



Ministerio de Minas y Energía

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS

RESOLUCIÓN No. 061 DE 2005

(12 MAYO 2005)

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Empresa Unión de Distribuidores y Almacenadora de Gas S.A. E.S.P -UNDIGAS., contra la Resolución CREG 002 de 2005.

LA COMISION DE REGULACION DE ENERGIA Y GAS

en uso de sus facultades legales, en especial, las conferidas por las Leyes 142 de 1994 y 689 de 2001 y en desarrollo del Decreto 2253 de 1994, y

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994 corresponde a la Comisión de Regulación de Energía y Gas regular la prestación del servicio de gas combustible;

Que de acuerdo a lo establecido en el artículo 23 de la Ley 689 de 2001 corresponde a la CREG expedir la regulación relacionada con la reposición y mantenimiento de los cilindros y tanques estacionarios utilizados en la comercialización del GLP;

Que en desarrollo de lo establecido en el artículo 23 de la Ley 689 de 2001, la CREG expidió la Resolución 019 de 2002, por la cual se adopta la regulación aplicable a la reposición y mantenimiento de cilindros y tanques estacionarios utilizados en la prestación del servicio de Gas Licuado del Petróleo (GLP), disponiendo el establecimiento de metas individuales de reposición de cilindros portátiles;

Que la Resolución CREG-071 de 2002 establece que la CREG definirá metas de reposición sin perjuicio de la programación de cantidades adicionales que realicen las empresas distribuidoras de GLP;

Que el artículo 5º de la Resolución 071 de 2002 establece los criterios generales para la programación y ejecución de las actividades de reposición y mantenimiento de cilindros portátiles;

Que con fundamento en lo anterior la CREG expide la Resolución 002 de 2005 *"Por la cual se programan las metas individuales para el cumplimiento del programa de reposición y mantenimiento de cilindros portátiles utilizados en la prestación del servicio de Gas Licuado del Petróleo (GLP) para el período marzo de 2005 a febrero de 2006."*

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Empresa Unión de Distribuidores y Almacenadora de Gas S.A. E.S.P -UNDIGAS., contra la Resolución CREG 002 de 2005.

FUNDAMENTOS DEL RECURSO

Que el representante legal de la Unión de Distribuidores y Almacenadora de Gas S.A. E.S.P. -UNDIGAS- presenta recurso de reposición en los radicados E-2005-002446 y e-2005-002447 y manifiesta como consideraciones del recurso los siguientes:

"En concreto con el recurso se persigue que la CREG aumente tales metas haciéndolas acorde con los indicadores de la empresa y con las necesidades propias del plan de reposición, de tal manera que se le asignen no menos de seis mil cilindros mensuales y se distribuya adecuadamente la cantidad que corresponde a aquellos de veinte y de cuarenta libras.

"Para el efecto, solicito a la CREG tener en cuenta las siguientes consideraciones:

"1ª. Las normas sobre las cuales descansa la prestación del servicio público domiciliario de distribución de gas propano colocan en cabeza de las empresas distribuidoras la responsabilidad frente a los usuarios por la condiciones de los recipientes, envases o cilindros, circunstancia exige que debemos abstenemos de prestarlo en aquellos que no cumplan con las condiciones técnicas.

"2ª. Frente a este principio es evidente que con el fin de evitar que una empresa con altos indicadores en materia de ventas y de rotación de inventarios se vea afectada por la insuficiencia o carencia de recipientes en condiciones aptas para el servicio, se debe continuar con un agresivo programa de reposición. Cualquier otro escenario puede frenar su actividad colocando en grave riesgo el cumplimiento de sus indicadores financieros.

"3ª. Con el concepto de cilindro universal y en la medida en que la mayoría de las empresas de la región no han logrado las metas, el parque de cilindros del centro del país sigue en muy mal estado y es fundamental incentivar la reposición acelerada por parte de aquellas empresas que sí estamos comprometidas con el programa y que han servido de puntales para el buen suceso de aquel. En este sentido, no resiste el menor análisis una política dirigida a que el fondo único destinado a estos propósitos se restrinja para las empresas que están desarrollando el programa de manera eficiente en virtud del

incumplimiento atribuible a otras compañías. La eficiencia no puede castigarse igualando a todas las empresas por lo bajo. Por el contrario, el cumplimiento de las empresas que han servido de manera adecuada al programa de la Creg debe ser premiado con la asignación de metas mucho más ambiciosas.

"4ª. UNDIGAS SA. ESP ha sido líder del programa de reposición de cilindros, siendo muy cuidadosa en prestar el servicio en cilindros que cumplan las Normas Técnicas de fabricación.

"5ª. En atención al programa de reposición, UNDIGAS S.A. ESP, no solamente dio pleno cumplimiento a la meta de 2.988 cilindros fijada en la Resolución número 057 de 2004 de la CREG, sino que de acuerdo con lo expuesto repuso cilindros adicionales.

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Empresa Unión de Distribuidores y Almacenadora de Gas S.A. E.S.P -UNDIGAS., contra la Resolución CREG 002 de 2005.

"6ª. Como lo señalamos en su momento mediante nuestra comunicación de fecha febrero 23 de los corrientes el universo de los cilindros de la región atendida, aun se encuentra en un muy bajo índice de reposición, y el estado de los cilindros está en muy malas condiciones, colocando en riesgo la integridad de los usuarios y del personal que lleva adelante las labores respectivas.

"7ª. Para lograr una reposición acorde con las necesidades del entorno se requiere una importante inversión en cilindros de respaldo, que UNDIGAS S.A. ESP está dispuesta a realizar, y un programa acelerado de reposición, ligado evidentemente a unas metas mucho más amplias que las establecidas en la resolución recurrida, que permita que una vez hecho el cambio de tamaño al usuario, se puedan ofrecer hacia el futuro recipientes con igual capacidad. Solo así el programa podrá adquirir consistencia y seriedad, al superar el permanente cambio de tamaños.

"En los términos anteriores, muy comedidamente me permito solicitar que se modifiquen las metas asignadas a UNDIGAS S.A. ESP., para que pueda ejecutar consistentemente el programa de reposición de cilindros, de tal manera que ellas queden así:

(500) cilindros mensuales de veinte libras.

(5.500) cilindros mensuales de cuarenta libras.

"Como pruebas solicito que se tengan en cuenta los informes sobre el cumplimiento de las metas de reposición por parte de UNDIGAS S.A. ESP por la anterior vigencia."

"UNDIGAS S.A. E.S.P ha desarrollado el programa de reposición de cilindros, dando pleno cumplimiento a la meta de 2.988 cilindros fijada por la Resolución 057/04 de la CREG, y reponiendo 1410 cilindros adicionales.

"Sin embargo, el universo de los cilindros de la región atendida, aun se encuentra en muy mal estado

"Para lograr una reposición acorde con las necesidades de la región, se requiere un programa acelerado de reposición. De esta manera será posible que una vez realizado el cambio de tamaño al cilindro del usuario, esta Distribuidora pueda ofrecerle hacia el futuro siempre los cilindros de la nueva capacidad para que el programa adquiera consistencia y seriedad y no se convierta en una incertidumbre para el usuario que se ve obligado a recibir algunas veces cilindros de 40 y otras cilindros de 33 libras.

"En consideración a que las metas fijadas por la Resolución 057/04 vencen el próximo 28 de febrero, muy comedidamente me permito solicitar para -GASAN- (sic) S.A. E.S.P. y las distribuidoras que atienden esta región, se les asigne una meta acorde con las necesidades arriba anunciadas para poder ejecutar consistentemente el Programa de reposición de cilindros. En proporción a nuestra participación en el mercado de la región, UNDIGAS S.A. E.S.P. requiere para el año 2.005 una reposición de 5.500 cilindros de 40 libras y 500 de 20 libras mensuales a partir del mes de marzo de 2.005."

ANALISIS DEL RECURSO

Para hacer el análisis del presente recurso se considera pertinente hacer las siguientes consideraciones generales que se refieren a continuación así:

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Empresa Unión de Distribuidores y Almacenadora de Gas S.A. E.S.P -UNDIGAS., contra la Resolución CREG 002 de 2005.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 689 de 2001, la CREG expide el esquema de administración y recaudo de los recursos provenientes del Margen de Seguridad, así como el esquema de mantenimiento y reposición de cilindros utilizados en la prestación del servicio público domiciliario de GLP.

La Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG- con ocasión de la expedición de la Ley 689 y conforme al contenido del artículo 23, solicita concepto a la firma Bejarano, Cardenas y Ospina Asociados Ltda lo anterior, con el fin de establecer la naturaleza jurídica de los recursos provenientes del margen de seguridad.

En el concepto mencionado la firma contratada conceptuó que del contenido del artículo 23 de la Ley 689 se podía establecer que el rubro margen de seguridad con destino exclusivo al mantenimiento y reposición de los cilindros y tanques estacionarios utilizados en la comercialización de GLP es contribución legal que grava únicamente a los usuarios del GLP y cuyo producto está destinado específicamente a satisfacer necesidades propias y exclusivas del mismo sector, de los usuarios del GLP y por lo tanto es un recurso público que se ajusta a las características de una contribución parafiscal.

Es así como bajo este contexto jurídico, la CREG al expedir las normas relacionadas con el esquema de administración y recaudo de los recursos así como las normas relacionadas con el mantenimiento y la reposición de los cilindros portátiles utilizados en la prestación del servicio público domiciliario de GLP debe observar que estos recursos sean administrados adecuadamente y tengan una correcta destinación.

La Resolución CREG 019 de 2002, norma por la cual se adopta la regulación aplicable al esquema de reposición y mantenimiento de cilindros utilizados en la prestación del servicio público domiciliario de GLP establece en su artículo 22 que la Comisión de Regulación de Energía y Gas determinará las metas de reposición y mantenimiento de cilindros. De igual manera el artículo 13 de la Resolución citada dispone que los distribuidores deben cumplir con las metas individuales de reposición y mantenimiento que establezca la regulación.

Posteriormente, mediante Resolución CREG 071 de 2002 se establecen las metas individuales para el programa de reposición y mantenimiento de cilindros portátiles tomando como referencia 20, 40 y 100 libras. La resolución a que se hace alusión determina los criterios generales para la programación y ejecución de la actividad de reposición de cilindros así como se hizo en las resoluciones 020 de 2003, 057 de 2004 y 002 de 2005 que contemplan las metas programadas para los diferentes períodos.

Concretamente en el artículo 1º de la Resolución CREG 002 de 2005 se establecieron los criterios a tener en cuenta en las actividades de reposición y mantenimiento de cilindros así:

"

1. Las metas individuales que se establecen en esta Resolución son las metas mínimas que debe cumplir cada empresa distribuidora de GLP que utilice cilindros portátiles para la prestación del servicio. El incumplimiento de estas metas dará lugar a la aplicación de los correspondientes procedimientos administrativos por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Empresa Unión de Distribuidores y Almacenadora de Gas S.A. E.S.P -UNDIGAS., contra la Resolución CREG 002 de 2005.

2. *El Comité Fiduciario podrá adoptar lineamientos generales, basados en criterios de eficiencia, para coordinar con las empresas distribuidoras de GLP las programaciones que éstas últimas deben realizar para el cumplimiento de sus metas de reposición, respetando las metas individuales fijadas en la presente Resolución.*
3. *Las empresas distribuidoras de GLP podrán programar, para reposición o mantenimiento, cantidades de cilindros portátiles adicionales a las previstas en esta Resolución, y su ejecución estará sujeta a la aprobación del Comité Fiduciario.*
4. *Las empresas distribuidoras de GLP, que en los términos previstos en el artículo 11.8 de la Ley 142 de 1994 informen del inicio de sus operaciones a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y a la Comisión de Regulación de Energía y Gas, serán incluidas dentro del programa de reposición y mantenimiento, para lo cual la CREG procederá a fijar las metas individuales correspondientes.*
5. *Cuando las empresas distribuidoras a las cuales se les ha asignado metas sean sujeto de fusiones, debidamente autorizadas por la autoridad competente, las metas individuales de la sociedad absorbente corresponderán a las metas agregadas de cada una de las empresas absorbidas.*
6. *Las metas individuales de reposición para zonas distantes deberán ser ejecutadas en cualquier momento, durante el período comprendido entre el 1º de marzo de 2005 y el 28 de febrero de 2006. "*

De otra parte para definir las metas individuales de reposición aplicables al año 2005, contenidas en la Resolución CREG 002 de 2005, se estimó el tamaño del parque de cilindros en circulación para atender la demanda actual del Servicio Público Domiciliario de GLP. Esto se realizó con base en la información de ventas reportadas al SUI por cada uno de los distribuidores durante el segundo semestre de 2004 y utilizando los criterios detallados en el documento 007 del 24 de febrero de 2005 soporte de la Resolución 002 objeto de recurso.

Se estableció una meta mínima específica por empresa para la reposición de cilindros de 20 y 40 libras. Los cilindros de 20 libras que quedan en el parque requerido para atender la demanda actual serán repuestos en su totalidad con el fin de eliminar un tamaño del mercado, facilitando así las labores de control. Los cilindros restantes de 40 libras necesarios para atender la demanda actual serán repuestos en los siguientes cinco años, contados a partir de esta vigencia, lo cual se determina con base en los recursos del margen de seguridad disponibles y que se espera recaudar durante el transcurso del año. Es decir, para el período marzo 2005 – febrero 2006 se ha programado el 20% del parque de 40 libras que se estima falta por reponer. Las metas globales de reposición de cilindros de 20 y 40 libras corresponden aproximadamente a 670.000 cilindros en el año 2005 en todo el país.

EN CUANTO A LOS ARGUMENTOS DEL RECURRENTE



Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Empresa Unión de Distribuidores y Almacenadora de Gas S.A. E.S.P -UNDIGAS., contra la Resolución CREG 002 de 2005.

"En concreto con el recurso se persigue que la CREG aumente tales metas haciéndolas acorde con los indicadores de la empresa y con las necesidades propias del plan de reposición, de tal manera que se le asignen no menos de seis mil cilindros mensuales y se distribuya adecuadamente la cantidad que corresponde a aquellos de veinte y de cuarenta libras.

Para efectos de la programación de metas el número de cilindros que se debe reponer en el país se calcula con base en el número estimado de cilindros en circulación. El compromiso de reposición que se establece por cada empresa distribuidora es proporcional a su participación en el mercado y considera no solo el stock de cilindros que posee en la planta envasadora, sino todos los cilindros que emplea para atender a sus clientes en concordancia con el nivel total de ventas.

Los aspectos que se consideraron para los cálculos realizados fueron: la disponibilidad total de recursos del margen de seguridad y los recaudos esperados del año 2005, información sobre ventas de las empresas, rotación mensual de los cilindros y el porcentaje de cilindros de respaldo estimados para una empresa distribuidora, la eliminación de los cilindros restantes de 20 libras, la previsión de disponibilidad recursos del margen de seguridad que permita que los distribuidores que lo requieran por razones de seguridad o para cubrir contingencias programen cantidades adicionales de cilindros.

Es claro entonces, que las metas individuales estimadas por la CREG han considerado los parámetros que solicita el recurrente, pero también deben considerar otros parámetros, como la disponibilidad de recursos y la proporcionalidad de su asignación entre todos los mercados de GLP que existen en el país.

"Con el concepto de cilindro universal y en la medida en que la mayoría de las empresas de la región no han logrado las metas, el parque de cilindros del centro del país sigue en muy mal estado y es fundamental incentivar la reposición acelerada por parte de aquellas empresas que sí estamos comprometidas con el programa y que han servido de puntales para el buen suceso de aquel. En este sentido, no resiste el menor análisis una política dirigida a que el fondo único destinado a estos propósitos se restrinja para las empresas que están desarrollando el programa de manera eficiente en virtud del incumplimiento atribuible a otras compañías. La eficiencia no puede castigarse igualando a todas las empresas por lo bajo. Por el contrario, el cumplimiento de las empresas que han servido de manera adecuada al programa de la Creg debe ser premiado con la asignación de metas mucho más ambiciosas."

En este punto se hace necesario recalcar que los recursos provenientes del Margen de Seguridad constituyen una contribución parafiscal que pagan todos los usuarios del servicio en su tarifa. Es así que todos los usuarios tienen el derecho a gozar de seguridad en la prestación del servicio público domiciliario de GLP y a obtener cilindros en condiciones aptas para su operación. De esta manera cuando se programan las metas mínimas que deben cumplir las empresas debe tenerse en cuenta una asignación equitativa de las mismas, sin perjuicio de que las empresas puedan programar metas adicionales siempre y cuando los recursos se encuentren disponibles para ello.

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Empresa Unión de Distribuidores y Almacenadora de Gas S.A. E.S.P -UNDIGAS., contra la Resolución CREG 002 de 2005.

Las empresas distribuidoras son responsables de la seguridad en la prestación del servicio público domiciliario de GLP y deben asegurarse de envasar sólo en cilindros que cumplan con las condiciones técnicas establecidas en la reglamentación vigente. Es por esto que las empresas distribuidoras son las responsables de programar los cilindros para su reposición y mantenimiento.

En la medida en que actualmente existe un programa de reposición que tiene como objetivo asegurar el cambio gradual del parque de cilindros del país, el cual ha sido ampliamente sustentado, la CREG ha establecido una obligación o meta mínima de reposición que deben cumplir las empresas. La participación de todas las empresas distribuidoras de GLP es requisito indispensable y por tanto las metas no pretenden premiar o castigar a los distribuidores, sólo pretenden hacer efectivo el programa de reposición. Este programa es gradual dada la disponibilidad de recursos del margen de seguridad y por lo tanto los distribuidores deben determinar qué cilindros se deben programar prioritariamente y cumplir con las metas que les corresponden en el mercado que atienden.

"Para lograr una reposición acorde con las necesidades del entorno se requiere una importante inversión en cilindros de respaldo, que UNDIGAS S.A. ESP está dispuesta a realizar, y un programa acelerado de reposición, ligado evidentemente a unas metas mucho más amplias que las establecidas en la resolución recurrida, que permita que una vez hecho el cambio de tamaño al usuario, se puedan ofrecer hacia el futuro recipientes con igual capacidad. Solo así el programa podrá adquirir consistencia y seriedad, al superar el permanente cambio de tamaños.

Como se ha expresado anteriormente los criterios para la asignación de las metas han tenido en cuenta no solo una distribución proporcional a las ventas de cada agente sino la disponibilidad de recursos para ello, sin dejar de lado el hecho de que todos los usuarios pagan este valor, lo que les da derecho a la reposición de sus cilindros. Si se programaran metas sin tener en cuenta lo referenciado se daría una inequidad en la distribución de los recursos.

Adicionalmente la programación de cilindros de 40 libras ha contemplado un horizonte de varios años, lapso en el cual la totalidad de estos cilindros debe ser repuesto. De otra parte se considera que los cilindros de 20 libras que aun permanecen en el parque serán repuestos en el término de un año.

Es claro que dentro de las metas fijadas por la Comisión se consideran no sólo los cilindros operativos sino los cilindros de respaldo, no se entiende entonces porque el recurrente solicita un aumento en la inversión en cilindros de respaldo. Es un elemento que no puede ser analizado aisladamente de las demás consideraciones que debe tener la Comisión al momento de estimar las metas individuales.

"En los términos anteriores, muy comedidamente me permito solicitar que se modifiquen las metas asignadas a UNDIGAS S.A. ESP., para que pueda ejecutar consistentemente el programa de reposición de cilindros, de tal manera que ellas queden así:

(500) cilindros mensuales de veinte libras.

(5.500) cilindros mensuales de cuarenta libras.

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Empresa Unión de Distribuidores y Almacenadora de Gas S.A. E.S.P -UNDIGAS., contra la Resolución CREG 002 de 2005.

Como pruebas solicito que se tengan en cuenta los informes sobre el cumplimiento de las metas de reposición por parte de UNDIGAS S.A. ESP por la anterior vigencia."

Sobre este argumento es importante reiterar que la CREG para fijar las metas individuales de reposición tiene en cuenta elementos como la disponibilidad de recursos del margen de seguridad, la proporcionalidad en la asignación de metas de reposición en todo el país, el volumen de ventas de las empresas distribuidoras, entre otros aspectos. En cuanto a las metas individuales, éstas son obligatorias y corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios revisar su cumplimiento. En este sentido, la CREG no considera dentro de los elementos que sirven para determinar las metas, si las empresas han cumplido o incumplido su obligación en períodos anteriores.

No obstante al revisar el cuadro que resume la ejecución de las metas por parte de la empresa UNDIGAS S.A. E.S.P., se muestra que el distribuidor ha recibido más de 33,000 cilindros de 30 libras dentro del programa de reposición que excede el número de cilindros de este tamaño que ha utilizado en las ventas reportadas al SUI. Los cilindros que ha repuesto le permitirían atender su demanda ampliamente, siempre y cuando se cumpla con la obligación de ingresar al parque en circulación la totalidad de los cilindros repuestos con cargo a los recursos provenientes del Margen de Seguridad.

	Tipos de cilindros		
	20	30	40
Reportes SUI de ventas en número de cilindros (promedio mensual del segundo semestre de 2004)	161	14,793	6,618
Parque estimado del número de cilindros utilizados	118	14,399	9,662
Metas calculadas Resolución CREG 002 del 2005 (número de cilindros)	118		1,932
Nuevas metas solicitadas por el distribuidor (número de cilindros)	6,000		66,000
Número de cilindros repuestos a diciembre del 2004	5,647		27,882
Número de cilindros nuevos de 30 libras recibidos por el distribuidor		33,529	
% de metas de reposición a diciembre del 2004	289%		209%
Número de cilindros de 30 libras disponibles para entrar al parque		19,130	

En cuanto a la solicitud del recurrente de modificación de metas es importante reiterar que la Resolución 002 de 2005 estableció como criterio para la fijación de las nuevas metas entre otros que los cilindros de 20 libras que quedan en el parque requerido para atender la demanda actual serán repuestos en su totalidad con el fin de eliminar un tamaño del mercado, facilitando así las labores de control. Los cilindros de 40 libras necesarios para atender la demanda serán repuestos en los próximos años para lo cual solo se programa un porcentaje de este parque.

Que la Comisión de Regulación de Energía y Gas en su sesión No. 256 del día 12 de mayo 2005, acordó expedir la presente Resolución;

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Empresa Unión de Distribuidores y Almacenadora de Gas S.A. E.S.P -UNDIGAS., contra la Resolución CREG 002 de 2005.

RESUELVE:

ARTÍCULO 1o. No reponer las metas individuales establecidas para la empresa EMPRESA UNIÓN DE DISTRIBUIDORES Y ALMACENADORA DE GAS S.A. E.S.P - UNDIGAS en la Resolución CREG 002 de 2005.

ARTÍCULO 2o. Notificar personalmente al representante legal de la empresa EMPRESA UNIÓN DE DISTRIBUIDORES Y ALMACENADORA DE GAS S.A. E.S.P - UNDIGAS el contenido de esta resolución, y hacerle saber que contra lo dispuesto en este acto no procede recurso alguno por la vía gubernativa.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE

Dada en Bogotá D.C., el día 12 MAYO 2005


MANUEL MAIGUASHCA OLANO

Viceministro de Minas y Energía delegado
del Ministro de Minas y Energía
Presidente


ANA MARÍA BRICEÑO MORALES

Directora Ejecutiva

