sin embargo, en esta ocasión, por razones prácticas de su aplicación se ha eliminado esta condición de permanencia mínima.</p>
	<p>2. Imponer como obligación del distribuidor la de "Respaldar su demanda agregada semestral con contratos de suministro donde se pacten volúmenes diarios".</p> <p>Al igual que lo mencionado en el ordinal 1, anterior, resulta de imposible predicción que el distribuidor pueda calcular con contrato en mano los volúmenes diarios a distribuir con sus clientes, habida cuenta que LOS USUARIOS LEGALMENTE NO ESTAN ATADOS A COMPRAR UNICAMENTE A LA RESPECTIVA EMPRESA, como se empecina en preverlo ese organismo...estaría violando el Código Civil y es que la venta del producto contenido en un cilindro de gas propano NO ES UN CONTRATO DE SUMINISTRO, como evidentemente pretende asimilarlo esa entidad.</p>	<p>Por razones de confiabilidad del servicio los distribuidores deben mantener contratos vigentes de suministro para atender su demanda. Las previsiones de variación de la demanda son responsabilidad de cada distribuidor. Se han eliminado de la propuesta los tiempos de duración semestral mientras la CREG define o no la necesidad de estandarizar los contratos de suministro.</p>
	<p>3. Esta misma situación se predica del artículo 16 literal g) cuando expone como obligación del distribuidor cuando realiza la actividad a través de tanques estacionarios:</p> <p>"g) Entregar una factura numerada a cada usuario conectado en la que se observe como mínimo la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consumo correspondiente a ese período. • Lectura anterior y actual del medidor de consumo... <p>...Tal previsión riñe con el concepto de libre competencia que predica ese organismo. De tal suerte que fácticamente resulta ineficaz esta disposición, ya que al existir varios distribuidores, no siempre podrá conocer el último, la lectura del consumo anterior, si quien atendió al cliente fue otra empresa.</p>	<p>La medición y facturación de los consumos es un derecho del usuario y una obligación del distribuidor. La condición de lectura inicial y final es aplicable aun cuando se presente un cambio de distribuidor.</p>
	<p>Inconsistencia del contenido del artículo 18 por ser en sí mismo manifiestamente contradictorio en lo relacionado con los expendios, siendo en cambio necesario prohibir de manera definitiva el funcionamiento de expendios en zona urbana por ser contrarios al espíritu del servicio público domiciliario y ser violatorios de las disposiciones que regulan el transporte de</p>	<p>La CREG considera que los expendios y puntos de venta son mecanismos válidos de distribución para garantizar la continuidad del servicio. Estos comentarios se incorporaran a los recibidos con respecto a la nueva propuesta contenida en la resolución CREG 022 de 2005. La nueva regulación propone definiciones y</p>

		gas como mercancía peligrosa	alcances que faciliten la identificación y control de estos sitios, en forma complementarla a las disposiciones que sobre este tema el Minminas determine en su reglamento técnico para garantizar la seguridad.
		La resolución 109 de la CREG solamente esta cobijando el Transporte de gas como mercancía peligrosa cuando se trata de abastecer tanques estacionarios, violando de esta manera las disposiciones del Ministerio de Transporte que determina el transporte de cilindros como mercancía peligrosa, como lo informa el Decreto 1609 de 2002.	No es cierta esta apreciación, la regulación propuesta contempla la obligación de cumplimiento de las reglas sobre transporte de mercancías peligrosas cuando se da ambos tipos de distribución: cilindros y cisternas para abastecer tanques estacionarios. Se modifica la redacción
		INCONFORMIDAD RESPECTO DEL CONTRATO DE SERVICIOS PÚBLICOS ENTRE GRANDES COMERCIALIZADORES Y DISTRIBUIDORES Se establece la obligación de celebrar contrato de suministro entre grandes comercializadores y distribuidores que garantice la prestación del servicio en forma eficiente, continua y segura . Sin embargo no consideramos lógico que con anticipación se prevea el volumen a comprar , cuando por las actuales circunstancias inciertas del mercado no existe seguridad de los volúmenes que se manejaran	Existe libertad de empresa para el desarrollo de las actividades de la cadena prestación del servicio de GLP. En esa medida quien decida adelantar la actividad es responsable de evaluar y considerar los riesgos asociados a la actividad escogida. Los contratos sirven varios propósitos dentro del marco operativo del sector, tal y como se establece en el documento soporte de esta resolución, entre ellos cubrir parte del riesgo asociado a cada actividad.
		La decisión de eliminar las comercializadores mayoristas hoy existentes, desconociendo las enormes inversiones que ellas representan Al revisar con detalle la resolución pretende eliminar de la cadena distribuidora, la gestión de las comercializadoras mayoristas, para en cambio hablar de "planta de almacenamiento" o "planta de almacenamiento de respaldo, que según parece será una sola la escogida en cada terminal , fruto de una selección o licitación , por parte del productor. De llevarse a cabo tal determinación , el Gobierno Nacional y en particular ese organismo, debe prever la forma de indemnizar a aquellos comercializadores mayoristas, constituidas al amparo de la Ley como empresas de servicios públicos, con ocasión del lucro cesante que generará la cesación de sus actividades , al modificarse, al arbitrio de esa entidad, las reglas de juego de una actividad que se viene desarrollando desde la década de los años 19/0 , hasta nuestros días, por exigencia misma del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Minas y Energía y ECOPETROL, quienes obligaron a los distribuidores a realizar esas cuantiosísimas inversiones	La propuesta regulatoria no plantea eliminar ninguna actividad de la cadena. Busca identificar todas aquellas que se realizan y tratarlas de manera independiente de acuerdo con su naturaleza, función y objetivos dentro del modelo operativo de la industria. La sustentación jurídica y económica de la medida se detallan en el documento soporte de esta resolución. De todas formas , la regulación propuesta prevé un mecanismo de transición para la adaptación a la nueva situación.
CREG-E-2004-001148	CONFEDEGAS	Al analizar el Marco Regulatorio propuesto en la Resolución CREG 109 de 2.003, encontramos la siguiente orientación: 1. Da señales de libertad de importación y libre acceso a la infraestructura de transporte. pero de otra parte. propone una regulación intrusiva	La regulación propuesta propone el escenario APRA múltiples comercializadores. La regulación del precio del producto para

		<p>mediante el establecimiento de precios regulados con rezagos de variables de precios que no permitiría la entrada de nuevos agentes importadores, con un régimen de cargos por uso y contratación a lo largo de toda la cadena, restricciones impredecibles a las integraciones vertical y horizontal, etc.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Consolida el monopolio en cabeza de ECOPETROL lo que representa un escenario en donde persisten los problemas de irregularidad y falta de suministro de GLP derivados de las limitaciones en su infraestructura de producción y transporte con el consecuente retroceso de la Industria. 3. Concluye que la Comercialización Mayorista se ha constituido en oligopolio, considera necesario eliminar esta actividad y la deja en cabeza del único Gran Comercializador y Transportador. 4. Fragmenta las actividades de la cadena en la distribución fomentando las practicas ilegales de los agentes, al existir mayores grados de libertad sin la posibilidad de supervisión y control por parte de la SSPD. 5. El esquema propuesto tiende a asimilarse en algunas etapas de la cadena con otros servicios públicos, sin embargo, contrario a todos ellos la red física de distribución no será propiedad de los distribuidores y los costosos e inaplicables sistemas de medición para entrega del producto al usuario final, parece ser, quedan bajo la propiedad de estos últimos. 	<p>cada período tarifario se ajustará a las condiciones de oferta y demanda de cada momento para garantizar una oferta eficiente y suficiente de producto. Las reglas de integración buscan promocionar la competencia evitando que la integración de actividades de diferente naturaleza de tal forma que la inversión en infraestructura no se convierta en una barrera a ala competencia.</p> <p>La propuesta busca asignar las responsabilidades de confiabilidad de manera específica y eficiente para todos los comercializadores y transportadores. La expansión de infraestructura requerida deberá responder al surgimiento de contratos entre las partes.</p> <p>La propuesta busca tratar de manera independiente cada actividad en la cadena de prestación del servicio en respuesta a su función y objetivos dentro de la misma. No se propone eliminar ninguna actividad.</p> <p>La propuesta de la Resolución CREG 109 de 2003 ya no contempla esta situación mientras no se logre la implementación de medidas efectivas APRA contrarrestar los incentivos que han generado informalidad al final de la actividad de distribución Dado su similitud en muchos aspectos la aplicación de la Ley 142 de 1994 resulta en esta condición. No se entiende el comentario final</p>
		<p>ESCENARIOS REGULATORIOS PROPUESTOS</p> <p>A. Libertad de precios con un sistema de transporte en ductos regulado. Bajo este escenario el marco Regulatorio para el sector debería contener los siguientes elementos en cada eslabón de la cadena:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad para importar, y señales de precio que permitan el desarrollo de esta actividad. 2. Libre acceso y refuerzo al Sistema Nacional de Transporte de GLP. 3. Libertad de precios a usuario final. 	<p>La libertad de importación está contemplada en el marco regulatorio general que prevé la existencia de múltiples comercializadores. La señal tarifaria de cada periodo tendrá en cuenta las condiciones que garanticen oferta suficiente y eficiente. El libre acceso a los sistemas de transporte son primordiales para garantizar esta condición y se debe trabajar en este sentido para materializarlo. El acceso a las facilidades de importación deben igualmente ser consideradas para que se de la misma condición. La expansión de ambos sistemas, así como la necesidades de conexión, responderá a un esquema de contratos. Las decisiones en materia tarifaria serán la base de una regulación independiente.</p>
		<p>B. Una regulación fuerte en cada eslabón de la cadena acompañada de una intensa labor de control por parte de la SSPD. En caso tal que la Comisión opte por regular todas y cada una de las transacciones de la cadena, deberá construir un Marco Regulatorio que considere:</p>	<p>Una regulación mas quede fuerte debe calificarse de adecuada, ya que es condición necesaria bajo cualquier esquema de marco regulatorio que se adopte. Es una de las atribuciones que se reservó el Estado en la prestación de los servicios públicos. Por</p>

		<p>1. Los requerimientos de supervisión para la SSPD que aseguren el cumplimiento de la regulación en todos y cada uno de los eslabones de la cadena en la totalidad del país, pues los agentes objeto de ella se encuentran dispersos a lo largo y ancho del territorio nacional.</p> <p>2. La obligatoriedad de que ECOPETROL construya las facilidades de producción y transporte que aseguren una oferta confiable y continua de GLP</p> <p>3. Que el monopolio en cabeza de ECOPETROL adquiera a valor de reposición a nuevo la infraestructura de almacenamiento propiedad de los actuales Comercializadores mayoristas o indemnice a las personas que en virtud de las nuevas reglamentaciones puedan quedar privadas del ejercicio de una actividad económica lícita.</p> <p>4. Que el Estado Colombiano asuma la responsabilidad total por el estado de los cilindros que circulan en el país</p> <p>5. Que en la distribución y para controlar la cantidad de producto entregado al usuario, se verifique en su presencia y mediante basculas de su propiedad o del distribuidor el contenido de cada cilindro recibido.</p> <p>C. Libertad de importación, Transporte sometido a regulación, Responsabilidad de marca en distribución y precios regulados al usuario final. En este escenario la CREG regula todas las transacciones que se realicen a lo largo de la cadena, a excepción de la libertad para importar producto, y se establece la Responsabilidad de Marca en la distribución para facilitar la labor de control de la SSPD.</p>	<p>otra parte, independientemente de quien realice las inversiones o desarrolle las actividades, la serie de responsabilidades que acompaña la prestación de un servicio público domiciliario tiene como fundamento un sistema fortalecido de control y vigilancia.</p> <p>La regulación a lo largo de la cadena debe ser aplicable a cualquier agente que decida desarrollar una actividad de la cadena de prestación del servicio. No se explica por que razón esta regulación debería determinar que una empresa en particular adelantara acciones específicas</p> <p>La regulación referente al esquema de reposición y mantenimiento de cilindros y tanques estacionarios responde a las disposiciones de la Ley 689 de 2001. Esta legislación responsabiliza a cada agente de la cadena por la seguridad en la prestación del servicio, por lo tanto el Estado no puede asumir esta responsabilidad bajo ningún esquema regulatorio. La regulación vigente en estos aspectos provee los medios físicos, financieros, operativos y administrativos para que los agentes cumplir con esta obligación. Esta regulación vigente no se encuentra actualmente en discusión</p> <p>No es claro al establecer qué elementos de la marcación de cilindros permite concluir que el precio a usuario final y todas las transacciones a lo largo de la cadena ahora si deban ser regulados, a diferencia de la propuesta planteada en el escenario A. En el documento soporte de esta resolución la CREG expone su análisis jurídico, económico y de expectativas creadas en torno al esquema de marcas.</p>
<p>CREG-E-2004-00112</p>	<p>EMPRESA ANTIOQUEÑA DE ENERGIA S.A. E.S.P.</p>	<p>1 Aclarar el numeral e) del Artículo 15, en cuanto a que habla de disponer de básculas que permitan al usuario verificar el peso del cilindro. Esto querría decir que se deben instalar básculas en los vehículos de reparto?.</p>	<p>Es correcta la interpretación</p>
		<p>2. Considerar lo exigido en el Artículo 21 - Servicio de Atención de Emergencias -. Es poco probable que los distribuidores cuenten con una línea de atención de emergencias que opere las 24 horas del día, aún empresas como EADE SA E.S.P. que tiene oficinas de servicio al cliente en todos los municipios del Departamento de Antioquia, en los cuales presta el</p>	<p>Los riesgos asociados al servicio público domiciliario de gas combustible requieren que los distribuidores sean plenamente responsables y capaces de solucionar situaciones riesgosas para los usuarios de manera inmediata. La forma de operar y garantizar estas condiciones serán responsabilidad de cada empresa, por lo que contar con mecanismos de coordinación y</p>

		servicio de energía eléctrica, podría cumplir con abrirlas todo si día y toda la noche. Se sugiere que mejor se piense en una labor conjunta entre la empresa prestadora del servicio de gas y el cuerpo de bomberos del municipio respectivo.	colaboración con los bomberos de cada municipio atendido es una estrategia válida.
CREG-E-2004-003013	SSPD	<p>1. Es necesaria examinar con detenimiento la competencia de la CREG para proponer y redefinir una nueva estructura para el mercado de GLP, toda vez que en criterio de esta Superintendencia, dicha facultad le corresponde ejercerla al Ministerio de Minas y Energía, teniendo en cuenta que esta Entidad es la encargada de adoptar la política general en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento beneficio, transformación y distribución de hidrocarburos y de dictar los reglamentos relacionados con la forma en que deban ser desarrolladas dichas actividades por los agentes del mercado</p>	<p>La Ley 142 de 1994 en su artículo 73 faculta a las comisiones de regulación a <i>"regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad."</i> Cuando esta ley faculta a las comisiones a regular monopolios y promover competencia, implícitamente está permitiéndoles la expedición de todas aquellas normas que puedan influenciar el comportamiento de los agentes en el mercado. Mal haría la Comisión en limitar su actuación a la regulación de precios, cuando es claro que la estructura del mercado y la conducta de los agentes son elementos tan importantes como los precios en la asignación de rentas entre usuarios y prestadores del servicio. Tan clara es la competencia de la Comisión respecto a la modificación de la estructura del mercado que la misma ley le asigna de manera especial la facultad de escindir una empresa de servicios públicos o de fusionarlas en pro de la eficiencia y en beneficio de los usuarios. De manera relacionada las comisiones de regulación deben establecer los mecanismos indispensables para evitar la concentración de la propiedad accionaria en empresas con actividades complementarias en un mismo sector o sectores afines en la prestación e cada servicio público. Siendo todas estas situaciones en las que las comisiones pueden afectar la estructura de un mercado, es claro que la CREG tiene la competencia suficiente para modificar la estructura de los sectores bajo su regulación sin ser el GLP una excepción.</p> <p>De todas formas, se aclara que la propuesta regulatoria no elimina ni crea nuevas actividades en la cadena, sólo las identifica de manera particular para asignar eficientemente las responsabilidades y funciones en respuesta al objetivo que deben cumplir dentro de la cadena de prestación del servicio.</p>
		2. Conforme con la expuesto en el estudio preliminar presentado a esa	La propuesta regulatoria recorre detalladamente cada uno de los

		<p>Comisión, los cambios propuestos al régimen regulatorio no producen soluciones de fondo a la crítica situación que soporte el sector y podría aumentar el grado de informalidad y desorden en que se encuentra. Adicionalmente, se considera que el esquema propuesto genera cargas excesivas y de difícil cumplimiento para esta Superintendencia ante la imposibilidad de verificar de forma efectiva el cumplimiento de algunas de las disposiciones contempladas en el acto administrativo que se comenta.</p>	<p>eslabones de la cadena y plantea la forma de abordar las situaciones actuales que deben ser mejoradas para garantizar confiabilidad, calidad y responsabilidad en la prestación del servicio. La situación crítica de informalidad, en la etapa final de la cadena se aborda desde dos puntos de vista que requieren correctivos: en el envasado y en la comercialización al usuario final, las cuales se abordan detalladamente en el documento soporte de esta resolución. Los demás comentarios mencionados en forma general se responden individualmente cuando se cita la correspondiente comunicación.</p>
		<p>La Superintendencia se ratifica en su posición sobre la conveniencia de adoptar un esquema de Identificación empresarial basada en la marca como distintivo en un todo siguiendo el lineamiento del Código de Comercio. Creemos que esta es una solución eficiente económicamente, viable y moderna, que además enviará señales claras al mercado en materia de responsabilidad y calidad en la prestación del servicio haciendo efectivas las labores de vigilancia y control</p>	<p>La propuesta dispone de un mecanismo de identificación plena en cada sub-actividad de la actividad de distribución, que no riñe en ningún momento con lo dispuesto en el Código de Comercio. Con respecto a la colocación de una marca o sello indeleble en los cilindros, en el documento soporte de esta resolución se analiza en detalle el alcance jurídico de la medida, la posibilidad real de cumplir con las expectativas creadas, y el impacto económico de la misma, concluyendo que la misma no es eficientemente económica ni completamente efectiva</p>
CREG-E-2004-001156	ECOPETROL	<p>En síntesis, ECOPETROL S.A. considera que por ahora el marco propuesto debe seguir manteniendo el número de agentes y las actividades que vienen desarrollando cada uno de estos. Actualmente los Grandes Comercializadores establecen un nexo funcional con los Comercializadores Mayoristas, permitiendo una mejor operación a lo largo de la cadena ya que se puede atenuar el gran número de señales que vienen desde los diversos Minoristas. No obstante, es necesario mantener señales que determinen comportamientos adecuados de parte de cada uno de los agentes, de manera que ninguno de estos pueda llegar a ejercer <i>posición dominante</i>. Consideramos que el nuevo marco debe estar orientado hacia el establecimiento de un esquema más formal de y entre los agentes, de señales de precios más adecuadas para la aparición de nuevos actores, del desarrollo del libre acceso a los sistemas de transporte y almacenamiento, de mecanismos de certificación y medición de la calidad del producto que se comercialice</p>	<p>La propuesta no modifica esta condición.</p> <p>La figura de comercializador se unifica y se identifica independientemente la figura del almacenador como un agente requerido por todos los que actúan en la cadena.</p> <p>Este es uno de los aspectos que se trabajan en la propuesta regulatoria con el objeto de dar señales que permitan la expansión de la cobertura o la atención de nuevos mercados ya que se encuentran sustentadas en relaciones comerciales sólidas y formales, y se garantice información suficiente y transparente.</p>
		<p>Coordinación de los esquemas de regulación y de política del transporte de los Combustibles Líquidos y del GLP</p> <p>En la actualidad se está desarrollando el Reglamento de Transporte por</p>	<p>La CREG ha propuesto desarrollar un Reglamento de Transporte de GLP de manera que éste sea consistente en lo posible con el del Minminas.</p>

	<p>poliductos — ROI, que define las reglas sobre la programación y operación del Sistema Nacional de Transporte por poliductos. Teniendo en cuenta que el GLP hace uso de este sistema de transporte y que tan solo dos son propanoductos (transporte exclusivo de GLP), se hace necesario que la reglamentación sobre este punto este alineada con el ROT de forma que no se generen desventajas ni preferencias.</p> <p>La relación contractual debe existir entre el Gran Comercializador y el Transportador, entre el Gran Comercializador y el Distribuidor Mayorista y entre el Transportador y el Distribuidor Mayorista, para lo cual se recomienda emplear la misma figura empleada en el ROI: hay contrato cuando se tenga oferta comercial aceptada, contrato al cual se entienden incorporadas todas las disposiciones definidas en los artículos 24 a 26 de la Resolución 109 y demás normas establecidas en la regulación (RUT del GLP).</p> <p>La oferta comercial se define como un conjunto de reglas uniformes para todos los clientes que regula las obligaciones y sanciones de estos en caso de incumplimiento de los acuerdos comerciales.</p> <p>En conclusión, es importante lograr una congruencia entre el ROT de combustibles líquidos y el RUT de GLP, tanto en definiciones como obligaciones y penalizaciones.</p>	<p>De esta forma están contemplados los contratos transportador-distribuidor y/o comercializador-transportador y distribuidor-comercializador, teniendo en cuenta que únicamente existe un comercializador y un distribuidor. Entre estos deben mediar contratos con formalidades plenas y dependiendo de los acuerdos de entrega del producto, el remitente debe coordinar los procesos de nominación. Quien hace transferencia de custodia es responsable de suministrar los medios eficientes para realizarla.</p> <p>De acuerdo, bajo este criterio la CREG desarrollará el reglamento de transporte para GLP. En este reglamento se desarrollarán todos los aspectos operativos y de nominación del sistema de transporte, en los términos expuestos en la Resolución CREG 066 de 2002.</p>
	<p>Casos de Emergencia o fuerza mayor en el abastecimiento</p> <p>La oferta comercial aceptada da cubrimiento a los agentes de la cadena en casos de emergencia o fuerza mayor, situaciones bajo las cuales los Índices de Disponibilidad y de Continuidad no podrán aplicar (IDDP e ICS), obligando al ente regulador a fijar un estatuto o código de racionamiento en el que se aclare a los agentes y usuarios las reglas que se deben aplicar salvaguardando a los agentes de la cadena (multas): cambios en la operación, reprogramación de los despachos, tarifas a aplicar (deberán remunerarse los sobrecostos por la operación en estos casos), etc. El estatuto establecerá las situaciones que serán definidas como casos de emergencia o fuerza mayor y revisará la discrecionalidad de operación de agentes como el Transportador en dichos eventos.</p>	<p>De acuerdo, la CREG estudiará en forma independiente si la prestación del servicio de GLP requiere o no la existencia de un Reglamento de Racionamiento. En principio, todos los agentes están obligados a cumplir sus contratos pues estos deben reflejar las condiciones de transabilidad del GLP y la existencia de medios alternativos de transporte.</p>
	<p>1.1.1.4 Sistemas de Información</p> <p>Considerando el proceso operativo de las nominaciones, el cual involucra al Gran Comercializador, al Transportador y al Mayorista, se considera conveniente estructurar y desarrollar un solo sistema de información electrónico a través de Internet.</p>	<p>Si bien esta es una sugerencia práctica, el tema requiere ser analizado con más detalle a la luz de las necesidades de transparencia y confidencialidad de la información</p>

	<p>Este sistema estaría en cabeza del Gran Comercializador teniendo en cuenta la orientación comercial del sistema y del marco regulatorio. Es importante anotar que la regulación deberá remunerar el desarrollo y operación y mantenimiento del sistema.</p> <p>Este sistema único facilitaría la operación bajo situaciones de emergencia o desabastecimiento, optimizando el mercado bajo los criterios que establezca el regulador en el estatuto de racionamiento.</p> <p>A pesar que la resolución determina la implementación un sistema de información de acceso libre en línea, consideramos que tal libertad no es conveniente considerando el riesgo de dar a conocer la operación a grupos al margen de la Ley. Solo los agentes comerciales del mercado del GLP y entidades de control y regulación tendrían acceso.</p> <p>Incluso, existirá información que sea de acceso exclusivo de cada agente.</p>	
	<p>1.1.1.5 Usuarios No Regulados</p> <p>La aparición de estos actores en el mercado del GLP puede motivar el surgimiento de agentes informales en el segmento de la distribución minorista, deformando la actividad. Es necesario definir adecuadamente los requerimientos que debe cumplir un usuario No Regulado así como sus obligaciones. Estos requerimientos podrían asimilarse a los de Gran Consumidor en el caso de los combustibles líquidos.</p>	<p>Se acepta la sugerencia. Se incorporan algunas condiciones generales. Se adiciona la responsabilidad al comercializador de verificar las condiciones del agente con quien esta realizando transacciones comerciales y por tanto a quien le está entregando el producto.</p>
	<p>ECOPETROL es un persona prestadora del servicio público y en ningún caso una empresa de servicios públicos (ESP). Por lo tanto, las actividades que pueda realizar se consideran actividades complementarias del servicio público. Es necesario corregir la definición de Gran Comercializador Mayorista: Persona prestadora de servicios públicos de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 15.2 de la Ley 142 de 1994, que realiza la actividad de Gran Comercialización de GLP a otros Grandes Comercializadores, o a Distribuidores.</p>	<p>La forma como esta definida la actividad, contempla adecuadamente la excepción para ECOPETROL</p>
	<p>No se definen ni se diferencian en la resolución el almacenamiento estratégico, operativo y comercial. Es necesario ampliar y establecer claramente las definiciones sobre las componentes de la infraestructura de la cadena.</p> <p>Se transcriben las definiciones de los tipos de almacenamiento e inventarios establecidas en la última versión del proyecto de Decreto del ROT — (REGLAMENTO DE TRANSPORTE DE COMBUSTIBLES POR POLIDUCTOS)</p>	<p>Cada agente que requiere almacenamiento puede requerir de todo el indicado por ECOPETROL para garantizar confiabilidad de entrega con respecto a sus contratos. De todas formas, las definiciones sugeridas servirán de base para diseñar la transición de contratación de almacenamiento.</p>
	<p>La venta a granel no esta correctamente definida; la venta a granel se puede traducir como una venta en cilindros al usuario final, actividad propia y no</p>	<p>De acuerdo con la definición de la expresión a granel, cuando se trata de géneros, esto significa sin envase, sin empaquetar. Es</p>

		complementaria del servicio público domiciliario de GLP.	decir sin una cantidad específica previamente definida, por lo que la venta a granel no se puede dar en cilindros
		Considerando la capacidad finita de los sistemas de transporte se debe establecer el principio sobre el cual se definirá el orden de acceso al sistema de transporte. Lo anterior se hace necesario en el eventual caso de una mayor demanda de capacidad de transporte sobre el total disponible - ocupación total de determinado sistema. Esta situación se hace latente bajo situaciones de emergencia de abastecimiento (racionamientos)	Los transportadores deberán ofrecer públicamente sus capacidades de transporte totales, contratadas y disponibles. Es su responsabilidad contratar las cantidades de producto a transportar que no los pongan en riesgo de incumplimiento.
CREG- E-2004-003677	GAS CORDILLERA S.A. E.S.P.	PRODUCCIÓN Debe haber un marco regulatorio sobre la calidad del producto, bien sea por producción nacional o de importación, que permita al usuario tener una constante adecuada sobre lo que adquiere y a los distribuidores una claridad como punto de referencia para su competencia con otros productos de la canasta energética.	La calidad del producto estará sujeta a la remuneración del mismo. Todos los agentes son responsables de la misma a lo largo de toda la cadena.
		ALMACENAMIENTO Es indiscutible que la garantía para el usuario en el suministro de cualquier producto es la continuidad en la oferta y es el Almacenamiento lo que da garantía al usuario del GLP frente a las contingencias conocidas como son una disminución en la producción interna secundaria a los mantenimientos preventivos o correctivos en los procesos de refinación, como secundarios a situaciones laborales de la productora, así como eventuales dificultades en el transporte bien sea por razones naturales o de seguridad nacional La tarifa de almacenamiento debe estar directamente relacionada a estas dos razones, de tal suerte que por un lado sea estímulo para ampliar la instalación de almacenamiento proporcional a su utilización y por otro lado para dar una adecuada utilización de la capacidad instalada. Por lo anterior considero útil la fórmula tarifaria actual que castiga la capacidad inferior a una proporción con respecto al volumen mensual manejado.	Los agentes comercializadores y transportadores deberán prever estas condiciones para ofrecer públicamente las cantidades y condiciones de contratación, por lo cual deben responder ante esas contingencias previsibles. La propuesta busca prever estas condiciones de manera que a través de contratos se den las señales de expansión para que el mercado pague y cuente con el almacenamiento o con la infraestructura que le permita suplirse de manera confiable. Las formas de remuneración específica serán objeto de la propuesta tarifaria.
		DISTRIBUCIÓN MINORISTA Para dar garantía de servicio al usuario final en esta parte de la cadena de comercialización del GLP debe existir: TENDENCIA AL MERCADO REGIONAL E INVERSIÓN ECONÓMICA REAL Por la topografía de Colombia y otras características para el mercadeo como las distancias a veces muy grandes entre potenciales usuarios considero que lo rentable son empresas regionales que cubran adecuada y eficientemente mercados regionales, lo cual genera disminución en costos y una identidad mayor del distribuidor, para lo cual la normatividad debe tener mecanismos de protección contra prácticas de competencia desleal basados en dumping de márgenes o traslado de	Definitivamente la CREG comparte la posición de que los mercados de GLP son mercados regionales en los cuales el componente de transporte terrestre es definitivo en la formación de la tarifa al usuario final. Mirando de manera conjunta cada mercado regional es posible optimizar el costo de prestación del servicio. Sobre este principio se basan las propuestas tarifarias contenidas en la Resolución CREG 066 de 2002.

		<p>utilidades de un mercado para cubrir la pérdida en otros y así lograr penetrar el mercado regional para en el futuro desaparecer competencia. Con esto no se pretende establecer monopolio del mercado local, pues se deja abierta la libre competencia dentro de un marco tarifario local razonable que garantice que no hay sobre-costos para el usuario y que el distribuidor regional tenga rentabilidad en su inversión y prestación de servicio.</p> <p>La distribución minorista debe tener inversión real como tener instalaciones de envase propias, equipo de transporte propio y equipo de distribución propio, sobre el cual ya en reuniones hechas hace unos días en la misma CREG y sobre el mismo tema se había llegado a un acuerdo de iniciar para un primer año con el 30% para progresivamente en 5 años contar con el 100%, permitiendo que los otros porcentajes fueran del distribuidor por mecanismos de leasing o arrendamiento directo.</p> <p>REPOSICIÓN Y REPARACIÓN DE CILINDROS</p>	<p>La responsabilidad de cada una de las etapas de la cadena de distribución, desde el transporte desde el terminal hasta la envasadora hasta la atención del usuario final, es exclusiva del distribuidor. La forma de financiación formas de disposición de los activos requeridos en cada etapa es a criterio de cada empresa.</p> <p>Se tendrán en cuenta las consideraciones presentadas en estos aspectos. Sin embargo, el marco regulatorio asociado con el esquema de reposición y mantenimiento de cilindros y tanques estacionarios no está sometido actualmente a discusión</p>
CREG-E-2004-001056	AGREMGAS	CONCLUSIONES	
		<p>El sector del GLP, desde su introducción como Servicio Público Domiciliario de Gas Combustible, ha sido tratado bajo el mismo esquema aplicado a la energía eléctrica y gas natural, como si su actividad de distribución tuviera también el carácter de monopolio natural que tienen estos servicios públicos por red.</p>	<p>La regulación no sólo se refiere a la regulación de precios sino que abarca otros aspectos como son la regulación de estructura y la regulación de comportamiento. La regulación de precios es aplicable a actividades de naturaleza monopólica, a monopolios de hecho o a actividades en las cuales la competencia no es efectiva.</p>
		<p>La regulación definida para el GLP ha sido del Tipo Monopolio Natural, (metodología Price Cap), por la cual se le han impuesto grandes cargas de supervisión a la SSPD, e introducido el sector en una etapa de retroceso, que se ve reflejada en el descenso de la demanda, en el deterioro de la calidad del servicio y en los nullos incentivos para renovar los activos, modernizar la industria y ampliar la cobertura.</p> <p>Adicionalmente, el precio del GLP por estar ligado a los precios internacionales ha subido en los últimos tres años en promedio en un 23% anual, lo cual sumado a la penetración del gas natural y al bajo margen de distribución (que reconoce únicamente costos en mercados urbanos o economías de alta densidad), no ha potenciado su expansión en áreas rurales, reduciendo notoriamente el consumo nacional.</p>	<p>Como lo ha mencionado la misma industria en numerosas ocasiones, la contracción de la demanda de GLP puede explicarse principalmente por la penetración del gas natural. Además, frente a una demanda deprimida la reacción de cualquier empresa será reducir sus precios en la medida en que esto sea factible, decisión que no está limitada por una regulación de precio techo.</p>
		<p>El cambio de carácter del Comercializador Mayorista a Almacenador, además de violar las normas sobre libertad de Empresa,</p>	<p>La propuesta regulatoria no elimina la actividad del comercializador ni la del almacenador, y permite que los actuales</p>

		<p>violarla el Artículo 58 de la Constitución Política que pregona los principios generales de la propiedad privada y del derecho adquirido y por ende en las condiciones planteadas se entraría en un ámbito de estatización. Este cambio no solo ocasionaría pérdidas económicas a los mayoristas sino que también a ECOPETROL, debido a la pérdida de eficiencia en su organización interna.</p> <p>Se dice que la propuesta de la CREG de eliminar al Comercializador Mayorista obedece a los abusos que éstos han tenido al impedir el acceso al servicio a distribuidores diferentes de sus socios. Si eso es así, se debería probar y sancionar a quienes obraron contrariando los principios regulatorios de libre acceso a la infraestructura. Si no, cabría suponer que no hay el soporte probatorio a las presuntas irregularidades de los mayoristas y por consiguiente no se justificaría el desmonte del actual esquema o cadena de comercialización, máxime teniendo en cuenta que este cambio lo haría aún más vulnerable e ineficiente.</p>	<p>comercializadores mayoristas ejerzan las dos actividades.</p> <p>Por otra parte, la regulación de la CREG es independiente del propietario de la infraestructura. Así, no podría concluirse que la propuesta regulatoria induce a una estatización.</p> <p>En el documento soporte de esta resolución se analizan en detalle las consideraciones que dieron lugar a la propuesta de manejo independiente de las actividades de comercialización y de almacenamiento.</p>
		<p>PROPUESTA DE AGREMGAS cuyo objetivo es impulsar y modernizar la industria::</p>	
		<p>Continuar con la actual estructura de la cadena de comercialización y de los agentes, en especial con la figura del Comercializador Mayorista, la cual ha sido producto de su desarrollo natural, como ha sucedido también en la comercialización de los otros combustibles líquidos derivados del petróleo (la gasolina y el diesel).</p>	<p>La propuesta no elimina ninguna de las actividades que se desarrollan actualmente. Propone su identificación independiente para regularlas de acuerdo con sus objetivos dentro de la cadena de prestación del servicio.</p>
		<p>Permitir la integración vertical como estrategia de las empresas para aprovechar las economías de escala involucradas.</p>	<p>La separación de actividades se requiere entre aquellas de naturaleza competitiva y de las de naturaleza monopólica con el objeto de evitar que la inversión en infraestructura restrinja la competencia</p>
		<p>En la producción establecer precios en pesos asociados a los costos reales de ECOPETROL, por lo menos para los próximos 5 años del nuevo periodo tarifario. Esta medida que podrá ser revisada a los dos años y medio, dependiendo de cómo se haya comportado la demanda y la oferta en estos primeros años.</p> <p>Liberar los márgenes de Comercialización Mayorista y Distribución Minorista. Incluso la actividad de transporte terrestre por carrotanque hacia los terminales no debe ser regulada por la CREG sino por el Mintransporte. Orientar el control de la industria más hacia los aspectos técnicos, de seguridad y calidad del servicio.</p> <p>Dentro del proceso de liberación de las actividades de Comercialización Mayorista y Distribución Minorista, cabe también destrabar y simplificar el actual esquema de reposición y mantenimiento de cilindros, traspasando gradualmente la propiedad de los cilindros a los distribuidores junto con</p>	<p>Estos comentarios se tendrán en cuenta para el análisis requerido para determinar el marco tarifario.</p> <p>Por ahora, la regulación aplicable al mantenimiento y reposición de cilindros y tanques estacionarios no está en discusión. La regulación vigente está acorde con lo establecido por la Ley 689 de 2001</p>

		todas las responsabilidades que esto implica.	
		Estimular la distribución de GLP en áreas rurales, así como la diversificación de usos y mercados (atención de la demanda energética de las zonas no interconectadas con GLP)	La propuesta prevé al flexibilización de las formas de contratación y de la utilización de la infraestructura para que se de esta condición. El marco tarifario determinará la necesidad de involucrar los costo requeridos. La diversificación de usos de GLP como combustible domiciliario o para la generación de electricidad dependerá la competitividad de éste con respecto a los sustitutos
		En cuanto a otros aspectos puntuales, se propone no quitarle eficiencia y agilidad a la actividad de reparto de cilindros, exigiendo información excesiva en las facturas y básculas en los camiones para verificar contenidos. Este tipo de medidas incrementarían considerablemente los costos los cuales deberán ser reconocidos en la tarifa.	Es derecho de los usuarios obtener información veraz y suficiente con respecto al servicio que está recibiendo y con respecto a las cantidades que está adquiriendo. El marco tarifario aplicable a al actividad reflejará estas necesidades.
		En aras de mejorar la calidad y seguridad en la prestación del servicio es imperativo eliminar los expendios en municipios de más de 20.000 habitantes, los cuales han distorsionado el carácter domiciliario del servicio y por no cumplir con los mínimos requisitos técnicos representan un riesgo para la población en general. En mercados de alta densidad poblacional solo se deberían permitir expendios en estaciones de servicio, los cuales son ampliamente utilizados a nivel internacional y avalados por normas de seguridad como la NFPA 58 (Liquefied Petroleum Gas Code)	Los comentarios con respecto a este punto se agregarán a los que se reciban por concepto de la expedición de la Resolución CREG 022 de 2005.
		En todas las decisiones o cambios que se deseen implementar, es indispensable conceder el tiempo de transición o la gradualidad que sea necesaria para no atentar de manera grave contra la continuidad en la prestación del servicio. Se propone incluso que en caso que se imponga lo planteado por la Resolución CREG N° 109 de 2003, se consideren los próximo cinco años como período experimental de transición, máxime teniendo en cuenta la novedad y originalidad de algunas propuestas	La CREG comparte esta apreciación, por lo que contempla períodos de transición dentro de su propuesta regulatoria
	FEDESARROLL O-AGREMGAS	CONCLUSIONES	
		1.1.1.6 El Mercado 1. El mercado colombiano de GLP se ha caracterizado por un bajo grado de diversificación de usos y las estrategias de masificación del gas natural han dado lugar a la creación de barreras artificiales para una mayor difusión del GLP en otros segmentos de consumo. 2. La atención del mercado se ha reducido históricamente a la capacidad nacional de producción, con las consecuentes implicaciones sobre la continuidad del suministro y sobre las fronteras de ventas que esa restricción le impone a cualquier operador.	El grado de diversificación de usos del GLP no es una variable que pueda ser modificada por la regulación de la CREG. A la fecha se estima que oferta potencial de GLP excede la demanda del combustible. En tal sentido ya no es válido concluir que la atención del mercado está limitada por la capacidad nacional de producción.

	<ol style="list-style-type: none"> 3. El mercado es atendido por un número considerable de empresas, con características de capacidad económica y gerencial muy disímiles entre sí. 4. El potencial de crecimiento ha estado restringido por la política energética de finales de los 90, que dio lugar a incentivos a la expansión de la frontera de atención con gas natural y restringió el desarrollo competitivo de otros combustibles, para hogares urbanos y rurales, así como en segmentos tan prometedores como el transporte. 5. El mercado energético no ha sido liberado o desregulado eficientemente y el Estado mantiene inversiones en todos los segmentos, lo cual ha distorsionado el desarrollo de la competencia, ha creado controles de precios que no están alineados con un enfoque desregulado. 	
	<p>1.1.1.7 La regulación</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A pesar de anunciarse como un cambio radical en materia regulatoria, la ley de servicios públicos no dio lugar a un cambio sustancial en la manera como se ha regulado históricamente la industria del GLP. 2. Durante décadas ha existido una regulación de márgenes para la operación comercial del GLP, que se cambió a una regulación por incentivos -tipo price cap- en la cual el énfasis pasó a ser una transferencia de los criterios con los cuales se regula un monopolio natural, buscando por la vía del control de precios, forzar a una industria competitiva a reducir precios y incrementar la eficiencia, para lo cual solo existen condiciones si se estructura la industria como un monopolio. En última instancia, insistir en una regulación por incentivos a una industria competitiva, debe derivar en su monopolización 3. La respuesta de la industria a la nueva regulación, fue una desintegración adicional del proceso de distribución, que ha dado lugar a la aparición del agentes libres, que operan por fuera de la vigilancia de la Superintendencia, no incorporan capital de riesgo y su capacidad empresarial es muy limitada. 4. El regulador ha puesto el centro de su estrategia en el control de precios de venta a usuario final, en una industria que tiene todo el potencial para ser altamente competitiva, sin que a cambio se observe una capacidad de supervisión de la calidad del servicio, ni un enfoque más procompetitivo de los nuevos desarrollos regulatorios. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se comparte la necesidad de efectuar cambios sustanciales en la regulación del GLP, que respondan a los requerimientos y las perspectivas de la industria y de los usuarios. 2. En primer lugar, es importante aclarar que no podría hablarse de una "industria competitiva" cuando a lo largo de la cadena de prestación del servicio se encuentran actividades tanto de naturaleza monopólica como (potencialmente) competitiva. En tal sentido, la Ley 142 de 1994 obliga a la CREG a regular a los monopolios y a promover la competencia donde ésta sea posible. De aquí que deba tenerse en cuenta que la función de la CREG es conducir al mercado a una situación competitiva en la medida en que ésta sea factible, mas no desregularlo por el solo hecho de encontrar un potencial competitivo. 3. Con base en información procedente de la misma industria, la CREG conoce que la "tercerización" de la actividad de distribución ha sido una práctica común, previa a la expedición de la regulación. Sin embargo la Comisión proporcionó las señales para que pese a esta subcontratación fuera el mismo distribuidor el responsable de la prestación del servicio.
	<p>1.1.1.8 La informalidad</p> <p>La base para que la industria se modernice y cambie hacia una tendencia más eficiente debe tomar en consideración los siguientes elementos:</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La CREG considera que la industria debe desarrollarse hasta alcanzar una situación competitiva en tanto ésta sea factible. Una vez alcanzada, será posible la desregulación de

	<ol style="list-style-type: none"> 1. El desarrollo general de la industria debe hacerse en un contexto desregulado y con una fuerte presencia competitiva. 2. El mercado debe extenderse más allá de la frontera establecida por la disponibilidad de ECOPETROL para entregar GLP a la industria colombiana de distribución. 3. Se deben forjar alianzas para compras mayoristas en mercados internacionales y crear las condiciones para romper el cuello de botella que representa el monopolio de transporte por tubería que ofrece ECOPETROL. 4. Ampliar el conjunto de servicios que se ofrecen a los usuarios finales, los cuales no esperan hoy solamente la dispensa domiciliaria del GLP en cilindros. 5. Mientras no existan condiciones de mercados libres o desregulados, la estrategia que más valor destruye para empresarios y para consumidores es la de delegar en operadores de transporte la responsabilidad de atender la entrega domiciliaria de cilindros. 6. Las empresas deberán conformar estrategias comerciales e institucionales que se basen en procesos de reintegración de la cadena de atención al usuario final. Lo cual implicará eventualmente, bajo condiciones de mercados regulados o desregulados: <ul style="list-style-type: none"> • Renovación de la flota de camiones para atención de la entrega final. • Capitalización de las empresas para inversiones en equipo de transporte, en gestión comercial internacional, en alianzas estratégicas para transporte a granel. • Reformulación de las estrategias de manejo de plantas de personal para la vinculación de operadores en la entrega final. • Expansión de las fronteras de mercados atendidos con ofertas novedosas de servicios y con agregación de valor para el usuario final. • Negociación de contratos de compra en mercados internacionales. 7. En condiciones de mercados libres o desregulados, las empresas tendrán mucha más flexibilidad para establecer estrategias comerciales que agreguen valor a sus negocios y que les permitan atender mercados de mucho mayor tamaño, no existirán barreras artificiales para la entrada y salida de empresas, y el desarrollo del mercado dependerá exclusivamente de la capacidad de las empresas para ofrecer mayor cantidad de producto a mayor cantidad de consumidores. 8. La liberación o desregulación de mercados debe hacerse necesariamente 	<p>precios que con seguridad se apoyará en una regulación de estructura de mercado y de comportamiento de los agentes.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. La regulación propuesta no especifica a ECOPETROL como único agente comercializador de GLP. 3. En cuanto a los mercados internacionales, el marco tarifario dará las señales que correspondan al balance oferta y demanda del producto, y que por tanto reflejen el costo económico del combustible. Ahora, con respecto al monopolio en la actividad de transporte por ductos, la Comisión adelantará las acciones necesarias para materializar el libre acceso a esta infraestructura. 4. La diversificación del servicio de GLP debe ser una iniciativa de la industria en respuesta a las necesidades que ella detecte. De ser necesario la regulación se adaptará a esta nueva situación. <p>5 y 6. De acuerdo. Es la industria la principal responsable e interesada en modificar estas situaciones.</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. Esta observación reduce las barreras de entrada a la regulación de precios y para la CREG es claro que la situación actual de la industria presenta condiciones de informalidad y concentración que dificultan la aparición de nuevos agentes e inversiones en el sector. 8. No debe confundirse la información completa en la que se basan los mercados perfectamente competitivos con la publicación de precios de referencia. Esta última no ha sido considerada por la CREG en ningún momento. <p>9 y 10. Como se ha venido mencionando, las condiciones de operación de la industria bajo las cuales la Comisión consideraría la posibilidad de desregular precios y optar por la autorregulación de los agentes no son las que se presentan actualmente. Esta propuesta regulatoria tiene por objeto formalizar la prestación del servicio y conducir a la industria a una eventual desregulación de precios sin perjuicio del usuario.</p> <p>Además, en la evaluación de la relación beneficio costo de la regulación, es deber de la Comisión no solo incorporar las ventajas para la industria sino también los beneficios para el</p>
--	--	---

	<p>sin precios de referencia y sin precios publicados, pues estas prácticas han contribuido a nivel mundial a que la competencia se desarrolle de manera raquítica, pues los competidores se apegan a esos precios publicados para evitarse investigaciones por parte de los reguladores.</p> <p>9. La industria debe establecer sus propios códigos de autorregulación, de tal manera que la regulación intrusiva de instancias estatales se reduzca al monitoreo de precios.</p> <p>10. La industria no debe recurrir a la regulación estatal para forzar procesos o para modernizar la gestión, pues la regulación per se solo introduce costos, deteriora las condiciones competitivas en una industria estructurada para competir, no para operar como un monopolio natural.</p>	<p>ventajas para la industria sino también los beneficios para el usuario.</p>
	<p>1.1.1.9 El proceso de revisión del marco tarifario</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La revisión en marcha es una oportunidad para iniciar la liberación o desregulación del mercado de GLP en Colombia. 2. Los precios se deben liberar de inmediato en Bogotá y en la Sabana en general y las condiciones están suficientemente documentadas en la resolución 66 del Regulador. 3. No se deben publicar precios de referencia ni se deben establecer precios controlados por autoridad alguna en los mercados liberados. 4. Los precios del GLP para transacciones mayoristas deberían ser fijados por contratos entre vendedores y compradores mayoristas. ECOPETROL no debe tener obligaciones para atender un margen de seguridad en el suministro regional. 6. Los precios en otros mercados se deben desregular o liberar en las mismas condiciones de Bogotá y la Sabana, en un proceso que tome máximo 3 años. 7. Si las empresas distribuidoras escogen desintegrar verticalmente su actividad de distribución final, el margen de distribución final debe ser fijado en términos de costos de referencia de empresas reales, no de empresas simuladas, mientras se alcanza el nivel de desregulación de precios y mercados. 8. Los criterios básicos para la desregulación o liberación total deben residir en la evolución del sistema de contratación del suministro de GLP a todos los mercados, que de lugar a importaciones efectivas, y del sistema de control sobre la seguridad más eficaz que el existente. 	<p>Todas estas consideraciones serán tenidas en cuenta en el análisis para la expedición del marco tarifario.</p>