



**Comisión de Regulación
de Energía y Gas**

**NUEVO REGLAMENTO DE
COMERCIALIZACIÓN MAYORISTA DE GAS
LICUADO DE PETROLEO (GLP)**

DOCUMENTO CREG-077
25 de julio de 2016

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

PROPUESTA DEL NUEVO REGULAMIENTO DE COMERCIALIZACIÓN MAYORISTA DE GAS LICUADO DE PETROLÉO GLP

Contenido

1. ANTECEDENTES.....	70
2. COMPETENCIA DE LA CREG	72
3. REGULACIÓN ACTUAL	74
4. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL.....	76
4.1. Efectos de la regulación actual.....	76
4.1.1. Oferta de GLP	76
4.1.2. Precio máximo de suministro de GLP.....	79
4.2. Otras condiciones del mercado	82
4.2.1. Importación de GLP.....	82
4.2.2. Información del mercado	83
4.2.3. Usuarios no regulados.....	83
5. RETOS	84
5.1. Promover la competencia.....	84
5.2. Transparencia en el proceso de formación de precios.....	85
5.3. Eficiencia en la asignación de cantidades de GLP	85
5.4. Asignación eficiente del GLP desde el punto de vista geográfico.....	85
6. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS A LA REGULACIÓN.....	86
6.1. Liberación del mercado	86
6.2. Continuar con el esquema regulatorio actual	86
6.3. Alternativas regulatorias y nuevas medidas de intervención	87
6.3.1. Intervención dentro de la actividad de distribución de GLP.....	87
6.3.2. Introducción de un esquema regulatorio con medidas orientadas a objetivos de corto y largo plazo	88
7. PROPUESTA REGULATORIA.....	88
7.1. Descripción general	88
7.2. Agentes, principios de participación y límites a la integración.....	89
7.2.1. Comercializadores mayoristas.....	89
7.2.2. Distribuidores	90
7.2.3. Usuarios no regulados (UNR).....	91
7.3. Ámbitos y mecanismos de comercialización	91
7.3.1. Mercado primario.....	92

7.3.2. Mercado secundario.....	95
7.4. Contratos de suministro.....	95
7.5. Sistema integrado de información del mercado mayorista de GLP	96
7.6. Gestor del esquema de comercialización mayorista de GLP	97
8. ANÁLISIS DE INCENTIVOS.....	97
9. IMPACTOS DE LA PROPUESTA	100
9.1. Formación del precio del producto a través de una subasta simultánea de reloj ascendente.....	100
9.2. Aplicación del mecanismo de asignación administrada	100
9.3. Definición de incentivos para la importación	100
9.4. Definición de incentivos para el desarrollo de nueva oferta.....	101

Lista de figuras

Figura 1 Evolución de la OPC de la Refinería de Cartagena.....	77
Figura 2. Empresas productoras de GLP en 2015.....	78
Figura 3. Participación por cantidad solicitada en la OPC 2015 (por cantidad en kg/día y por número de empresas)	79
Figura 4. Componente de suministro (G) para GLP de fuentes reguladas en COP/kg	80
Figura 5. Cantidad de GLP ofertadas y solicitadas en la OPC.....	82
Figura 6. Comportamiento histórico de las importaciones de GLP	83
Figura 7. Propuesta de la definición de los agentes que participen en el mercado mayorista.....	89
Figura 8. Propuesta de los mecanismos de comercialización en el mercado mayorista	92

Lista de tablas

Tabla 1. Empresas productoras de GLP en 2015.....	78
Tabla 2. Principales características técnicas terminal marítimo GLP Cartagena	82
Tabla 3. Análisis de incentivos	98

1. ANTECEDENTES

La actividad de comercialización mayorista de GLP, desde la producción, es una actividad complementaria del servicio público domiciliario de gas combustible, en la forma definida por el numeral 28, del artículo 14, de la Ley 142 de 1994. Lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 14.28 de la Ley 142 de 1994 definió el servicio público domiciliario de gas combustible como el conjunto de actividades ordenadas a la distribución de gas combustible, y estableció la actividad de comercialización como actividad complementaria del servicio público domiciliario de gas combustible.

Mediante Resolución CREG 066 de 2007, modificada por las resoluciones CREG 059 de 2008, 002 de 2009, 123 de 2010 y 095 de 2011, la Comisión estableció *“la regulación de precios de suministro de GLP de comercializadores mayoristas a distribuidores”*. La resolución en mención establece la metodología para calcular el precio máximo regulado de suministro de GLP producido en las fuentes reguladas¹, señalando que las demás fuentes de producción de GLP pueden fijar libremente su precio de suministro.

Las medidas adoptadas en la Resolución CREG 066 de 2007 buscaban dar las señales necesarias para la promoción de la competencia en la comercialización mayorista, las cuales permitirían que en un futuro se llegara a la desregulación del precio de suministro de GLP, así como a garantizar la oferta de producto dentro de la prestación del servicio público domiciliario, diferenciando la posición de cada agente comercializador mayorista en el mercado. Lo anterior, en concordancia con los fines previstos en la Ley 142 de 1994².

Posteriormente, la CREG expidió las resoluciones CREG 079 de 2015 y 065 de 2016 mediante las cuales se adoptaron medidas regulatorias como parte de la actualización del balance oferta demanda de gas licuado de petróleo para las fuentes con precio regulado. Lo anterior, toda vez que le corresponde expedir a esta Comisión las medidas regulatorias oportunas que brinden señales de precio eficiente, en especial las asociadas a la escasez de producto, que aseguren el suministro de GLP para el servicio público domiciliario, dando cumplimiento a los fines y criterios previstos en la Ley 142 de 1994, así como de los objetivos perseguidos por la regulación.

Igualmente, atendiendo las competencias con las que cuenta esta Comisión, como parte de la definición de parámetros de conducta y la forma en que los agentes desarrollan sus operaciones en el mercado mayorista de GLP, se establecieron medidas regulatorias relacionadas con los mecanismos para la asignación del producto, las obligaciones, responsabilidades y demás elementos para la participación de los agentes en el mercado mayorista de GLP.

En este contexto, la CREG expidió la Resolución CREG 053 de 2011, *Reglamento de comercialización mayorista de GLP*, modificado a su vez por las Resoluciones CREG 108 de 2011, 154 de 2014, 019 de 2015 y 065 de 2016, mediante el cual se definieron, entre otros: i) los requisitos de los comercializadores mayoristas y las obligaciones de vendedores y compradores; ii) las obligaciones generales, en relación con entrega, manejo, oferta, venta y continuidad en el suministro por parte de los comercializadores mayoristas, y las

¹ En el caso de Ecopetrol, agente con posición dominante en el mercado, la CREG estableció un precio regulado para el producto proveniente de las principales fuentes de producción nacional, es decir Barranca, Apiay y Cartagena equivalente a la paridad de exportación.

² Ley 142 de 1994, Arts. 1 a 12.

obligaciones por parte de los compradores de GLP; iii) los contratos de suministro de GLP, incumplimientos y compensaciones, y iv) los mecanismos para la compra y venta del producto al por mayor.

En el mencionado reglamento, se estableció que el acceso al producto con precio regulado se realizaría mediante ofertas públicas de cantidades, OPC, llevadas a cabo por el respectivo comercializador mayorista. La aplicación de este mecanismo se viene realizando desde del 1º de octubre de 2011.

De otro lado, mediante la Resolución CREG 113 de 2013 se dio inicio al proceso administrativo para determinar las bases conceptuales que deberían sustentar un nuevo reglamento de comercialización mayorista de gas licuado de petróleo, GLP, así como la revisión de la metodología para determinar el precio máximo de suministro de dicho combustible para el siguiente período tarifario.

Teniendo en cuenta las bases metodológicas, los objetivos descritos en la Resolución CREG 113 de 2013 y las perspectivas del mercado de GLP a mediano y largo plazo, la Comisión elaboró y publicó el Documento CREG 078 de 2014 en el que propone a los agentes interesados un nuevo esquema de comercialización mayorista de GLP.

En el Documento CREG 078 de 2014 se plantea, entre otros aspectos, lo siguiente: i) fomentar la competencia dentro de la comercialización mayorista; ii) lograr una mayor transparencia en el proceso de formación de precios y eficiencia en la asignación de cantidades mediante la configuración de mecanismos de comercialización centralizados de compra de GLP³; iii) contar con un mejor nivel de información transaccional y operativa del mercado, advirtiendo la necesidad que exista un sistema centralizado de información⁴.

Como parte de los estudios necesarios para definir la nueva metodología y el impacto que estas alternativas podían tener en el mercado de GLP, la Comisión contrató a la firma de consultoría Estudios Energéticos. Como resultado de dicho estudio, la CREG recibió recomendaciones en torno a la definición de los agentes y las diferentes actividades que intervienen en la actividad de comercialización mayorista, los aspectos comerciales y mecanismos de intercambio de los mercados primario y secundario, la estructura del sistema de información y, la identificación de las actividades que debería llevar a cabo el administrador de dicho sistema.

El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, expidió el Decreto 2251 de 2015, el cual establece que la CREG debe realizar los ajustes necesarios en la regulación vigente para asegurar el acceso prioritario para la demanda nacional, incentivar la competencia y motivar la formación de precios eficientes de GLP con el fin de asegurar el suministro para la demanda nacional. Así mismo, se adoptan una serie de lineamientos en materia de abastecimiento de GLP, los cuales deben ser acordes con los mecanismos de comercialización mayorista y las señales de precio que establezca la regulación.

³ Los mecanismos de comercialización centralizados corresponden a subastas donde el producto es un contrato de suministro estandarizado y las negociaciones bilaterales entre agentes. Estos mecanismos se propusieron para reemplazar el esquema actual de asignación del GLP, la oferta pública de cantidades (OPC).

⁴ Con la conformación del sistema de información electrónico se busca recopilar, validar, publicar y conservar la información sobre el resultado de las negociaciones y operaciones realizadas en el mercado mayorista de GLP. Lo anterior, con el objeto de darle mayor transparencia y liquidez a las operaciones del mercado y por ende tener una mayor trazabilidad del GLP que se comercializa en el país.

En concordancia con estas medidas, el Ministerio de Minas y Energía expidió la Resolución 4 0694 de 2016, por la cual se establece el procedimiento para realizar la declaración de producción de gas licuado de petróleo, GLP.

Finalmente, teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, este documento presenta una propuesta con el nuevo reglamento de comercialización mayorista de GLP.

2. COMPETENCIA DE LA CREG

En primer lugar, de acuerdo con lo previsto en los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 142 de 1994, la distribución de gas combustible y sus actividades complementarias constituyen servicios públicos domiciliarios esenciales y el Estado intervendrá en los mismos a fin de, entre otros, garantizar la calidad del bien y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios, así como su prestación continua, ininterrumpida y eficiente.

En este sentido, el literal b) del artículo 74.1 de la Ley 142 de 1994 determina que corresponde a la CREG expedir regulaciones específicas para el uso eficiente del gas combustible por parte de los consumidores.

Igualmente, la Ley 401 de 1997 dispuso en el parágrafo 2 de su artículo 11 que “*las competencias previstas en la Ley 142 de 1994 en lo relacionado con el servicio público domiciliario, comercial e industrial de gas combustible, sólo se predicarán en los casos en que el gas se utilice efectivamente como combustible y no como materia prima de procesos industriales petroquímicos*”.

La Comisión cuenta con una serie de atribuciones en materia tarifaria, las cuales incluyen establecer fórmulas para la fijación de las tarifas de los servicios públicos, establecer parámetros de conducta, y definir los mecanismos, obligaciones, responsabilidades y prohibiciones a las cuales se deben sujetar quienes realizan alguna de las actividades reguladas que hacen parte de la prestación del servicio público domiciliario de gas combustible.

En este contexto, le corresponde a la Comisión, como parte de las mencionadas atribuciones, regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea posible; y, en los demás casos, 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, para lo cual puede, entre otras, proponer la adopción de las medidas necesarias para impedir abusos de posición dominante y adoptar reglas de comportamiento diferencial, según la posición de las empresas en el mercado, conforme a los artículos 73 y 74 de la Ley 142 de 1994.

Lo anterior, con el fin de 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.

Por consiguiente, la regulación de la CREG tiene un marco normativo superior, el cual orienta el ejercicio de la facultad regulatoria y la prestación de los servicios públicos domiciliarios al cumplimiento de los fines constitucionales y legales, siendo esta normativa

la que ordena los contenidos y formas que deben ser adoptados por la Comisión en sus resoluciones.

Ahora bien, el ejercicio de las facultades regulatorias previstas en los artículos 73 y 74.1 de la Ley 142 de 1994, incluidas aquellas en materia tarifaria, debe entenderse como un mecanismo de intervención del Estado en la economía a fin de garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible y el buen funcionamiento del mercado, por lo cual estas facultades deben atender los fines constitucionales y legales que persigue la prestación de los servicios públicos domiciliarios regulados en dicha Ley.

Es por esto que, las medidas regulatorias que se adopten por parte de esta Comisión deben propender tanto por la convergencia entre los intereses colectivos que persigue la prestación de los servicios públicos, como por aquellos intereses de las empresas en relación con la competencia, la iniciativa privada y la libertad de empresa, entendidas como la existencia de “relaciones jurídicas de equilibrio entre usuarios y las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios”⁵.

Dicha convergencia a través de los mecanismos regulatorios debe garantizar el equilibrio entre la libertad económica (incentivo económico), la promoción de intereses colectivos concretos y la prestación de servicios públicos, es decir, la regulación ha de propender por hacer compatibles los intereses privados, que actúan como motor de la actividad económica, con la satisfacción de las necesidades colectivas⁶. Sobre este punto expone la Corte:

“Los órganos de regulación han de ejercer sus competencias con miras a alcanzar los fines que justifican su existencia en un mercado inscrito dentro de un Estado social y democrático de derecho. Estos fines se pueden agrupar en dos clases, a pesar de su variedad y especificidad. La primera clase comprende los fines sociales que el mercado por sí mismo no alcanzará, según las prioridades de orden político definidas por el legislador y de conformidad con el rango temporal que éste se ha trazado para alcanzarlos. La segunda clase abarca los fines económicos atinentes a procurar que el mercado funcione adecuadamente en beneficio de todos, no de quienes dentro de él ocupan una posición especial de poder, en razón a su predominio económico o tecnológico o en razón a su acceso especial al proceso de toma de decisiones públicas tanto en el órgano legislativo como en los órganos administrativos clásicos”.

(...)

“La regulación, en tanto que mecanismo de intervención del Estado, busca garantizar la efectividad de los principios sociales y el adecuado funcionamiento del mercado (...).”⁷
(Resaltado fuera de texto)

Esto, teniendo en cuenta que la jurisprudencia constitucional⁸ ha precisado que la regulación, como mecanismo de intervención del Estado en la economía, así como las funciones que en esta materia le han sido atribuidas a las comisiones de regulación en materia de servicios públicos domiciliarios, se debe ejercer a fin de garantizar la prestación eficiente de los servicios, en este caso de energía eléctrica y gas combustible, el buen

⁵Corte Constitucional, Sentencia C- 075 de 2006.

⁶Corte Constitucional, Sentencia C-353 de 2006.

⁷Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2003.

⁸Ver entre otras las sentencias de la H. Corte Constitucional C-150 de 2003, C-1162 de 2000, C-186 de 2011.

funcionamiento del mercado, los fines sociales del Estado⁹, la corrección de las imperfecciones del mercado¹⁰, así como la satisfacción del interés general, entre otros.

Así mismo, la aplicación de los criterios en materia tarifaria, así como su aplicación armónica con los principios constitucionales¹¹ y legales¹² en materia de servicios públicos, implica que debe existir una convergencia y equilibrio entre los intereses colectivos que persigue la prestación de los servicios públicos, como aquellos intereses de las empresas en relación con la competencia, la iniciativa privada y la libertad de empresa.

Finalmente, se debe tener en cuenta que la regulación es una actividad continua que comprende el seguimiento de la evolución del sector correspondiente y que implica la adopción de diversos tipos de decisiones y actos adecuados tanto a orientar la dinámica del sector hacia los fines que la justifican en cada caso, como a permitir el flujo de actividad socio-económica respectivo. De esto hace parte igualmente el seguimiento del comportamiento de los agentes, a fin de orientar sus actividades dentro de los fines perseguidos en materia de servicios públicos, de acuerdo con lo previsto en la Ley 142 de 1994¹³.

En concordancia con lo anterior, la jurisprudencia constitucional y administrativa ha precisado que la regulación como mecanismo de intervención busca garantizar la efectividad de los principios sociales y el adecuado funcionamiento del mercado¹⁴, por lo que dicha facultad se debe ejercer a fin de garantizar la prestación eficiente de los servicios, en este caso de energía eléctrica y gas combustible, el buen funcionamiento del mercado, los fines sociales del Estado¹⁵, la corrección de las imperfecciones del mercado¹⁶, así como la satisfacción del interés general. En el caso específico de GLP y de acuerdo con las condiciones actuales del mercado, estas medidas deben tener cuenta el acceso de los usuarios a dicho servicio, así como la gestión y obtención de los recursos para asegurar su prestación.

3. REGULACIÓN ACTUAL

Como se ha expuesto, la regulación actual para la actividad de comercialización mayorista de GLP implica dos aspectos claves dentro de su estructura, el precio regulado y los mecanismos para su comercialización.

En el caso de la primera, se debe tener en cuenta que el precio de suministro del GLP se encuentra regulado en la Resolución CREG 066 de 2007, modificada por las resoluciones CREG 059 de 2008, 002 de 2009, 123 de 2010 y 095 de 2011. En la resolución en mención, la Comisión estableció la regulación de precios de suministro de GLP de comercializadores

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-075 de 2006.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2003, C-1120-05 Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección primera, Consejero ponente: doctor: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, Bogotá, D.C., treinta (30) de abril de dos mil nueve (2009), Núm. Rad.: 11001 032400020040012301.

¹¹ Artículos 365 a 370

¹² Ley 142 de 1994, Arts. 1 a 12.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2003.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2003.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-075 de 2006.

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2003, C-1120-05 Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección primera, Consejero ponente: doctor: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, Bogotá, D.C., treinta (30) de abril de dos mil nueve (2009), Núm. Rad.: 11001 032400020040012301.

mayoristas a distribuidores. Asimismo se señala la metodología para calcular el precio máximo regulado de suministro de GLP producido en las fuentes reguladas, mencionando adicionalmente que las demás fuentes de producción de GLP pueden fijar libremente su tarifa.

En relación con esto, se debe tener en cuenta que dentro del trámite de consulta de la regulación adoptada para la definición de la remuneración del producto, en las resoluciones CREG 066 de 2002, 072 de 2005, 066 de 2007 y el Documento CREG 034 de 2007, se estableció por parte de la CREG la metodología de remuneración al productor con base en el costo de oportunidad¹⁷, en este caso, de acceder al mercado externo. Lo anterior se hizo con el fin de abastecer la demanda interna, esto bajo la consideración que la capacidad de producción es suficiente para atender el mercado doméstico, sin necesidad de acudir sistemáticamente a la importación de combustible, trasladando la eficiencia del mercado externo al mercado doméstico, de acuerdo con la remuneración, a través de precios internacionales.

Para el caso del producto proveniente de Cusiana, mediante Resolución CREG 123 de 2010, se amplió el régimen de libertad regulada para las todas las fuentes, así como las nuevas fuentes de suministro del GLP comercializadas por Ecopetrol. A partir de dicha decisión, se estableció que el precio máximo regulado de suministro del GLP, producido en el campo de Cusiana sería determinado aplicando lo dispuesto en el artículo 3 de la Resolución CREG 066 de 2007, el cual corresponde al precio máximo regulado de suministro de GLP producido en la refinería de Barrancabermeja y en el campo de Apiay¹⁸.

Como parte de las medidas adoptadas en la Resolución CREG 066 de 2007, la CREG advirtió, dentro del proceso de consulta, la posibilidad de analizar el costo de oportunidad, como parte de la revisión de las condiciones del balance entre oferta y demanda, ante la evidencia de algún evento que lo afectara. Lo anterior, debido a que dentro del marco de la prestación del servicio público domiciliario, la regulación, en cumplimiento de lo previsto en la Ley 142 de 1994, debía brindar señales de precio eficientes que aseguraran el suministro de GLP para el servicio público domiciliario.

En este contexto, la CREG expidió las resoluciones CREG 079 de 2015 y 065 de 2016 mediante las cuales se adoptaron medidas regulatorias como parte de la actualización del balance oferta demanda del gas licuado de petróleo para las fuentes con precio regulado.

Así mismo, mediante la Resolución CREG 129 de 2016, la Comisión expidió medidas transitorias en relación con el costo de oportunidad del GLP importado teniendo en cuenta la situación del mercado.

Ahora bien, con respecto a los mecanismos para la asignación del producto y los parámetros de conducta de los agentes y su posición en el mercado en esta actividad, la CREG expidió la Resolución CREG 053 de 2011, Reglamento de Comercialización Mayorista de GLP, como se menciona en el numeral 1 de este documento.

Dentro de los fines y objetivos perseguidos por la regulación en materia de comercialización mayorista, se encuentra previsto, en el artículo 3 del mencionado reglamento, que el acceso

¹⁷ El concepto de costo de oportunidad da una señal de precio eficiente a la oferta, puesto que quien produce el GLP obtiene al menos, lo que obtendría por venderlo en la segunda mejor alternativa.

¹⁸ Esta decisión fue adoptada bajo la consideración de que el costo de oportunidad de dicho producto, debido a la dificultad de exportarlo, era comercializarlo en el mercado doméstico del interior del país.

al producto no se debe convertir en una barrera para la competencia en la distribución y comercialización minorista de GLP o en una ventaja para aumentar la posición dominante de algún agente.

En el presente documento se hará un diagnóstico de la situación actual, y se presentarán alternativas que permitan responder a los retos planteados de acuerdo a las condiciones actuales del mercado mayorista de GLP.

4. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

4.1. Efectos de la regulación actual

El marco de comercialización mayorista de GLP vigente, se caracteriza por reglamentar de forma separada, las relaciones comerciales entre agentes y asignación del producto de las fuentes reguladas y, la determinación del precio máximo de suministro de GLP.

La independencia entre la asignación del producto y la determinación de su precio se constituye en una potencial barrera de entrada a nuevos agentes comercializadores y se limita la sustitución entre las fuentes de suministro.

Finalmente, para el caso de las fuentes reguladas¹⁹ la regulación señala lo siguiente: i) una fórmula tarifaria que establece un precio máximo de venta ligado al costo de oportunidad del productor y ii) un mecanismo para la asignación de cantidades denominado oferta pública de cantidades (OPC). Lo anterior opera de forma independiente.

4.1.1. Oferta de GLP

La Resolución CREG 053 de 2011²⁰ determina como se accede al producto con precio regulado mediante el mecanismo de asignación de cantidades OPC²¹. Bajo este esquema, el productor debe asignar a los todos los demandantes las cantidades solicitadas, siempre que la oferta supere la demanda. En caso contrario, se hace una asignación a prorrata, conforme al histórico de ventas del demandante.

Con relación a los incentivos a revelar la verdadera cantidad disponible de GLP, es preciso mencionar que, bajo el marco regulatorio vigente, las cantidades de GLP producidas por Ecopetrol que no fueron ofrecidas en la OPC inicial no pueden ser exportadas, y aquellos volúmenes adicionales que se produzcan y que no hayan sido previstos en la OPC, solo podrán ofrecerse en OPC adicionales de acuerdo a lo previsto en la Resolución CREG 064 de 2016. Estas restricciones tienen como objetivo, precisamente, incentivar al productor a revelar la disponibilidad real de GLP y garantizar así, el suministro para la demanda nacional.

¹⁹ Las fuentes reguladas son: Cartagena, Barrancabermeja, Cusiana, Apiay y Dina

²⁰ "Por la cual se establece el Reglamento de Comercialización Mayorista de Gas Licuado de Petróleo"

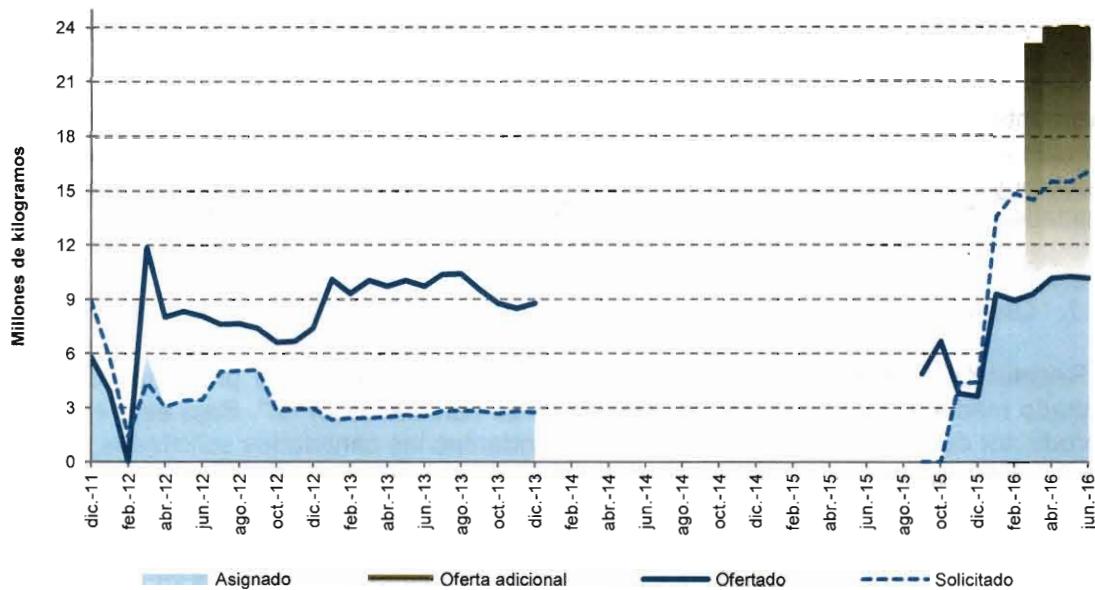
²¹ Este mecanismo se encuentra reglamentado a través de la Resolución CREG 053 de 2011 y fue puesto en marcha a partir de Octubre de 2011.

Lo que se ha evidenciado a lo largo de 2015 y 2016 es la necesidad de realizar modificaciones continuas a la regulación vigente para responder a situaciones extremas de abastecimiento de GLP²².

Para exemplificar, en la Figura 1 se presenta la evolución de la OPC en lo que respecta a la fuente Cartagena, desde la implementación de este mecanismo para la comercialización de producto hasta la fecha. Se incluye la siguiente información:

- La línea continua azul oscuro corresponde a la información sobre la oferta presentada por Ecopetrol.
- La línea punteada azul claro representa las cantidades solicitadas por los agentes compradores.
- El área azul claro muestra la cantidad adjudicada tras el proceso de adjudicación
- Las barras grises apiladas sobre la cantidad adjudicada corresponden a la oferta de GLP producto de la mayor disponibilidad por la entrada en operación de la refinería.

Figura 1 Evolución de la OPC de la Refinería de Cartagena



Fuente: SUI

En resumen, en la Figura 1 se observa que para el caso de la fuente Cartagena, hasta el año 2013 lo ofertado era muy superior a las solicitudes de producto por parte de la demanda interna, posteriormente se presentó la salida de producción de la refinería hasta octubre de 2015 y a partir de octubre de 2015 vemos como, a pesar de que no hubo cambios en la regulación, un cambio de comportamiento del mercado, donde lo solicitado por la demanda interna fue muy superior a lo ofertado en la fuente que se mantuvo relativamente estable.

Teniendo en cuenta lo anterior, se tuvo que modificar la regulación vigente para permitir la entrega de dichos excedentes inesperados.

²² Resoluciones CREG 079 de 2015, 065 y 088 de 2016.

En términos de la concentración del mercado, en 2015, el total de la producción de GLP cuyo destino fue el servicio público domiciliario provino de 6 empresas. La Tabla 1 muestra la información de producción y su participación en el mercado para ese año. Como se puede corroborar con la información presentada en la Figura 2, la oferta de GLP se caracteriza por una elevada concentración en un solo agente.

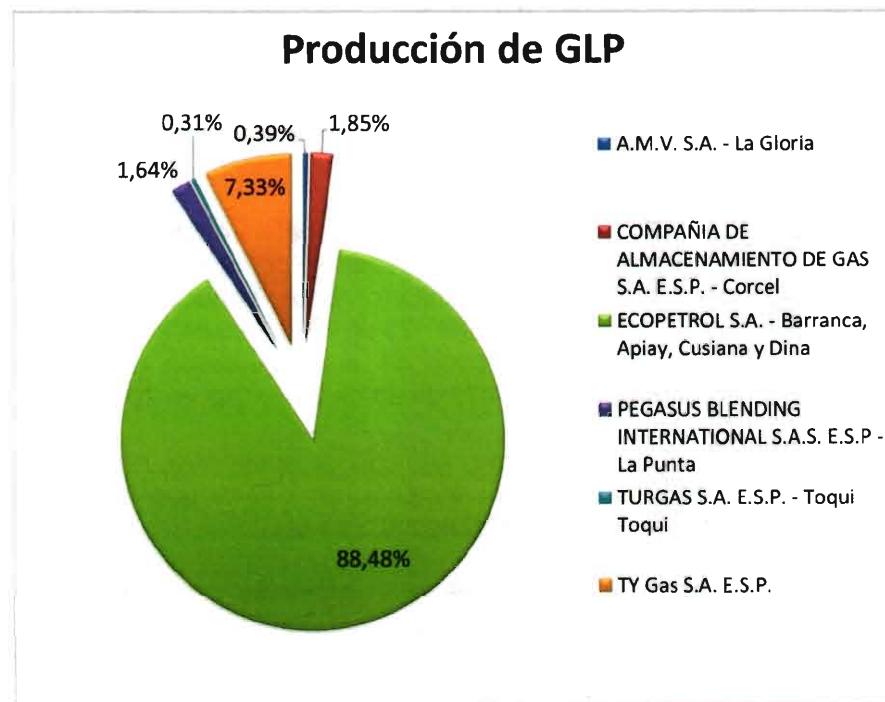
Esta situación se ha perpetuado en el mercado de GLP nacional, razón por la que es necesario definir unas reglas de participación que por un lado, limiten el abuso de posición dominante y por el otro, incentiven la entrada de nuevos oferentes.

Tabla 1. Empresas productoras de GLP en 2015

Nombre de la Empresa	Kg 2015	Market share 2015
A.M.V. S.A.	1.442.475	0,39%
Central de Hidrocarburos GC SAS ESP		0,00%
Compañía De Almacenamiento De Gas S.A. E.S.P.	6.806.494	1,85%
Empresa Colombiana De Petróleos S.A.	324.882.195	88,48%
TURGAS S.A. E.S.P.	1.123.372	0,31%
TY GAS S.A. E.S.P.	26.930.583	7,33%
Compañías Asociadas De Gas S.A. E.S.P.		0,00%
Pegasus Blending International S.A.S.	6.015.703	1,64%

Fuente: SUI

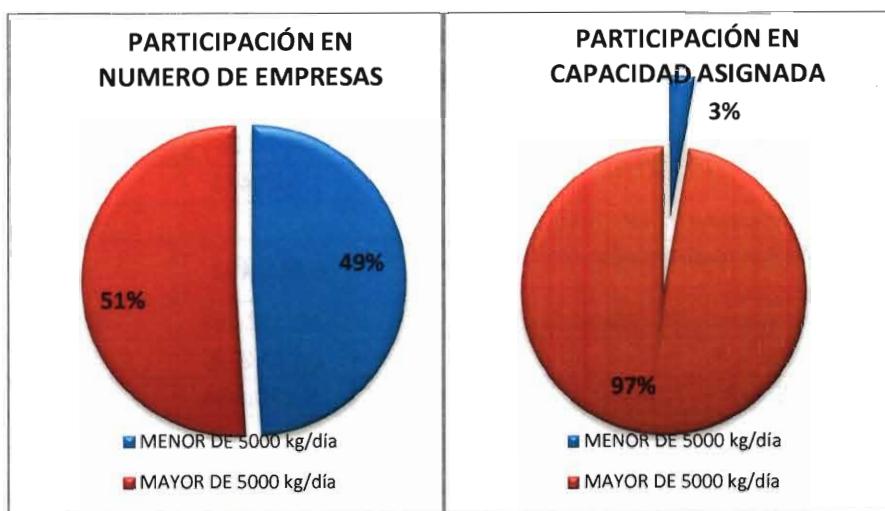
Figura 2. Empresas productoras de GLP en 2015



Fuente: SUI

Finalmente, en la Figura 3 se muestra que para la OPC de 2015 se hace una asignación total del 3% del GLP total ofrecido a los participantes que solicitaron una cantidad inferior a 5000 kg/día, sin embargo en número de participantes, esta asignación del 3% corresponde al 49% del total de los participantes.

Figura 3. Participación por cantidad solicitada en la OPC 2015 (por cantidad en kg/día y por número de empresas)



Fuente: SUI

Esta situación es el resultado de la forma en cómo se asigna el GLP en la OPC bajo el criterio de promedio de ventas históricas, así que si el comercializador mayorista representa a distribuidores pequeños no puede acceder a más producto y por ende no puede aumentar su mercado.

4.1.2. Precio máximo de suministro de GLP

La Resolución CREG 066 de 2007 contiene la fórmula que define el precio máximo de GLP proveniente de las fuentes reguladas, es decir el producto comercializado por Ecopetrol, que corresponde al costo de oportunidad del productor. Esta resolución fue modificada por las resoluciones CREG 059 de 2008, 002 de 2009, 123 de 2010, 095 de 2011 y recientemente se expedieron medidas regulatorias, como parte de la actualización del balance oferta demanda, mediante las Resoluciones CREG 079 de 2015, 065 y 088 de 2016.

La fórmula para determinar el precio máximo regulado de suministro, refleja el precio de paridad exportación del producto, lo anterior teniendo en cuenta que la segunda mejor utilización de este combustible para el productor es exportar el GLP.

La fórmula de paridad exportación corresponde a un promedio ponderado del costo del propano y del butano en el mercado internacional de *Mont Belvieu* en Texas. Este promedio conforma el precio al que se remunera el GLP producido en la refinería de Cartagena. Para determinar el precio del GLP que se produce al interior del país, al precio de paridad exportación se le descuentan los costos asociados a la exportación, es decir, el costo de

embarque y el costo del transporte desde la costa caribe colombiana, hasta el interior del país²³.

Si bien con esta definición del precio máximo regulado se logra reconocer el costo de oportunidad que tendría el productor en el mercado internacional, no provee todas las señales de eficiencia para el consumo y la producción interna.

Por un lado, la demanda interna se encuentra altamente expuesta a un riesgo de precio y a un riesgo cambiario, dado que en la fórmula se reflejan también las variaciones de la tasa representativa del mercado, que no es gestionable para los usuarios residenciales.

De otro lado, la variabilidad del precio de suministro no se encuentra correlacionada con la demanda de GLP nacional, puesto que ésta no tiene grandes fluctuaciones estacionales como es el caso de la demanda norteamericana, cuyo patrón de consumo cambia con las estaciones, por lo tanto, el precio de suministro no constituye una señal de abundancia o escasez relativa de GLP acorde con las condiciones del mercado interno.

En la Figura 4 se presenta la información histórica del componente de suministro (G) de enero de 2011 a marzo de 2016. Como se puede observar, el comportamiento del precio que los comercializadores mayoristas de GLP pueden trasladar a los usuarios regulados no es constante en el tiempo. Si se calcula la volatilidad de estas series²⁴, se encuentra que la volatilidad anual promedio para el GLP de Barrancabermeja y Apiay es de 40%, mientras que para Cusiana es de 44%.

Figura 4. Componente de suministro (G) para GLP de fuentes reguladas en COP/kg



Fuente: SUI

La alta volatilidad del precio de suministro, además de trasladar un riesgo a los usuarios que no pueden administrarlo, limita el desarrollo de otros mercados de GLP, en particular el mercado industrial y de grandes consumidores. En este contexto, la CREG no tiene evidencia de la suscripción de contratos de suministro a largo plazo entre comercializadores mayoristas

²³ Ver Resolución CREG 066 de 2007 y sus modificaciones.

²⁴ La volatilidad se calculó como el producto entre, la desviación estándar de la diferencia mensual de los logaritmos y la raíz cuadrada del periodo temporal de las desviaciones (i.e. 12 períodos).

y grandes consumidores. Para este tipo de agentes, estar expuestos a las fluctuaciones del precio del GLP en el mercado internacional no es atractivo, en la medida que las inversiones en adecuación y conversión que deban hacerse para el consumo del GLP, no se justifican en escenarios de precios altos sostenidos.

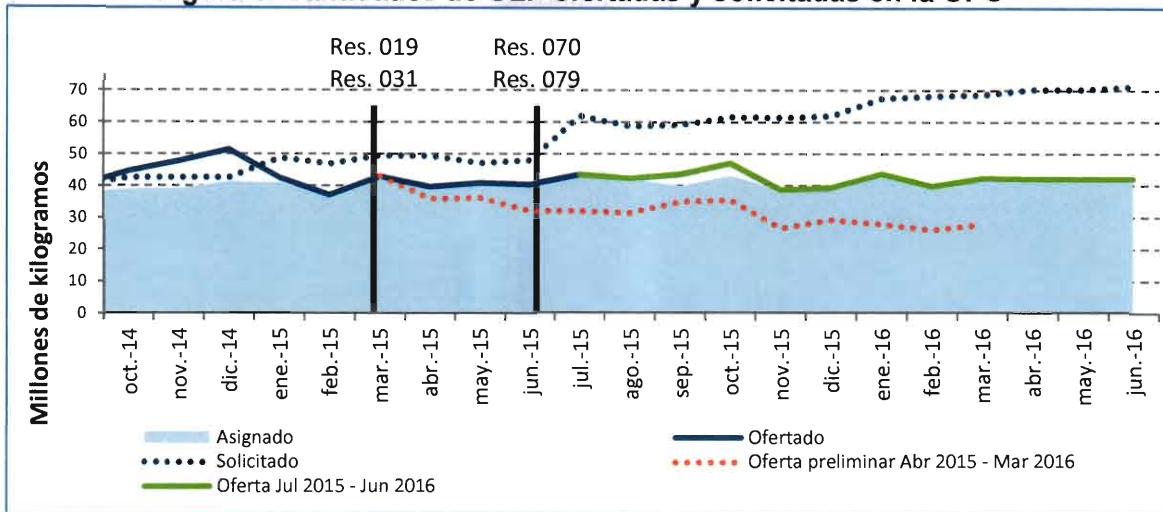
También es preciso resaltar que los costos de transporte reconocidos en la fórmula tarifaria corresponden a una estimación que se realizó en el año 2008, la cual se ha mantenido fijo desde dicho año y se actualiza mensualmente con el índice de precios al consumidor. Con lo anterior, es posible que el costo reconocido no refleje adecuadamente el costo real de transporte desde el centro del país hasta Cartagena.

Adicionalmente, en períodos de precios bajos en el mercado internacional, restar el costo de transporte del precio de paridad exportación pone en riesgo el suministro del combustible, en la medida que existe la posibilidad que el precio regulado llegue a niveles muy bajos o incluso negativos. Ante un escenario así, la racionalidad económica de cualquier productor dictaría restringir su oferta al máximo.

A pesar de que la señal de precio de paridad exportación fue concebida para reconocer el costo de oportunidad del productor, se han presentado situaciones coyunturales del mercado que han propiciado un cambio en el costo de oportunidad del productor de GLP. Precisamente esto fue lo que ocurrió durante finales de 2014 y el primer trimestre de 2015, periodo en el cual se presentaron bajos precios internacionales del propano y el butano, junto con la escasez relativa en el mercado interno de gas natural.

Ante la situación descrita, para el productor era más rentable utilizar GLP como combustible en la refinería en lugar de gas natural, y transar este último en el mercado secundario a precios atractivos. Lo anterior, motivó la expedición de la Resolución CREG 079 de 2015, en la que se incluyó el costo del gas natural en refinería como costo de oportunidad del productor.

En la Figura 5 se presenta el cambio en la oferta que tuvo lugar después de la redefinición del costo de oportunidad del GLP. La línea punteada roja, corresponde a la oferta inicial del productor para la OPC que debía realizarse para un plazo de 12 meses (i.e. de marzo de 2015 a febrero de 2016), como bien puede verse en la figura, esta cantidad es inferior a lo que se ofertó una vez se redefinió el costo de oportunidad, representado con la línea sólida verde.

Figura 5. Cantidad de GLP ofertadas y solicitadas en la OPC

Fuente: Ecopetrol

4.2. Otras condiciones del mercado

4.2.1. Importación de GLP

Colombia cuenta únicamente con una infraestructura de importación de GLP propiedad de ECOPETROL ubicada en el terminal marítimo de la Refinería de Cartagena. La capacidad de importación es de 4.000 barriles día, lo que equivale a aproximadamente a 29 millones de kg de GLP en el año. Teniendo en cuenta que en 2015, las ventas de GLP en el territorio continental fueron cercanas a 484 millones de kg, podemos concluir que las importaciones en este escenario podrían llegar a cubrir máximo el 6% del consumo interno.

Las características del puerto de importación mencionado son:

Tabla 2. Principales características técnicas terminal marítimo GLP Cartagena

Producto	No. y tamaño mangueras de carga	Diámetro tubería (Pulg.)	Máxima rata Bombeo-Bls por hora	Máxima presión Bombeo-Psig
Propano/Butano	2 Brazos de carga de 6" x 40	6	1200	260

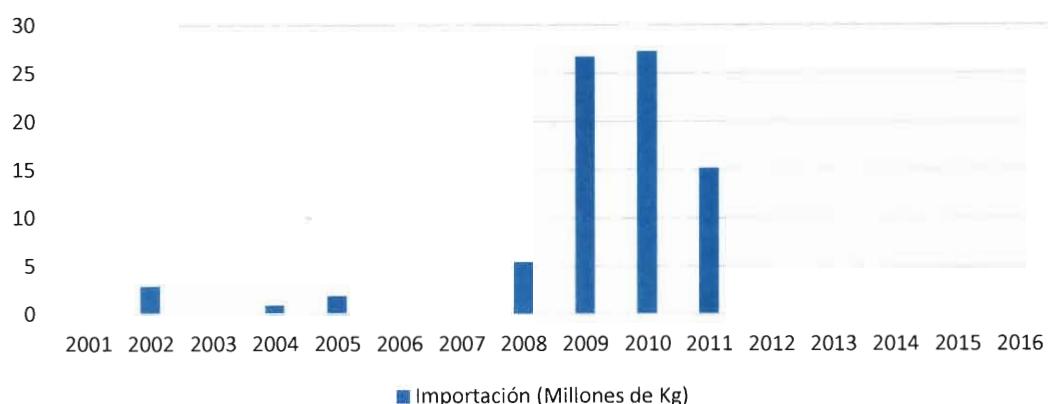
Fuente: Ecopetrol. COSENIT

La situación anterior es preocupante ya que refuerza la posición dominante de Ecopetrol en la oferta de GLP en el territorio nacional y adicionalmente, la baja apertura comercial del país en este mercado incrementa los riesgos asociados al desabastecimiento del producto.

“Las importaciones de GLP en los últimos 10 años han sido ocasionales y con el fin de atender contingencias de carácter operativo” (UPME, 2013). En este sentido, las importaciones de GLP no han representado un porcentaje superior al 6% en los últimos 10

años. En la siguiente figura se muestra el comportamiento histórico de las importaciones de GLP:

Figura 6. Comportamiento histórico de las importaciones de GLP en Millones de kg



Fuente: SUI

De la Figura 6 podemos concluir que las importaciones de GLP, aunque representan una alternativa viable para promover la competencia en el mercado mayorista, no se cuenta con una infraestructura que permita la entrada de nuevos agentes que contribuyan al aumento de la oferta de producto, así como limitar el abuso de posición dominante .

4.2.2. *Información del mercado*

En materia de información, los participantes del mercado mayorista de GLP actualmente solo cuentan con la información reportada por los diferentes agentes de la cadena de GLP al Sistema Único de Información, SUI, administrado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, SSPD. En este sentido, entendiendo que la anterior información es limitada, se considera importante desarrollar mecanismos y procedimientos que garanticen la transparencia y trazabilidad de la información relevante del mercado mayorista de GLP.

4.2.3. *Usuarios no regulados*

El límite actual para los UNR de GLP es de 100 MBTUd, lo que representa un consumo aproximado de 2.200 kg al día. Como se propuso en el Documento CREG 078 de 2014, el límite para estos usuarios debería ser menor, con el fin de dinamizar este renglón de la demanda, puesto que no solo supone un volumen de consumo difícil de satisfacer, sino que además representa un alto costo para un usuario en comparación con otros energéticos, razones por las cuales se puede explicar la inexistencia de UNR actualmente en el mercado de GLP.

De igual forma, dentro de las recomendaciones de Estudios Energéticos, se señaló que el límite de consumo para definir los UNR debería ser 55 MBTUd, lo que corresponde a un límite cercano al que se propone en este nuevo marco. De acuerdo con los consultores,

éste límite es equivalente al costo mensual de gas natural para un UNR que se supone es el principal combustible sustituto para la industria y el comercio.

En resumen, los problemas evidenciados con el diagnóstico anterior son los siguientes:

- La poca competencia en la oferta de GLP a nivel mayorista puede incrementar los riesgos asociados al desabastecimiento del producto y al abuso de posición dominante, lo anterior sustenta la importancia de incentivar la entrada de nuevos oferentes al mercado mayorista.
- Pocos incentivos para revelar la cantidad de GLP disponible para la venta al mercado nacional que con el establecimiento de restricciones en la regulación actual se requiere realizar modificaciones regulares en las reglas establecidas con el fin de garantizar el suministro para la demanda nacional y que los productores declaren de producción para la venta en firme y no sujeta a modificaciones.
- La imposibilidad de tener contratos a largo plazo con precios estables que no se correlacionan con la demanda de GLP nacional, además de trasladar un riesgo a los usuarios que no pueden administrarlo, lo anterior limita el desarrollo del mercado de GLP, en particular el mercado industrial y de grandes consumidores.
- La falta de información acerca del mercado de GLP limita el desarrollo de mecanismos y procedimientos óptimos que garanticen la transparencia y trazabilidad de la información relevante del mercado mayorista.
- La falta de infraestructura de importación impide el desarrollo de este mercado al no poder incrementar la competencia del mercado mayorista mencionado inicialmente.

5. RETOS

A continuación se exponen los retos identificados por la CREG, a partir del diagnóstico realizado, en relación con el funcionamiento del mercado mayorista dentro del marco regulatorio vigente. Lo anterior, con el fin de establecer los cambios que deben ser introducidos en la regulación actual.

5.1. Promover la competencia

Con el marco regulatorio propuesto se busca promover la competencia en el mercado mayorista, la entrada de nuevos agentes y limitar el uso de la posición dominante de cualquier agente, mediante mecanismos de acceso que permitan que la asignación del producto sea en condiciones justas, transparentes y eficientes, en igualdad de oportunidades de compra para todos los interesados.

Se proponen los siguientes ajustes en la metodología:

- Importación: En el mercado primario habrá un ámbito de comercialización que permitirá viabilizar proyectos que busquen el desarrollo de infraestructura de

importación, en la medida en que las condiciones del mercado internacional generen oportunidades para el mercado colombiano a través de la firma de contratos de suministro de GLP en los cuales podrá acordarse libremente el plazo, la cantidad y el momento de inicio del contrato.

- Desarrollo de nueva oferta: En el mercado primario se permitirá la contratación de suministro de GLP donde se podrá acordarse libremente el plazo, la cantidad y el momento de inicio del contrato para facilitar el cierre financiero de nuevas fuentes de suministro.

5.2. Transparencia en el proceso de formación de precios

Con el fin de mantener transparencia en la formación de los precios y que la misma sea explícita y pública para todas las partes involucradas, la Comisión propone lo siguiente:

- Subasta: La subasta propuesta permite que todos los demandantes puedan acceder a cualquier producto, que la asignación sea resultado de su disponibilidad a pagar y que los precios sean conocidos por todos los participantes.
- Sistema de información transaccional y operativa del mercado mayorista de GLP: El sistema propuesto garantiza la transparencia, obtención, organización, revisión y divulgación de la información relevante del mercado mayorista de GLP.

Así mismo, la Comisión propone adoptar mecanismos de mercado para la formación de precios eficientes y la reducción de la volatilidad del precio de suministro de GLP en el corto, mediano y largo plazo, que contribuyan a mejorar su trazabilidad en el costo unitario del usuario final.

5.3. Eficiencia en la asignación de cantidades de GLP.

Teniendo en cuenta el comportamiento histórico del mercado mayorista de GLP, la CREG identificó que se han presentado ineficiencias en la asignación de cantidades que pueden ser mitigadas mediante lo siguiente:

- Subasta: La subasta propuesta constituye una mejor alternativa que el mecanismo de OPC actual, en cuanto lo ofertado podrá ser asignado en su totalidad a todos los participantes del mercado, sin restricciones como las previstas en la metodología de zonas de influencia que opera actualmente.

5.4. Asignación eficiente del GLP desde el punto de vista geográfico.

La metodología de zonas de influencia prevista en el marco regulatorio vigente realiza una distribución geográfica de cantidades de GLP basada en las ventas históricas de los distribuidores, en este sentido, se busca mejorar dicha distribución al promover la competencia entre antiguos y nuevos agentes en el mercado.

- **Subasta:** La subasta propuesta permite que los demandantes puedan sustituir sus fuentes de suministro de acuerdo a la cercanía a su mercado, intereses comerciales y a los precios de transporte entre las fuentes.

6. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS A LA REGULACIÓN

Previamente a la expedición del presente reglamento, la Comisión llevó a cabo un ejercicio de análisis de alternativas a la regulación actual. Este ejercicio de análisis consideró entre otros elementos, el seguimiento al mercado mayorista de GLP, a fin de identificar los comportamientos y conductas de los agentes, la situación del mercado mismo en relación con las cantidades ofrecidas al mercado y su asignación, el balance oferta demanda, la estructura de prestación del servicio, así como los diversos estudios llevados a cabo.

En este sentido, la Comisión propone una alternativa regulatoria que considere minimizar las problemáticas que han sido expuestas hasta ahora dentro de la actividad de comercialización mayorista, así como alcanzar los retos expuestos en el presente documento. Las opciones que fueron consideradas son las siguientes:

6.1. Liberación del mercado

Esta alternativa da una señal de precios libres y corresponde a lo que la Ley 142 de 1994 ha establecido como un régimen de libertad vigilada, por lo que implica un libre actuar de los agentes en el mercado mayorista de GLP.

Lo anterior se considera inviable en la medida que desde el lado de la oferta, en el mercado mayorista de GLP, existe un agente que ejerce posición dominante pues es prácticamente el único refinador del país, e históricamente ha abastecido cerca del 90% de la demanda de GLP destinado al servicio público domiciliario de gas combustible. Adicionalmente, este agente es propietario de las únicas facilidades portuarias existentes para importar GLP.

En este sentido, no se evidencia un esquema de competencia desde el lado de la oferta para acudir a esta alternativa. Ante este panorama, no es procedente proponer un régimen de libertad vigilada.

Así mismo, esta alternativa no daría cumplimiento a lo previsto en el artículo 73 de la Ley 142 de 1994, el cual establece que le corresponde a esta Comisión 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 abusos de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad.

6.2. Continuar con el esquema regulatorio actual

Teniendo en cuenta las características de la regulación actual, se han identificado diversas problemáticas que deben abordarse para permitir un mejor desarrollo del mercado de GLP. En este sentido, el esquema vigente no permite generar los incentivos y herramientas

dirigidas a resolver dichos problemas para dar cumplimiento a los objetivos propuestos por la Comisión.

Por lo anterior, se deben considerar otras alternativas regulatorias que estén orientadas al cumplimiento de dichos fines²⁵.

6.3. Alternativas regulatorias y nuevas medidas de intervención

6.3.1. Intervención dentro de la actividad de distribución de GLP

El esquema regulatorio actual consideró que la intervención en la regulación del mercado mayorista, principalmente en lo relacionado con el precio del componente G, era necesaria, no obstante en la actividad de distribución y comercialización minorista la existencia de un mercado en competencia determinó que no se requería intervención regulatoria²⁶.

Sin embargo, se evidencia que cuando existen diminuciones en el precio del G, estas no se ven reflejadas en la tarifa al usuario final, toda vez que la misma se mantiene constante. Por el contrario, cuando hay aumentos en el precio del G, la tarifa del usuario final aumenta. Esto ha llevado a que la componente D dentro de la tarifa al usuario final tenga un mayor porcentaje dentro del costo final de prestación del servicio.

De acuerdo a lo anterior, la expedición de la Resolución CREG 107 de 2014 la Comisión consideró importante revisar los aspectos del marco regulatorio en la prestación del servicio de distribución y comercialización minorista y su efecto en el régimen de libertad vigilada relacionados, entre otros, con: i) el número de agentes y los comportamientos que estos realizan dentro de estas actividades; ii) los niveles de competencia; y iii) la evolución de los precios nacionales en el régimen de libertad vigilada.

En relación con éste último, la tarifa de GLP al usuario final varía en función de la fuente desde la cual se adquiere el producto, el uso de la infraestructura de transporte, la planta de envasado, el tamaño del cilindro y la modalidad de entrega, es decir, que por municipio puede haber tantas tarifas como empresas y tamaños comercializados.

A pesar de lo anterior, un análisis del comportamiento de las tarifas expuesto por esta Comisión, permitió establecer que la tendencia en los precios es la misma a nivel nacional, observando un aumento de la participación del cargo de las actividades de distribución y comercialización minorista en la formación del precio al usuario final, pasando de un 36% al inicio del periodo tarifario actual, a un 56% en la tarifa de julio de 2013.

Los elementos que más impactan la tarifa al usuario final por su variación, debido a su alta participación en la misma, son la remuneración del producto (G) y la remuneración de las

²⁵ En este sentido, esta Comisión desde la expedición de la Resolución CREG 113 de 2013 había expuesto lo siguiente “(...) también se propone analizar la posibilidad de que el precio aplicable sea el resultado de la interacción de la oferta y la demanda nacional mediante la aplicación de un mecanismo de formación de precios como pueden ser las subastas, de manera que el mismo refleje la verdadera oportunidad del producto de ser realizado en el mercado internacional, especialmente debido a su posición geográfica respecto de éste último, tal y como es el caso de las fuentes de Apiay y Cusiana, así como el potencial producto proveniente de Cupiagua u otras fuentes localizadas al interior del país. En el análisis se considerará la conveniencia y los efectos de crear una señal combinada de las dos alternativas, mercado internacional y mercado nacional, para establecer el precio del GLP”.

²⁶ Esto fue considerado para la expedición de las resoluciones CREG 023 de 2008 y 001 de 2009.

actividades de distribución y comercialización minorista (D y Cd). Al revisar estos elementos de manera separada, se observa la variación de la participación de estas actividades dentro de la definición del precio, siendo mucho más evidente durante el último semestre de 2012, en donde el precio de la distribución y la comercialización minorista (en conjunto) que había sido históricamente menor que el precio del producto (en pesos por kilogramo), cambia a ser mayor que este.

Finalmente, la Comisión ha decidido en un primer momento dar mayor transparencia a la formación del componente G con el fin de que los agentes que desarrollan las actividades de distribución y comercialización, y el usuario final puedan conocer con anterioridad y exactitud dicho componente. Adicionalmente, este precio será fijo por un plazo de mínimo seis (6) meses.

6.3.2. Introducción de un esquema regulatorio con medidas orientadas a objetivos de corto y largo plazo

En relación con lo anterior, la alternativa regulatoria propuesta considera los siguientes aspectos:

- i) En el corto plazo, establecer nuevos mecanismos de comercialización, que mejoren la distribución geográfica de la asignación del producto, así como también un sistema de información que garantice la transparencia, obtención, organización, revisión y divulgación de la información relevante del mercado mayorista de GLP.
- ii) En el largo plazo, en relación con la promoción de la competencia, a fin de contar con la entrada de nuevos agentes tanto a nivel de oferta como de demanda, se propone incorporar mecanismos que incluyan la flexibilización de los contratos y la financiación de nuevas infraestructuras para la importación y desarrollo de nueva oferta.

Así mismo, la Comisión, con el nuevo esquema regulatorio, busca mitigar el posible desabastecimiento de producto en el mercado mayorista de GLP dando una señal de precio (paridad importación) que motive la entrada de nuevos agentes.

En consistencia con lo expuesto en el numeral 6.3.1, la presente propuesta contiene los elementos aquí mencionados, en cuanto al nuevo marco de comercialización mayorista de GLP.

7. PROPUESTA REGULATORIA

7.1. Descripción general

El reglamento de comercialización mayorista ~~es el~~ ~~marco~~ normativo que define las reglas de juego del mercado de GLP al por mayor. A continuación se presenta el contenido de la propuesta regulatoria para el nuevo marco de comercialización mayorista de GLP que incluye los agentes y las reglas que debe cumplir cada uno de ellos, los mecanismos de comercialización para los mercados primario y secundario, el sistema de información

transaccional y operativa, y finalmente se propone un mecanismo para asegurar la continuidad de suministro de GLP.

7.2. Agentes, principios de participación y límites a la integración

La definición de los agentes del mercado mayorista, así como los principios de participación en cada uno de los ámbitos de comercialización, se encuentran estrechamente ligados a las posibles fuentes de oferta y demanda, a la naturaleza de las actividades que ejercen y a la estructura actual del mercado mayorista de GLP. En la siguiente figura se presenta la propuesta para el nuevo reglamento.

Figura 7. Propuesta de la definición de los agentes que participen en el mercado mayorista



7.2.1. Comercializadores mayoristas

El primer agente del mercado de GLP corresponde a los comercializadores mayoristas, cuya actividad es la comercialización mayorista de GLP a otros comercializadores mayoristas de GLP, distribuidores y UNR. Estos a su vez se clasificarán en comercializadores de oferta y comercializadores de demanda.

Un comercializador de oferta de GLP se define como una empresa cuya actividad es producir o importar GLP, y destina parte o toda su producción y la totalidad de su importación al servicio público domiciliario de gas combustible.

Un comercializador de demanda de GLP es la empresa de servicios públicos cuya actividad es la comercialización mayorista de GLP, ya sea producido por terceros o importado directamente o por terceros, a distribuidores y UNR. En este sentido, la actividad de comercialización de demanda de GLP consiste en la compra, almacenamiento y venta de GLP al por mayor, con destino al servicio público domiciliario de gas combustible.

Las reglas de participación de estos agentes en los mercados primario y secundario buscan incentivar a estos agentes para que sean más activos tanto en la formación de precio como en el mercado mismo.

Dentro del reglamento, los principios de participación y los límites a la integración vertical de los comercializadores de oferta serán:

- Abstenerse de asumir compromisos de exportación sin haber ofrecido previamente al mercado primario todo el GLP del que disponen.
- Ofrecer la totalidad del GLP disponible, producido en el territorio nacional, a través de los mecanismos de comercialización propuestos.
- Llevar a cabo las declaraciones de producción de GLP.
- Importar GLP para el servicio público domiciliario, cuando sus ventas en el mercado primario representen menos del 20%.
- Importar o comprar en el mercado secundario el GLP que requieran para cubrir desbalances.
- Ofrecer en el mercado secundario el GLP que habiendo sido ofrecido en la subasta no fue adjudicado.

Para los comercializadores de demanda serán:

- Publicar las condiciones bajo las cuales representan a distribuidores y UNR.
- Publicar el precio máximo a trasladar a distribuidores, discriminando cada uno de los componentes del mismo, en función del GLP adquirido en el mercado primario y secundario, así como su margen de comercialización.
- Destinar el producto que adquieren en el mercado mayorista a la prestación del servicio público domiciliario de GLP.
- Representar a distribuidores y UNR en la subasta del mercado primario y en el mercado secundario.
- Solicitar en la subasta del mercado primario producto que no sea ofrecido por ellos mismos, por un comercializador de oferta en el que tengan un interés económico, directa o indirectamente, superior al 30%, o por un comercializador de oferta que, directa o indirectamente, tenga un interés económico superior al 30% en dicho comercializador de demanda.

7.2.2. *Distribuidores*

El segundo agente que participa en el mercado mayorista de GLP son los distribuidores. La definición así como los requisitos de los agentes distribuidores no se modificarán en este nuevo reglamento de comercialización mayorista, puesto que se encuentra fuera de su alcance. Se propone que estos agentes como representantes directos de los usuarios regulados y de aquellos UNR que así lo decidan, puedan participar en el mercado primario y secundario.

Los principios de participación para los distribuidores en el mercado primario buscan por un lado, que los distribuidores tengan la libertad de elegir si prefieren actuar de forma independiente en el mercado primario o si prefieren que sea un comercializador de demanda quien gestione la compra del GLP para su demanda. Y por el otro lado, se busca

limitar los potenciales comportamientos anticompetitivos que podrían presentarse por parte de estos agentes, para bloquear la entrada de nuevas empresas en sus mercados.

Los principios de participación para los distribuidores en el mercado primario bajo el nuevo esquema de comercialización mayorista de GLP serían:

- Todos los distribuidores que atiendan demanda regulada deberán participar en el mercado primario, directamente o a través de un comercializador de demanda.
- La cantidad máxima que un distribuidor podrá adquirir en la subasta no podrá ser superior a su capacidad máxima de compras.

7.2.3. *Usuarios no regulados (UNR)*

Finalmente, los últimos agentes que participan en el mercado mayorista de GLP son los UNR. En la propuesta de reglamento de comercialización mayorista, los UNR serían aquellos usuarios tienen un volumen de consumo propio de GLP de al menos de 1000 kg al día. Un UNR tendrá el derecho de constituirse como tal y de comprar el producto en el mercado primario, directamente o a través de un comercializador de demanda, o mantenerse como cliente de un distribuidor.

Los principios de participación de los UNR en el mercado primario serían los siguientes:

- Podrá ser un UNR quien corresponde a la misma persona natural o jurídica, que tenga suscrito un contrato de suministro con un comercializador mayorista, que consuma un promedio diario de GLP, mayor o igual a 1000 Kg/día, medido en un solo predio o inmueble, o en predios o inmuebles contiguos, en uno o varios tanques estacionarios. Independientemente de su consumo, también es un UNR la empresa que utiliza GLP como combustible para generar energía eléctrica.
- El UNR deberá contratar el servicio de entrega con el distribuidor en sus instalaciones.

7.3. **Ámbitos y mecanismos de comercialización**

El segundo gran componente de la propuesta del reglamento de comercialización mayorista de GLP corresponde a los ámbitos y mecanismos de comercialización. En esta propuesta se han definido dos mercados, en los que los agentes descritos en la sección anterior podrán interactuar. Cada mercado tendrá unas reglas de participación, así como mecanismos de intercambio. En el siguiente esquema se resume la propuesta del nuevo reglamento en esta materia.

Figura 8. Propuesta de los mecanismos de comercialización en el mercado mayorista



Los mercados propuestos fueron pensados con el fin de dar prioridad a la demanda nacional, mejorar la trazabilidad del producto que se ofrece en el mercado mayorista, para mitigar la entrada de combustible de forma ilegal al mercado y promover la competencia tanto en el lado de la oferta, como de la demanda para alcanzar precios y asignaciones eficientes.

Como ya se mencionó, la propuesta contempla dos mercados, el primario y el secundario. En el primer mercado se contemplan cuatro posibles mecanismos o instancias de comercialización y en el mercado secundario se permitiría la negociación bilateral entre agentes. Toda la información, de cantidades, precios y contratos que resulte de las negociaciones tanto del mercado primario como secundario será registrada y administrada en un sistema centralizado de información cuyo responsable será el gestor.

7.3.1. *Mercado primario*

El mercado primario será el ámbito de negociación en el que los comercializadores de oferta ofrecen GLP producido internamente o importado a la demanda nacional, es decir, los comercializadores de demanda, los distribuidores y los UNR.

Como se presentó en el esquema anterior, en el mercado primario se contemplan 4 mecanismos de comercialización de los productos: la subasta, la asignación administrada, la importación y el desarrollo de la nueva oferta.

7.3.1.1. *Importación*

El primer ámbito contemplado para el mercado primario es el de importación. Como se mencionó en las primeras secciones de este documento, uno de los objetivos que se persigue con la implementación de este marco es incentivar la entrada de nuevos oferentes de GLP y asegurar el abastecimiento de la demanda interna. Para lograrlo, la Comisión considera necesario promover la importación de éste combustible.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el mercado primario habrá un ámbito de comercialización que permitirá viabilizar proyectos que busquen el desarrollo de infraestructura de importación, en la medida en que las condiciones del mercado internacional generen oportunidades para el mercado colombiano a través de la firma de contratos de suministro de GLP, los cuales deberán tener las siguientes características:



- | | |
|------------------------------|--|
| 1. Condición del suministro: | Firme |
| 2. Fuente: | Por punto de entrega |
| 3. Periodo de vigencia: | Fecha de terminación debe coincidir con los contratos de la subasta. |
| 4. Tamaño del contrato: | Cantidad sin restricción |
| 5. Precio del contrato: | Fijo y de mutuo acuerdo |

7.3.1.2. Desarrollo de Nueva Oferta

El segundo ámbito de comercialización mayorista del mercado primario se ha configurado para permitir el desarrollo de nueva oferta y exportaciones de GLP. En este mercado se permite la contratación de GLP a plazos superiores que los que se transan en la subasta, para facilitar el cierre financiero de nuevas fuentes de suministro, siempre que la fecha de terminación de los mismos coincida con los contratos que se transan en la subasta.

Los oferentes de este mercado serán los comercializadores de oferta que desarrollen nuevos proyectos con planes de inversión específicos para la producción de GLP y la demanda serían los comercializadores de demanda, los distribuidores y los UNR.

Al igual que en el mecanismo de importación, los contratos serán el resultado de negociaciones bilaterales, dado que tanto los productores como los demandantes que participen en este mercado tienen interés en firmar contratos de suministro en el largo plazo, los primeros para poder desarrollar el nuevo proyecto de abastecimiento y los segundos para contar con un precio fijo. Las partes involucradas podrán pactar contratos de suministro de acuerdo a los términos que ellos establezcan.

Para la exportación de GLP, los comercializadores de oferta deberán ofrecerlo primero a la demanda nacional en el mercado primario, solamente el producto que no se adjudique en dicho ámbito podrá ser exportado. La única cláusula que deberá ser incorporada en el contrato de exportación que se acuerde entre las partes es una de interrumpibilidad, en el caso en el que el suministro nacional de GLP se encuentre en riesgo de desabastecimiento.

Los contratos que se firmen en el ámbito de desarrollo de nueva oferta deben cumplir con lo siguiente:



- | | |
|------------------------------|--------------------------------------|
| 1. Condición del suministro: | Firme para la demanda nacional |
| 2. Fuente: | Por punto de entrega |
| 3. Periodo de vigencia: | Pactado libremente entre las partes. |
| 4. Tamaño del contrato: | Cantidad sin restricción |
| 5. Precio del contrato: | Fijo y de mutuo acuerdo |

7.3.1.3. Subasta

La subasta mediante la que se determinará el precio y la asignación de los contratos de suministro del mercado primario corresponde a una **subasta simultánea de reloj ascendente**. En términos generales, la subasta que se propone para el nuevo reglamento, oferta simultáneamente los productos de todas las fuentes de suministro ofrecidos a la venta, y los demandantes pujan por las cantidades ofrecidas en cada una de las rondas.

Este mecanismo permite que todos los demandantes puedan acceder a cualquier producto y que la asignación sea resultado de su disponibilidad a pagar. Adicionalmente, los demandantes tendrán la opción de configurar sus estrategias de compra según su aversión al riesgo, es decir, comprar un porcentaje de su demanda de GLP en este mecanismo y el resto en los demás que se contemplan en el nuevo marco. Finalmente, los demandantes podrán sustituir sus fuentes de suministro de acuerdo a la cercanía a su mercado y también a los precios de transporte entre las fuentes.

Los productos que se transan en la subasta del mercado primario son contratos estandarizados de suministro de GLP. Cada contrato se caracteriza por los siguientes elementos:

	1. Condición del suministro:	Firme
	2. Fuente:	Por punto de entrega
	3. Periodo de vigencia:	Plazo 6 meses
	4. Tamaño del contrato:	Cantidad mínima para CD y D de 5000 kg/día y para UNR de 1.000 kg/día.
	5. Precio del contrato:	Precio de cierre de la subasta en COP/kg

Con el fin de darle transparencia al mercado, todas las transacciones producto de la subasta serán de conocimiento público, puesto que estarán publicadas en el sistema integrado de información del mercado mayorista de GLP.

7.3.1.4. Asignación administrada

El último ámbito de comercialización del mercado primario corresponde a la asignación administrada, con el que se busca viabilizar la oferta del producto que no pudo ser ofrecido en los términos de la subasta. Por ejemplo, la producción de GLP que no se previó en el momento de presentar las ofertas para la subasta.

La asignación administrada permitirá que los comercializadores de oferta puedan vender el GLP que no pudieron ofertar en la subasta. Los comercializadores de demanda que firmaron contratos podrán acceder al GLP ofertado en proporción a sus compras en la subasta. El precio de los productos que se ofrezcan en la asignación administrada tendrá un descuento igual al mínimo entre la mitad del precio de reserva y la diferencia entre el precio de cierre del producto en la subasta y su precio de reserva.

Este mecanismo operaría entre la realización de las subastas y sería administrado por el gestor del mercado de GLP. Los productos que se transarían en esta asignación administrada tienen las siguientes características:

	1. Condición del suministro: 2. Fuente: 3. Periodo de vigencia: 4. Tamaño del contrato: 5. Precio del contrato:	Firme Por punto de entrega Fecha de terminación máxima igual al inicio de la siguiente subasta. Cantidad sin restricción Precio con descuento sobre el precio de reserva del producto hasta un 50%.
---	---	---

7.3.2. Mercado secundario

El mercado secundario sería el ámbito de comercialización en el que los comercializadores de oferta pueden vender el GLP que no fue comprado en el mercado primario, asimismo, los comercializadores de demanda pueden ofrecer sus excedentes o GLP importado directamente por ellos. En este mercado la demanda proviene de los comercializadores mayoristas, los distribuidores, los UNR o aquellos que quieran cubrir desbalances.

Los productos que se transan en el mercado secundario, pueden ser los mismos que se comercializaron en el mercado primario o pueden crearse nuevos productos siempre que cumplan con las siguientes características:

	1. Condición del suministro: 2. Fuente: 3. Periodo de vigencia: 4. Tamaño del contrato: 5. Precio del contrato:	Firme Por punto de entrega El pactado entre las partes (mínimo 1 mes) Cantidad mínima de 1.000 kgd El pactado entre las partes en COP/kg
--	---	--

El mecanismo de comercialización del mercado secundario serían las **negociaciones bilaterales**, en la medida que se espera que los agentes participantes tengan en este ámbito un poder de negociación menos heterogéneo. En este mercado, las partes tendrán la libertad de pactar precios, cantidades y plazos para el suministro de GLP.

Al igual que en el mercado primario, todas las transacciones que se lleven a cabo en este mercado deben estar registradas en el sistema integrado de información del mercado mayorista de GLP. Con el fin de facilitar el intercambio, dentro del sistema integrado de información se deberán publicar las ofertas y demandas de GLP.

7.4. Contratos de suministro

El producto que se comercialice en el mercado mayorista de GLP, por parte de los comercializadores de oferta y demanda, corresponde a un contrato estandarizado de suministro de GLP. Un contrato de suministro es un negocio jurídico, reflejado en un documento escrito, que es celebrado entre un comercializador mayorista y otro comercializador mayorista, un distribuidor o un usuario no regulado, para la venta por parte del primero y la compra por parte del segundo, de GLP al por mayor y a granel. El contrato

de suministro estará sometido a la regulación que expida la CREG y a las normas pertinentes de la Ley 142 de 1994 y del derecho privado.

Para el caso del mercado mayorista de GLP los contratos se caracterizarán por los siguientes elementos:

- La modalidad contractual
- El plazo de vigencia del contrato
- El punto de entrega del producto

Con relación a la primera característica del contrato la propuesta para el suministro de GLP, es la realización de contratos firmes, entendiéndose como un contrato en el que el vendedor se compromete a entregar y el comprador se compromete a recibir una cantidad de GLP, garantizada mensualmente, durante el periodo pactado en el contrato.

Frente a la segunda característica del contrato del mercado mayorista de GLP, es decir, la vigencia del contrato, se propone que inicialmente los contratos a transar en la subasta sean de 6 meses. No obstante, una vez los agentes ganen experiencia en la subasta, se podría pensar en la configuración de contratos de 1 año o incluso mayores plazos.

Dada la naturaleza del mecanismo de asignación administrada, los contratos que se firmen en dicho ámbito serán de más corto plazo, mientras que los de importación y desarrollo de nueva oferta podrán tener mayores plazos.

Finalmente, el punto de entrega del producto estará definido en el contrato de suministro que resulte de los ámbitos de comercialización del mercado mayorista. La propuesta regulatoria es que el punto de entrega corresponda a las instalaciones para el manejo y la entrega de GLP, con las que cuenta u opera el comercializador mayorista, en las que debe ser posible la entrega del producto a carrotanques.

Los puntos de entrega pueden estar ubicados en un punto de producción, en un punto de importación o en un punto de almacenamiento del comercializador mayorista. El comercializador mayorista podrá ofrecer para la entrega de GLP, como alternativa adicional a los anteriores puntos de entrega listados y siempre que el comprador lo prefiera, un punto de recibo del transportador, un punto de entrega del transportador u otro tipo de facilidades para la entrega de GLP a otros medios de transporte, diferentes al terrestre.

7.5. Sistema integrado de información del mercado mayorista de GLP

El nuevo reglamento de comercialización mayorista de GLP se sustenta en la creación de un sistema integrado de información que recopile, registre y publique todas las transacciones que tienen lugar en el mercado mayorista.

El sistema integrado de información es de vital importancia para lograr los objetivos trazados para el nuevo reglamento de comercialización mayorista de GLP. La configuración de este nuevo sistema de información busca en primer lugar, dar los incentivos a los agentes de la oferta para que den prioridad al mercado nacional, en segunda instancia, busca facilitar los intercambios, de forma tal, que la competencia entre agentes permita alcanzar precios eficientes y finalmente, permitiría reducir los costos de transacción entre agentes.

La ventaja fundamental de la creación del sistema integrado de información de GLP es que facilitará las negociaciones en el mercado mayorista y permitirá que el reporte de información se haga con mayor facilidad. Gracias a la publicación de la información relevante se confiere mayor transparencia a las transacciones entre los agentes.

La funcionalidad principal del sistema integrado de información será recopilar, validar, publicar y conservar la siguiente información:

- a) Contratos resultantes de las negociaciones realizadas en los mercados primario y secundario de GLP.
- b) Contratos resultantes de las negociaciones entre comercializadores de demanda y usuarios no regulados.
- c) Información operativa y comercial del sector de GLP.

Adicionalmente, en el sistema de integrado de información se pondrá a disposición de las entidades competentes la información transaccional y operativa que las mismas le soliciten para efectos de la regulación, inspección, vigilancia y control del mercado mayorista de GLP.

A partir de esta información, los vendedores y los compradores que estén registrados realizarán las negociaciones directas de su interés en el mercado secundario. Será responsabilidad de estos participantes del mercado llevar a cabo cada una de las negociaciones, celebrar los correspondientes contratos y efectuar los reportes de información que le sean exigidos mediante regulación.

7.6. Gestor del esquema de comercialización mayorista de GLP

El gestor del mercado será el administrador del esquema de comercialización mayorista de GLP, concretamente el sistema integrado de información. Esta es una figura que se crea en este nuevo marco y será la persona, natural o jurídica, encargada de los siguientes servicios:

- Diseño, implementación y administración del Sistema de Información del Mercado Mayorista de GLP – SIMM en su página web.
- Gestión de la información transaccional y operativa.
- Gestión de los mecanismos de comercialización de GLP en el mercado mayorista.
- Registro de contratos de suministro de GLP que se suscriban en el mercado mayorista.
- Reporte de información para el seguimiento del mercado mayorista de GLP.

El costo que implica la figura de administrador será asumido por los agentes que participen del esquema de comercialización mayorista.

8. ANÁLISIS DE INCENTIVOS

La propuesta contiene varios elementos que contribuyen al logro de los retos planteados en el numeral 5 del presente documento, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 3. Análisis de incentivos

Instrumento propuesto	Efecto esperado
Mecanismos de comercialización flexibles para el desarrollo de nueva oferta de GLP – Objetivo de Largo Plazo	<ul style="list-style-type: none"> Entrada de mayores cantidades de producto al mercado. Entrada de nuevos agentes al mercado mayorista, principalmente importadores. Esto debe estar ligado con los mecanismos regulatorios que se expidan para dar aplicación a lo previsto en el Decreto 2251 de 2015 con respecto al abastecimiento de GLP. En el largo plazo los participantes del mercado podrán competir en igualdad de condiciones con Ecopetrol. Los plazos de los contratos se ajustan a las necesidades reales del mercado, posibilitando la contratación a periodos más cortos o más largos con respecto al producto que se negocia en los diferentes mecanismos.
Implementación de la Subasta y la asignación administrada – Objetivo de corto plazo	<ul style="list-style-type: none"> Los productos a los cuales pueden acceder los agentes que hacen parte de la demanda son el resultado de una asignación que refleja su disponibilidad a pagar. Los precios de los productos son conocidos por todos los participantes en cualquier momento. Se reduce de la volatilidad del precio de suministro de GLP al tener un precio fijo por un periodo de tiempo determinado. Suscribir contratos a plazos definidos con precio fijo, que posibiliten el cubrimiento de precio de los usuarios. Se permite una mejor distribución geográfica de la asignación del producto ya que los demandantes podrán sustituir sus fuentes de suministro de acuerdo a la cercanía a su mercado, intereses comerciales y a los precios de transporte entre las fuentes.
Redefinición de los agentes participantes del mercado mayorista	<ul style="list-style-type: none"> Promover la competencia y entrada de nuevos agentes en el lado de la oferta, entre otros flexibilizando la definición de comercializador oferta.

Instrumento propuesto	Efecto esperado
	<ul style="list-style-type: none"> • Se espera la entrada de grandes consumidores al mercado de GLP ajustando el límite mínimo de consumo para UNR. • Se espera un crecimiento de la demanda de GLP en el renglón industrial y otros usos como el Autogas. • A fin de evitar la especulación en el mercado de GLP, se ajusta la figura del comercializador de demanda, para que este no actúe en el mercado como un intermediador que haga posición propia.
Implementación de un sistema integrado de información del Mercado Mayorista de GLP	<ul style="list-style-type: none"> • Los agentes contarán con información operativa y transaccional que les permitirá tomar mejores decisiones al momento de la negociación y que esto se refleje en el Costo Unitario de prestación del servicio al usuario final. • Las entidades del sector podrán tomar decisiones más acertadas, entre otras, la regulación, las políticas del gobierno, etc. • Se mejora la trazabilidad en la formación del precio que garantiza una mayor eficiencia en su formación. • Saber con mayor exactitud el funcionamiento del mercado mayorista de GLP.
Creación de la figura de gestor del mercado de GLP	<ul style="list-style-type: none"> • Centralizar la información y la gestión del sistema integrado, así como delegar la realización de la subasta y la asignación administrada. • Facilitar las transacciones en el mercado mayorista, lo que permitirá una mayor estandarización de los productos y se reducirán los costos de transacción.
Implementación del registro de información del mercado secundario	<ul style="list-style-type: none"> • Formalizar y regular un mercado líquido dirigido a que los participantes del mercado puedan cubrir sus desbalances en el corto plazo o sus faltantes de GLP, sin acudir a conductas que afecten la prestación del servicio (mercado informal o ilegal).
Regulación del contenido mínimo de los contratos de suministro.	<ul style="list-style-type: none"> • Equilibrar las relaciones contractuales de los agentes limitando un posible abuso de posición dominante del lado de la oferta.

9. IMPACTOS DE LA PROPUESTA

9.1. Formación del precio del producto a través de una subasta simultánea de reloj ascendente

- **Beneficios:** La formación del precio se realizará a través de un mecanismo eficiente que permitirá reflejar de forma transparente la formación del precio y las preferencias de los agentes.
- **Costos:** La subasta requiere de varias rondas y, posiblemente, una cantidad considerable de tiempo para llegar a una conclusión. Este proceso es lento y costoso y requiere atención por parte de los compradores durante todo el curso de la subasta. Adicionalmente, dentro del contexto colombiano, la mayor parte de la oferta proviene de un solo agente, lo que puede resultar en un precio del producto superior al precio de equilibrio del mercado.

La realización de una subasta requiere por parte de los participantes un tiempo de aprendizaje sobre el funcionamiento de la misma y sobre las decisiones que deban tomar durante su desarrollo, lo anterior se traduce en tiempo y costos para los posibles compradores.

9.2. Aplicación del mecanismo de asignación administrada

- **Beneficios:** Este mecanismo está concebido con el fin de viabilizar la oferta del producto que no fue ofrecido en la subasta, incentivando a los oferentes a declarar la disponibilidad total del producto y que la mayor parte de las transacciones se desarrollen en el mercado primario, pues a través de esto se da un incentivo a la demanda para utilizar como mecanismo principal la subasta en la compra de producto. Adicionalmente por el diseño de este ámbito, se contribuye a la transparencia en las asignaciones de producto.
- **Costos:** Es posible que este mecanismo refleje una falta de eficiencia en la asignación del producto debido a que se estaría dando prelación en la compra a quienes se les adjudicó producto en la subasta aunque su demanda no lo requiera, por el contrario el producto no llegará a manos de quienes no se vieron beneficiados en la subasta pero que sí tendrían faltantes de producto. Adicionalmente, todos los participantes de la subasta pueden ir al mercado secundario a obtener producto si así lo requieren.

9.3. Definición de incentivos para la importación

- **Beneficios:** Al flexibilizar las condiciones de entrada del producto importado, se da una señal a todos los participantes del mercado para que desarrollen proyectos de importación de producto. Así mismo, se incentiva la construcción de nueva infraestructura destinada a la importación.

Con lo anterior, se debería evidenciar la entrada de nuevos oferentes de GLP que configurarán un mercado de competencia de producto importado, en el mediano y largo plazo, asegurando así el abastecimiento de la demanda interna.

Así mismo, se da una señal clara de precio a los inversionistas y futuros compradores ya que con el potencial desarrollo de un mercado de importación el precio del GLP tranzado en el mercado nacional estaría ligado al precio de paridad importación que no es manipulable por ningún agente del mercado.

- Costos: La Comisión desarrollará en la regulación que corresponda el mecanismo de financiación que incentive la construcción de nueva infraestructura destinada a la importación. Lo anterior, en concordancia con el Plan de Continuidad que desarrolla el Ministerio de Minas y Energía en virtud del Decreto 2251 de 2015.

9.4. Definición de incentivos para el desarrollo de nueva oferta

- Beneficios: Al crear condiciones adaptadas a nuevos proyectos con planes de inversión específicos para la producción de GLP se debería observar un incremento en el desarrollo de nuevos proyectos que aumenten la competencia en el mercado de GLP en el largo plazo.