



---

**Comisión de Regulación  
de Energía y Gas**

## **ANÁLISIS A LOS COMENTARIOS A LA RESOLUCIÓN CREG 221 DE 2015**

**PARÁMETROS DE CONDUCTA Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES  
DENTRO DE LAS ACTIVIDADES DE COMERCIALIZACIÓN MAYORISTA Y  
DISTRIBUCIÓN DE GLP**

**DOCUMENTO CREG-030**  
**16 de mayo de 2016**

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

*Manu/*

## PARÁMETROS DE CONDUCTA Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES DENTRO DE LAS ACTIVIDADES DE COMERCIALIZACIÓN MAYORISTA Y DISTRIBUCIÓN DE GLP

### ANTECEDENTES

Las actividades de distribución y comercialización minorista fueron definidas en el nuevo marco regulatorio de la prestación del servicio domiciliario de GLP mediante la Resolución CREG 023 de 2008. Dentro de los cambios introducidos en este nuevo marco regulatorio se encuentra que el transporte de cilindros envasados hasta el domicilio del usuario final se realiza únicamente a través de empresas prestadoras de servicios públicos y que la responsabilidad por el producto envasado está en cabeza de distribuidores a través de un esquema de marca.

Este último cambio del sector se encontró respaldado por las medidas tomadas mediante la Resolución CREG 045 de 2008, que estableció los mecanismos para el cambio de un parque universal de cilindros a un esquema de parque marcado de cilindros de propiedad de los distribuidores en cumplimiento de lo establecido en la Ley 1151 de 2007 respecto a la prestación del servicio de GLP.

Teniendo en cuenta los cambios que estaba viviendo el sector, mediante la Resolución CREG 060 de 2008, la Comisión puso en consulta una propuesta regulatoria encaminada a permitir el régimen de libertad vigilada para la tarifa de GLP al usuario final. El proceso de consulta y la respectiva socialización del tema mediante audiencias públicas permitieron la discusión de la propuesta y la posterior definición de la metodología de remuneración.

Estos procesos permitieron la expedición de la Resolución CREG 001 de 2009, en la cual se adoptó la metodología de remuneración vigente para las actividades de distribución y comercialización minorista, y que corresponde a un régimen de libertad vigilada, es decir, que dichos agentes pueden determinar libremente las tarifas de venta a los consumidores.

Como se estableció en el documento CREG 047 de 2008, soporte de la Resolución CREG 060 de 2008, la definición de un régimen de libertad vigilada para las actividades de distribución y comercialización minorista se realizó considerando los siguientes elementos:

- La prestación del servicio en cilindros y en tanques estacionarios iniciaba un cambio hacia un esquema de responsabilidad a través de la marca, contribuyendo no solo a mejoras en la prestación del servicio sino también a la competencia a través del posicionamiento de la marca en una relación calidad-precio.
- Históricamente, el precio al usuario final estaba en gran parte regido bajo un esquema de libertad vigilada para algunos municipios, lo que no cambiaba la situación para un gran porcentaje de la demanda. La liberación de precios existía en los municipios donde el gas combustible por red estaba altamente desarrollado para permitir una libre competencia con ese sustituto, y también era libre para

- muchos usuarios porque al precio regulado en terminales de entrega se adicionaba libremente el valor del flete hasta el domicilio del usuario.
- Existía un número importante de empresas dispuestas a prestar el servicio en los municipios, propiciando que a través de la competencia el mercado mismo pudiese fijar el precio.

Con el esquema de marca y con la definición de las responsabilidades de los distribuidores establecidas en el reglamento de distribución y comercialización minorista, fijado mediante la Resolución CREG 023 de 2008, el distribuidor es ahora responsable de realizar las inversiones en los cilindros mediante los cuales realiza la prestación del servicio, y derivado de esto, también es responsable por el mantenimiento que se debe hacer a los mismos.

En esta medida, buscando que los usuarios cuidaran y mantuvieran en óptimas condiciones los cilindros que son parte de las inversiones de los agentes, en el reglamento de distribución y comercialización minorista se estableció el cobro de un depósito de garantía al usuario cuando el comercializador minorista, o el distribuidor si es en puntos de venta, le entregara un cilindro con gas. Este dinero se entregaría al solicitar el servicio por primera vez y sería devuelto al usuario cuando este solicitara la cancelación del servicio y se devolviera el cilindro al prestador del servicio, en las mismas condiciones en que lo recibió.

Se considera que los cilindros son parte de las inversiones que realiza el distribuidor para la prestación del servicio, por tanto la definición del depósito de garantía que se cobra a los usuarios como respaldo del cuidado de los cilindros que se dejan en su poder, hace parte de la definición de la tarifa de esta actividad. En la Resolución CREG 001 de 2009 se definió el cobro del depósito de garantía, determinándose que podía ser libremente fijado por el distribuidor, pero como máximo podía cobrarse el valor comercial del cilindro. También se estableció un plazo máximo para su devolución, y la forma en que se actualizaría el valor a la fecha en que se solicite su devolución. El plazo definido en la Resolución es de siete (7) días hábiles después de la solicitud hecha por el usuario de cancelación del servicio y la actualización se realiza con la variación del IPP.

## RESPUESTA A LOS COMENTARIOS RECIBIDOS

A la propuesta metodológica contenida en la Resolución CREG 221 de 2015 y al documento de trabajo 143 de 2015, se recibieron los siguientes comentarios:

No.	Nombre	Radicado	Fecha
1	Montagas S.A. Empresa de servicios públicos	E-2016-001095	05/02/2016
2	Corporación Soluciones Energéticas Integrales S.A. - COSENIT	E-2016-001103	05/02/2016
3	FEDEGAS S.A.S E.S.P.	E-2016-001123	05/02/2016
4	Dora Mariño Flórez	E-2016-001131	05/02/2016
5	Compañía se Servicios Públicos S.A. E.S.P.	E-2016-001132	05/02/2016

No.	Nombre	Radicado	Fecha
	– CODEGAS		
6	Empresa Colombiana de Petróleos - ECOPETROL	E-2016-001135	05/02/2016
7	Asociación Gremial Colombiana de Comercializadores de Gas - AGREMGAS	E-2016-001136	05/02/2016
8	Unión de Empresas Colombianas de GLP - GASNOVA	E-2016-001138	05/02/2016
9	Surcolombiana de Gas S.A. E.S.P	E-2016-001357	11/02/2016
10	Unión de Empresas Colombianas de GLP - GASNOVA	E-2016-001581	17/02/2016
11	Velogas, Lidagas, Roscogas, Codegas	E-2016-003821	13/04/2016
12	Lidagas S.A. E.S.P	E-2016-004945	27/04/2016

Es importante mencionar que mediante el radicado CREG E-2016-004945, la empresa Lidagas S.A. E.S.P, solicitó que se le excluyera de la participación, de la comunicación CREG E-2016-003821.

Los comentarios recibidos se presentan a continuación:

## 2.1 GENERALES

### Comentario 1

E-2016-001095 - Montagas S.A. Empresa de servicios públicos

*"En el artículo 3 "Definiciones": "oferta de compra ajustada" es importante mencionar que la redacción de dicha definición, parece indicar que se trata de la resolución 221 del 2015 y no de la 053 del 2011 como efectivamente debe entenderse, mas sin embargo se presenta la ambigüedad; por lo tanto se recomienda realizar una redacción más acorde con fines aclaratorios."*

### Respuesta 1

La Resolución CREG 221 de 2015 propone ajustar los artículos 13 y 14 de la Resolución CREG 053 de 2011 con el concepto oferta de compra ajustada. Por ello, el artículo 3 de la resolución en consulta es una adición a la Resolución CREG 053 de 2011.

### Comentario 2

E-2016-001095 - Montagas S.A. Empresa de servicios públicos

*"En el artículo 7 que modifica el numeral 7 del artículo 9 de la resolución CREG 023 DEL 2008, se indica que se deberá llevar un registro consecutivo de todos los cilindros que se envasa, el cual permita la trazabilidad de los mismos, para tal fin se debe dotarlos de un mecanismo apropiado para dicho proceso; pero el mencionado artículo no estandariza ningún mecanismo, permitiendo que sean varios los elementos empleados para realizar la trazabilidad de los cilindros, adicionalmente no se establecen consideraciones adecuadas que permitan realizar un control de la ilegalidad, así las cosas se considera que el artículo 7 es incompleto y no establece criterios para hacer efectiva la trazabilidad de los cilindros."*

### Respuesta 2

La trazabilidad de los cilindros de propiedad los distribuidores es responsabilidad de los mismos. Luego, los mecanismos para tal fin deberán ser diseñados por cada distribuidor de manera que responda a sus condiciones comerciales y de prestación del servicio y que estén enmarcados dentro de las normas técnicas existentes.

### Comentario 3

E-2016-001103 - Corporación Soluciones Energéticas Integrales S.A. – COSENIT

*"II. El proyecto de Resolución pretende resolver por la vía de una nueva regulación los problemas de informalidad de la distribución de GLP.*

*III. Se presume entonces que los denominados "distribuidores informales" van a declarar la totalidad de las compras-ventas, así como su infraestructura de cilindros y tanques estacionarios al SUI, a fin de que el proyecto de resolución, una vez esté en firme, les sea aplicado y se identifiquen las inconsistencias entre volumen de ventas e infraestructura de cilindros y tanques estacionarios y en consecuencia, se les limite su capacidad de compra.*

*IV. Parece poco probable que los distribuidores que se encuentran en la ilegalidad vayan a reportar al SUI las cifras reales de sus operaciones lo que los pondría en evidencia frente a las mismas autoridades de control. A lo anterior habría que señalar que es frecuente encontrar inconsistencias en los reportes al SUI, por lo cual este sistema de información no es necesariamente la fuente más confiable para los propósitos de la resolución en comento (sic).*

*V. Así las cosas, sobre la Resolución 221 de 2015 puede decirse lo siguiente:*

- El problema de la ilegalidad no se corrige con nueva regulación sino con una acción decidida por parte del ente de control en este caso la SSPD.*
- Con base en el esquema institucional del país, existen los elementos para combatir los niveles de informalidad en los mercados a partir de acciones policivas, no de nuevas regulaciones. Los entes reguladores marcan las reglas y la autoridad de control garantiza que se cumplan. La ilegalidad no es un problema del regulador. Más reglas no previenen comportamientos."*

### Respuesta 3

La Resolución CREG 221 de 2015 propone establecer unas reglas en el comportamiento de los agentes desde el principio de la cadena de GLP, con lo cual, aquellos agentes que realizan prácticas irregulares e ilegales las disminuyan en la medida en que no puedan obtener GLP de las fuentes sin el debido registro de sus inversiones y ventas en el SUI. De la misma manera, la resolución en consulta busca establecer una medida de control fácilmente implementable, sobre la cual la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliario pueda identificar agentes que realizan prácticas irregulares.

### Comentario 4

E-2016-001103 - Corporación Soluciones Energéticas Integrales S.A. – COSENIT

*"Finalmente queremos reiterar que el problema de la ilegalidad no se corrige con nueva regulación sino con una acción decidida por parte del ente de control en este caso la SSPD, entidad que ha sido mas bien reacia a desempeñar el papel de controlar los incumplimientos de*

*las normas que emite el regulador. Por el camino que pretende señalar la nueva norma en consulta se corre el peligro de volver en la práctica a algo similar al esquema de cupos de ingrata recordación en los 90's."*

**Respuesta 4**

Ver Respuesta 3.

**Comentario 5**

E-2016-001103 - Corporación Soluciones Energéticas Integrales S.A. – COSENIT

*"(...) se sugiere considerar por parte de la Comisión un esquema de monitoreo ex post del mercado y del comportamiento de sus agentes, que pueda servir como coercitivo de conductas informales o contrarias a la regulación. Este esquema tendría la ventaja de que no afectaría ni restringiría la libertad comercial de los agentes del mercado que no adoptan las conductas que se quieren prevenir con las reglas propuestas en la resolución de consulta, es decir, por las actuaciones de algunos agentes no sería deseable que se restrinja el actuar comercial de todo un mercado, más aun cuando el problema podría atacarse, como ya se ha dicho antes, con acciones de control y vigilancia para lo cual existen entidades que cuentan con esta responsabilidad específicas en el ordenamiento institucional vigente."*

**Respuesta 5**

Actualmente la CREG y la SSPD se encuentran trabajando conjuntamente para el desarrollo de indicadores que faciliten la vigilancia y la detección de comportamientos irregulares en los mercados de GLP.

**Comentario 6**

E-2016-001131 - Dora Mariño Flórez

*"Hasta qué punto es compatible con la Constitución y la ley la política que esa Comisión se propone adoptar? (sic)"*

**Respuesta 6**

Ver Respuesta 28 y Respuesta 29.

**Comentario 7**

E-2016-001131 - Dora Mariño Flórez

*"Acaso, ello no es de la órbita del legislador, teniendo en cuenta que la Carta Constitucional asigna al Congreso fijar el régimen jurídico de los servicios públicos?"*

**Respuesta 7**

Ver Respuesta 28 y Respuesta 29.

**Comentario 8**

E-2016-001131 - Dora Mariño Flórez

*"Y posiblemente estaría desbordando su competencia eminentemente administrativa, la cual no puede sustituir la legislativa ni la reglamentaria del Presidente de la República, y mucho menos el ejercicio de una competencia regulatoria que tiendan a hacer regresivas las tendencias dinámicas del mercado, generadoras de prácticas indeseables en perjuicio de los prestadores organizados que legítimamente tienen sus inversiones al servicio de la prestación eficiente del servicio público?"*

### **Respuesta 8**

Ver Respuesta 28 y Respuesta 29.

### **Comentario 9**

E-2016-001131 - Dora Mariño Flórez

*"Como sería el caso de cercenar el potencial desarrollo de las empresas, tal como lo dispone en el artículo 5°? (sic) Porque desde luego al desdeñar las Inversiones en la Infraestructura D planta de envasado carrotangues, etc, está favoreciendo a aquellos que nunca se han esforzado en esto, que simplemente cuentan con un gran número de cilindros marcados, sin solidez por ser simplemente arrendatarios de Infraestructuras construidas por antiguos empresarios que hoy no están en el mercado."*

### **Respuesta 9**

El proyecto de resolución busca proteger las inversiones de los distribuidores en la medida en que la regulación propuesta desincentive el uso impropio de cilindros y tanques estacionarios pertenecientes a otros prestadores y solo se les permita la compra de producto en el mercado mayorista a quienes efectivamente han realizado las inversiones en envasado, en planta de envasado, se encuentren debidamente registrados en el RUPS y reporten información al SUI.

### **Comentario 10**

E-2016-001132 - Compañía se Servicios Públicos S.A. E.S.P. – CODEGAS

*"La dificultad mayor con la resolución propuesta, en nuestra opinión, es la de intentar fijar "responsabilidades compartidas y controles mutuos" en una cadena que tiene eslabones sueltos.*

*Cómo intentar un código de conducta y controles mutuos que deja por fuera 4 eslabones importantes de la cadena de comercialización y distribución?"*

### **Respuesta 10**

Los parámetros de conducta propuestos aplican para los agentes que participan en el mercado mayorista y los distribuidores. Respecto a los 'eslabones sueltos' que se refiere la comunicación, es importante aclarar que aunque hay fuentes que no tienen un precio regulado, ello no implica que no estén enmarcados dentro de la regulación. De manera similar ocurre en el transporte que hace parte de la actividad de distribución, que de acuerdo con lo establecido en la Resolución CREG 001 de 2009 se encuentra en un régimen de libertad vigilada. Adicionalmente, la Resolución CREG 180 de 2009 establece la fórmula tarifaria general que permite a los distribuidores y comercializadores minoristas establecer los costos de prestación del servicio de GLP.

### Comentario 11

E-2016-001135 - Empresa Colombiana de Petróleos – ECOPETROL

*“Las notas al pie de página números 8 y 9 de los considerandos no son coherentes con la referencias que se citan en temas de precios.”*

#### Respuesta 11

Las notas al pie número 8 y 9 hacen referencia a la formación de precios para las fuentes de Ecopetrol por una parte y para las demás fuentes, como profundización de las resoluciones mencionadas en el texto del considerando.

### Comentario 12

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*“Uno de los principales inconvenientes que se encuentra para la implementación de las medidas contenidas en el proyecto de resolución propuesto, específicamente en lo relacionado con la poca efectividad en el cumplimiento e implementación de anteriores medidas, esto en virtud a que en los últimos años se percibe la ausencia de los entes de vigilancia y control.”*

#### Respuesta 12

Junto con la propuesta que esta CREG y la Superintendencia de Servicios Públicos han trabajado conjuntamente para desarrollar reportes de información e indicadores resultantes del SUI que faciliten el cumplimiento de lo dispuesto en la propuesta regulatoria y así, contribuyan al fortalecimiento de las actividades de vigilancia y control en el sector.

### Comentario 13

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*“Hay un tema relacionado con la capacidad máxima de compra, la cual se puede ver como una restricción a la expansión de la demanda de los agentes, especialmente en aquellos sectores como son los nuevos usos y aplicaciones. Es de anotar en este punto, que dado que la capacidad de compra de un distribuidor estaría basada en su capacidad de envasado actual, y no en su capacidad proyectada de acuerdo a sus planes comerciales, esto podría impedir el desarrollo de los mismos. Por ejemplo, un distribuidor puede decidir comprar esferas de almacenamiento para apuntar a un nuevo mercado, pero esta cantidad de producto no podría comprárla en el mercado al no poder sustentarlo en tanques y cilindros.”*

#### Respuesta 13

Efectivamente la capacidad de compra se fundamenta en las inversiones en envasado realizadas. Sin embargo, la capacidad disponible de compras depende tanto de la capacidad de compra como de las decisiones de negocios de las empresas. Al observarse con detenimiento la fórmula que define la capacidad disponible, se puede concluir que la misma permite que la empresa ajuste sus compras presentes con respecto a sus planes de negocios. En la medida que la inversión en envasado se materialice, y registre debidamente, la empresa no deberá experimentar ninguna restricción a su operación.

### Comentario 14

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"Se reitera la preocupación de las empresas con respecto al cumplimiento de lo dispuesto en la resolución sobre la utilización de mecanismos apropiados que faciliten la trazabilidad del cilindro, en la medida que ni el Ministerio ni ninguna otra entidad ha reglamentado de forma clara este elemento."*

### Respuesta 14

Ver Respuesta 2.

### Comentario 15

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"En relación con la modificación de la Resolución 23, se deja constancia que hay empresas que están ganando mercado a través de ventas a granel informadas al SUI, cuando en realidad se encuentran vendiendo cilindros, mercado que no es reportado a la CREG y se está utilizando como un mecanismo para desplazar el mercado existente. Las empresas del grupo venden acerca de 900 municipios del país, y algunos están ubicados en zonas muy inóspitas que hace imposible tal control. Además se deben considerar los costos en los que incurre la empresa para mantener la trazabilidad de los cilindros. Consideramos importante, antes de proponer estas modificaciones, que la CREG promueva un taller con las empresas del sector y sus representantes. Esto con el fin de exponer las nuevas modalidades de ilegalidad que deben ser previstas por el regulador."*

### Respuesta 15

Ver Respuesta 12.

### Comentario 16

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"Respecto al artículo 7, como va a hacer la Superintendencia de Servicios Públicos para vigilar y controlar el cumplimiento de esta disposición, toda vez que se le va a exigir a la empresa la dotación del "mecanismo apropiado" que hasta el momento no se ha logrado definir ni por la CREG, ni por el Ministerio.*

*Se pueden presentar dificultades en la recuperación de los cilindros, lo cual puede llevar a problemas en el reporte de los cilindros perdidos.*

*La trazabilidad no puede ser permanente y debe tener en cuenta el hurto permanente de cilindros de marca por parte de los ilegales, que hace se pierda el control de los cilindros en determinado momento.*

*La posibilidad de modificación del reporte debe ser regulado por parte de la SSPD y debe obedecer a causales claramente definidas en la regulación, que no permitan la elusión del límite a la capacidad de compra."*

**Respuesta 16**

Ver Respuesta 2 y Respuesta 12.

**Comentario 17**

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"Artículo 8, todo el artículo con sus párrafos: Para poder realizar una revisión adecuada de este artículo y en razón a que varias de las definiciones no son claras, se solicita una socialización de dichas formulas y los datos que se deben ingresar en las mismas.*

*Otro de los aspectos importantes para las empresas es el relacionado con la información que se tiene en el SICMA, toda vez que como se dijo anteriormente, dicha información se encuentra desactualizada, no se le hace una auditoria o intervención, ni se tienen cifras concretas de lo que tienen las empresas reportado en dicho sistema.*

*Se propone realizar un taller de socialización de las formulas contenidas en el artículo 8 de la Resolución 221 de 2015."*

**Respuesta 17**

La Comisión realizó dos talleres de socialización: uno realizado en la ciudad de Bogotá el día 10 de febrero de 2016 y el otro en la ciudad de Cali el día 12 de febrero de 2016.

**Comentario 18**

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"Como una propuesta independiente al texto, que pretende corregir la venta de cilindros de varias marcas y su consecuente perdida de los mismos de forma muy respetuosa, se solicita a la CREG, estudiar la formación de Centros de Canje, habilitados en otras legislaciones y facilitar en ese centro el canje de cilindros como un mecanismo para detener (sic) la guerra de cilindros entre las empresas legales y como una medida que facilite ubicar los cilindros cuando se encuentren en manos de los ilegales."*

**Respuesta 18**

Esta propuesta será estudiada dentro del marco de la metodología de distribución y comercialización de GLP, programada para el 2016, de acuerdo con lo establecido en la agenda regulatoria para este año.

**Comentario 19**

E-2016-001581 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"Conveniencia de expedir la medida en este momento, en vez de reforzar la vigilancia y control de la informalidad. En el estudio de la OECD sobre la política regulatoria en Colombia (sic) dicho organismo establece recomendaciones para asegurar el cumplimiento y la aplicación de la regulación. Dicho organismo dispone:*

*"Una regulación debe cumplirse afin de lograr sus objetivos. Además, debe establecerse un mecanismo para atender abusos normativos por parte de las instituciones como salvaguarda de una sociedad democrática, de una sociedad basada en reglas y como mecanismo de retroalimentación para mejorar las regulaciones"*

*Como señala la OECD la mejor forma de evaluar la normatividad es el grado de cumplimiento que genera, siendo cada vez más, la evaluación ex ante del cumplimiento, parte del proceso regulatorio en los países que conforman dicho organismo.*

*Con base en estas recomendaciones, nuestra propuesta a la CREG, es que, antes de implementar un nuevo mecanismo de control como el dispuesto para restringir la capacidad de compra del proyecto de regulación bajo análisis, se realice un análisis de los parámetros de conducta actualmente dispuestos, para determinar cuáles de estos efectivamente se cumplen y la viabilidad de realizar actividades de control o ajustes a los ya existentes (compliance-enforcement)"*

### **Respuesta 19**

Dentro del diseño de la resolución en consulta, la CREG estudió los mecanismos actuales con base en la mejor información disponible, la cual incluye los argumentos y evidencias presentados por las empresas de distribución y comercialización del sector en su interacción habitual con la Comisión. La pertinencia de su comentario es alta y prima en el diseño regulatorio que propensa la CREG para todos los sectores que tiene a su cargo. Luego, esta resolución en consulta es producto de la máxima expuesta en el reporte citado de la OECD y, ante la expectativa de que generé mayores costos que beneficios para los participantes de las actividades en cuestión, la Comisión evaluará la pertinencia de la misma para el desarrollo sostenible de los mercados de GLP.

## **2.2 CAPACIDAD DE COMPRA**

### **Comentario 20**

E-2016-001095 - Montagas S.A. Empresa de servicios públicos

*"En el artículo 8 "capacidad de compra": se limita a las empresas a comprar el equivalente en kilogramos representados en cilindros y tanques estacionarios cargados en el SUI, pero no se considera la rotación de los mismos, únicamente asimilan un único cargue al mes y no se tiene en cuenta que en tanques estacionarios se realizan tres a cinco cargues al mes, sobre todo porque es importante mantener el 40% del tanque lleno por tema de presiones; adicionalmente es importante manifestar que como empresa tenemos un esquema de remisiones el cual a nivel nacional es atípico, es único en nuestra región y con el cual podemos vender más de la capacidad instalada en el tanque estacionario destinado a prestar este servicio, igualmente sucede con la linea de cilindros toda vez que en la mayoría de los casos la capacidad del cilindro no es suficiente para una familia, por lo tanto se realiza un rotación mayor por cada cilindro, se recomienda tener en cuenta la situación manifestada para la elaboración del artículo 8."*

### **Respuesta 20**

Como se describe en el documento soporte que acompaña a la resolución en consulta, la medición de la capacidad de envasado considera la rotación de tanques estacionarios y de cilindros.

### Comentario 21

E-2016-001095 - Montagas S.A. Empresa de servicios públicos

*"En el artículo 8 "capacidad de compra" en el parágrafo 3, se considera un factor de conversión de 2.04 para convertir galones a kilos, el cual se asemeja por su densidad al factor de la fuente Cusiana, pero no se considera la densidad correspondiente a Barranca lo cual afecta dicho factor, teniendo en cuenta que el factor de conversión depende de la fuente, se reitera que no se considera la densidad correspondiente para Nariño que es Barranca de acuerdo a la resolución de asignaciones de zonas para la OPC."*

### Respuesta 21

Evaluando el comentario se calcula un parámetro equivalente de 2,10, kg/gl, calculada a partir de los valores estándar del GLP de la NTC 3853, en la tabla F.1.2.1, la información registrada en las propiedades aproximadas de los gases LP, se obtiene:

Parámetro	Butano de grado comercial	Propano de grado comercial
Kilogramos / Galones	1,94	2,24
Ponderación del precio en el GLP (Resolución CREG 066 de 2007)	45%	55%
<b>Parámetro de conversión GLP (kg/gl)</b>		<b>2,10 kg/gl</b>

### Comentario 22

E-2016-001095 - Montagas S.A. Empresa de servicios públicos

*"En el artículo 8 "capacidad de compra" Dentro del mismo artículo pero en el parágrafo 4, se considera a las empresas que tienen actualmente redes y no tienen en cuenta los proyectos a realizar, los cuales requieren de producto para poder funcionar."*

### Respuesta 22

La expansión comercial debe estar ligada a la expansión en capacidad de compra, de esta forma en la medida que un distribuidor desee atender una mayor cantidad de usuarios deberá tener una mayor cantidad de cilindros o tanques estacionarios para así garantizar la prestación del servicio.

### Comentario 23

E-2016-001095 - Montagas S.A. Empresa de servicios públicos

*"En el artículo 10 de la resolución se considera que la redacción, no es adecuada, puesto que no hay claridad con respecto a que si la oferta de compra equivale a las ventas realizadas en cilindros y en granel en un periodo determinado o a la capacidad máxima de la compra, tampoco muestra claridad para determinar cómo se prorrata si la capacidad máxima de venta es inferior a la capacidad máxima de compra, de tal suerte que se solicita encarecidamente que*

*Manu*

*exista un simulador para tener claridad de lo comprado, dicho simulador debe ser auditado y vigilado por la Comisión de Regulación de Regulación de Energía y Gas (CREG)."*

### Respuesta 23

El parágrafo 4 adicionado mediante el artículo 10 del proyecto de resolución, establece que las ofertas de compra se ajustarán, fuente por fuente de tal manera que la suma de las ofertas de compra ajustadas sea igual a la capacidad disponible de compra, manteniendo las proporciones, por fuente, de las ofertas de compra remitidas.

En este sentido la oferta de compra ajustada equivale proporcionalmente a la capacidad de compra y no al histórico de ventas realizadas.

Respecto a la redacción, el texto de la resolución se revisará para mayor claridad de la regulación.

### Comentario 24

E-2016-001103 - Corporación Soluciones Energéticas Integrales S.A. – COSENIT

*"III. La resolución plantea la definición de la capacidad disponible de compra de los distribuidores la cual se calcula según una fórmula que define dicha capacidad en función de los cilindros y los tanques estacionarios del correspondiente distribuidor.*

*IV. Esta especie de "cupos de compra" deben calcularse para cada distribuidor considerando las diferentes marcas registradas cada una de las cuales tiene su parque de cilindros propio. Por lo anterior, en los considerandos de la Resolución debería decirse que los distribuidores: i) únicamente pueden envasar cilindros de sus propias marcas y que la cuenta de la capacidad de compra se debe hacer para el distribuidor considerando los cilindros de todas las marcas de su propiedad."*

### Respuesta 24

De acuerdo con lo expuesto en la propuesta regulatoria, para dar cumplimiento a los principios y objetivos legales previstos en la Ley 142 de 1994 y en el artículo 62 de la Ley 1151 de 2007, en materia de prestación eficiente del servicio, el marco regulatorio expedido por la CREG para las actividades de comercialización mayorista y distribución de GLP se ha desarrollado de forma integrada y coherente, tanto desde el punto de vista tarifario como desde el punto de vista de los parámetros de conducta, obligaciones y responsabilidades de los agentes que allí participan.

Esto ha conllevado el adoptar medidas que: i) brinden señales de precio eficiente que permitan contar con una oferta adecuada de producto para atender la demanda nacional, asegurando el suministro de GLP para el servicio público domiciliario; ii) permitan una asignación del producto en igualdad de condiciones; iii) permitan la debida remuneración de las inversiones realizadas por los agentes; iv) incorporan responsabilidades y obligaciones para que estas actividades se lleven a cabo de manera responsable y organizada por parte de los agentes; v) garantizan la calidad y seguridad en la prestación del servicio a los usuarios finales, y; vi) que fortalecen y preservan el esquema de marca,

de la cual hacen parte las inversiones en cilindros llevadas a cabo por parte de los agentes.

En este sentido, las medidas adoptadas dentro de las actividades de comercialización mayorista y distribución de GLP buscan establecer como se debe llevar a cabo la prestación del servicio, evitando la existencia de conductas por parte de agentes o terceros de forma irregular (las cuales se traducen en incumplimientos de la regulación, las cuales igualmente recaen o tienen efectos en algunos casos a conductas ilegales e ilícitas), en la medida que dichas conductas conllevan la afectación en la prestación del servicio y el esquema regulatorio al que se sujeta la prestación del servicio público domiciliario de GLP.

De acuerdo con lo anterior, las medidas propuestas en la Resolución CREG 221 de 2015 se expiden a efectos de llevar a cabo en debida forma, es decir, dentro del marco de la regulación, las conductas por parte de los agentes que realizan la prestación del servicio público domiciliario de GLP, en este caso, de acuerdo con los fines y objetivos previstos en la Ley 142 de 1994 y el artículo 62 de la Ley 1151 de 2007. En este sentido, la propuesta regulatoria no está dirigida a tratar asuntos o materias que son ajenas a sus competencias o atribuciones.

Adicionalmente a efectos de dar respuesta a este comentario nos remitimos a las respuestas a los comentarios 45 a 48 del presente documento.

#### Comentario 25

E-2016-001103 - Corporación Soluciones Energéticas Integrales S.A. – COSENIT

*"V. No es tan claro que la capacidad máxima de compra se encuentre relacionada únicamente con la capacidad de envase de los cilindros, toda vez que esta medida no considera la rotación de las diferentes presentaciones de cilindros, al tiempo que puede generar incentivos perversos de reporte de información o compra de cilindros para incrementar la capacidad de compra."*

#### Respuesta 25

La capacidad de compra está relacionada con la capacidad de envase en cilindros y en tanques estacionarios, de acuerdo con lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 8 de la propuesta de resolución.

Respecto a la rotación de cilindros, la suma de la capacidad de envasado en cilindros se calcula en cilindros equivalentes de 40 libras y un factor de rotación de un cilindro de esta presentación al mes:

$$\text{Factor de rotación} = \frac{40_{lb/\text{mes}}}{CP_{lb}} \quad \text{y,} \quad E_{lb} = \sum_{CP} CP * NC_{CP}$$

Calculando la capacidad de envasado al año y reemplazando las anteriores ecuaciones, se tiene:

$$Cap.cil = \frac{E_{lb}}{CP_{lb}} * \frac{40(lb/mes)}{CP_{lb}} * M_{mes/año} * CP_{lb} * 0,454 \frac{kg}{lb}$$

Número de cilindros al año

Libras al año

Kilogramos al año

$CP_{lb}$ , corresponde al código de presentación del cilindro en el cual se quiera calcular la equivalencia de capacidad de envasado, reemplazando  $CP_{lb}$  por 40lb, se obtiene la capacidad total de envase en cilindros.

#### Comentario 26

E-2016-001103 - Corporación Soluciones Energéticas Integrales S.A. – COSENIT

*“Favor aclarar el término M en la aplicación de las fórmulas que se encuentran en los párrafos 2 y 3 del proyecto de resolución. Si lo que se quiere es hacer consistentes las ventas con la capacidad de los cilindros y los tanques estacionarios, al introducir el factor M como multiplicador en ambos casos, puede arrojar resultados diferentes a los que se persiguen.”*

#### Respuesta 26

El parámetro M corresponde al número de meses de ventas del periodo de compra. Se acoge el comentario y se ajusta la resolución.

#### Comentario 27

E-2016-001103 - Corporación Soluciones Energéticas Integrales S.A. – COSENIT

*“Debería facilitarse la posibilidad de que un distribuidor que vea limitada de manera temporal su capacidad de cilindros y tanques estacionarios y esto afecte su capacidad de compra en virtud de la aplicación del concepto de capacidad disponible de compra, pueda acudir a la figura de arrendar de otros distribuidores capacidad disponible de cilindros y tanques a fin de no ver limitada la iniciativa comercial para el cierre de nuevos negocios lo que por lo general requiere de decisiones inmediatas.”*

#### Respuesta 27

La figura de “arrendamiento” propuesta va en contravía del desarrollo que el sector ha tenido a razón de la introducción del esquema de marca y de los derechos y de las responsabilidades que implica una marca.

#### Comentario 28

E-2016-001136 - Asociación Gremial Colombiana de Comercializadores de Gas – AGREMGAS

*“Competencia de la CREG y límites*

*MANU*

*2*

*g  
8*

*La Comisión de Regulación de Energía y Gas es un ente de regulación de creación legislativa (artículo 68 y siguientes de la Ley 142 de 1994), cuyas funciones surgen principalmente de los artículos 367 y 370 de la Constitución Política, de acuerdo con los cuales, por un lado, la Ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario, y por otro, el Presidente podrá delegar lo relativo a la administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios. Adicionalmente, a nivel legal sus funciones principales están definidas por la Ley 142 de 1994, en los artículos 73 y 74.*

*Así mismo, de conformidad con el artículo 62 de la Ley 1151 de 2007, a la CREG le fue asignada la competencia para la introducción de un esquema de responsabilidad de marca en cilindros de propiedad de los distribuidores, con unos fines específicos que la misma Ley define y que corresponden a; i) hacer posible la identificación del prestador del servicio público de GLP, ii) determinar la responsabilidad por la calidad del combustible, y iii) determinar la responsabilidad por la seguridad del combustible distribuido. Esta norma es constantemente invocada como fuente de competencia de la CREG para la expedición de la resolución objeto de comentarios en este documento.*

*No obstante lo anterior, la decisión que se pretende adoptar, en los términos consignados en la parte resolutiva del proyecto de resolución, no guarda relación alguna con el esquema de responsabilidad de marca, de manera que el ente de regulación no puede invocar como fundamento de su competencia una norma que no es consistente con la decisión que realmente se pretende adoptar.*

*Como segunda fuente de competencia, la CREG apela a los artículos 73 y 74 de la Ley 142 de 1994, los cuales no contemplan la potestad de regular los asuntos relativos a la asignación del producto ni a la limitación de la capacidad de adquisición del mismo por parte de los comercializadores mayoristas ni de los distribuidores, asuntos estos que desbordan las competencias constitucionales y legales de la Comisión. Por lo anterior, es competencia de la Ley regular el régimen de participación de los agentes en cuanto a su capacidad de compra y a la oferta de compra ajustada, o delegar de manera expresa en la CREG dicha competencia.*

*Sobre este asunto, el Consejo de Estado ha mencionado:*

*'En relación la regulación propiamente dicha, se advierte que el constituyente privilegió en esta materia los procesos discursivos, pluralistas, democráticos e incluyentes, pues defirió al Congreso de la República la estructuración del régimen jurídico relativo a la intervención en la economía y a los servicios públicos. En efecto, corresponde a la mencionada Corporación establecer el marco normativo que guiará la actividad del Gobierno Nacional en los procesos de inspección y vigilancia (art 150.8 C.N.), la intervención del Estado en la economía (art. 150.21 C.N.) y la regulación de las funciones públicas en la prestación de los servicios públicos (art. 150.23 C.N.).*

*(...)*

*'En extenso se ha ocupado la jurisprudencia nacional del fenómeno de la <<regulación>> como instrumento de intervención en la prestación de los servicios públicos, al punto que actualmente el contenido y alcance de la figura ha logrado un contorno preciso gracias a una jurisprudencia uniforme pacífica, motivo por el cual será reiterada la posición adoptada por esta Corporación sobre la materia.*

*'En efecto, desde el punto de vista positivo se ha advertido que las competencias que le son delegadas a las Comisiones de Regulación se circunscriben, precisamente, a lo establecido*

en el artículo 370 de la Carta Política, esto es, la definición de <<políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios>>, las cuales han sido entendidas como el desarrollo, con arreglo a la ley, a los reglamentos y a las políticas gubernamentales, de las actividades de intervención y dirección técnica, en materias que, por involucrar intereses superiores, no se pueden abandonar al libre juego del mercado.

"<<(..) cuando las normas precitadas hacen referencia a la función de señalar las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, únicamente están haciendo mención, en términos generales, a la facultad de definir y adoptar las directrices, orientaciones, criterios y lineamientos que se estimen necesarios para encauzar el curso futuro de las actividades de quienes se ocupan de la prestación de! servicio, en pos de la consecución de unos resultados específicos, que se traducen en la ampliación de las coberturas, en el mejoramiento de la eficiencia y la calidad de los mismos y en la correlativa satisfacción de las necesidades de la comunidad en materia de suministro de agua y saneamiento básico>>.

'La jurisprudencia en cita advirtió, también, que la regulación objeto de delegación, además de tener una acepción ligada a la producción normativa, está más estrechamente relacionada con un concepto encaminado a optimizar la prestación eficiente de los servicios públicos y garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la colectividad. En efecto, entiende la Sala que las competencias regulatorias asignadas a las Comisiones de Regulación buscan, más allá de otorgar facultades de producción normativa, garantizar una intervención dinámica dentro del mercado que evite prácticas indeseables atentatorias de los intereses de los prestadores y de los consumidores y, en últimas, de las finalidades sociales del Estado.

'Desde el punto de vista negativo, se ha entendido con claridad que las competencias asignadas a las Comisiones de Regulación de ninguna manera abarcan aquellas propias del Gobierno Nacional, como su potestad reglamentaria, ni mucho menos las del legislativo en cuanto a la formulación de las normas básicas del sistema de prestación de servicios públicos domiciliarios.

(...)

'En síntesis, para esta Corporación las facultades reguladoras previstas en el artículo 370 de la Constitución Política asignadas al Presidente de la República y cuya delegación es factible realizar en las Comisiones de Regulación en los términos del artículo 68 de la Ley 142 de 1994, son un instrumento de intervención del Estado en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, que deben someterse a la ley (sic) y a los reglamentos, que en ningún caso gozan de la virtualidad suficiente para invadir la órbita competencial del Congreso de la República o del Gobierno Nacional, y que debe desarrollarse con el objeto de optimizar la prestación eficiente de los servicios públicos y garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la colectividad'. (Negrita fuera de texto)

De la cita precedente se colige que la competencia de la CREG no se puede extender hasta el punto de formular normas básicas del sistema de prestación de servicios públicos domiciliarios, que se encuentran en la órbita de competencia del Congreso de la República, por lo que la CREG estaría excediéndose en sus funciones al proponer, la introducción del esquema de capacidad máxima de compra y oferta de compra ajustada, que en todo caso no garantiza una intervención que evite prácticas indeseables atentatorias de los intereses de los prestadores y de los consumidores, según lo exige la Constitución, la Ley 142 de 1994 y la jurisprudencia, pues la función de regulación se encuentra sujeta a uno límites y finalidades previamente definidos por las normas mencionadas.

*Al no existir fuente normativa alguna que faculte a la CREG para fijar la capacidad de comprar y determinar así la asignación del producto entre los distintos agentes que participen en la cadena, se da lugar a la nulidad del acto por falta de competencia material, que de acuerdo con el Consejo de Estado (...)"*

### Respuesta 28

Contrario a lo que manifiesta la agremiación, para la CREG es claro que cuenta con la competencia objetiva y material para expedir medidas regulatorias como las contenidas dentro del proyecto de Resolución CREG 221 de 2015 sometido a consulta.

En primer lugar, se debe tener en cuenta que la Ley 142 de 1994, en el numeral 18 del artículo 14, establece que la regulación es "...la facultad de dictar normas de carácter general [o particular en los términos de la Constitución y de esta ley], para someter la conducta de las personas que prestan los servicios públicos domiciliarios a las reglas, normas, principios y deberes establecidos por la Ley y los reglamentos."

En este sentido la Ley 142 de 1994 ha asignado a las comisiones de regulación, en este caso a la CREG, una serie de competencias en materia tarifaria, de establecer reglas para la participación de los agentes en el mercado, así como de establecer parámetros de conducta a los agentes que realizan las actividades de energía eléctrica y gas combustible, entre otras; las cuales se encuentran previstas a lo largo de esta norma en múltiples disposiciones, incluyendo las previstas en sus artículos 73 y 74.1. Lo anterior, teniendo en cuenta que la regulación corresponde y ha sido entendida como un mecanismo de intervención del Estado en la economía, en este caso, a fin de asegurar el cumplimiento de los principios y fines que rigen la prestación de estos servicios públicos domiciliarios (fines sociales), así como el buen funcionamiento del mercado (fines económicos o de mercado).

Las medidas regulatorias propuestas tienen relación con: i) la participación de los agentes en el mercado del GLP, en este caso dentro de las actividades de comercialización mayorista y distribución de GLP; ii) la determinación de parámetros de conducta a los que se deben sujetar los agentes que pretendan llevar a cabo estas actividades.

Esto está directamente relacionado con la forma en que los agentes pueden llevar a cabo la compra y venta de GLP en el mercado mayorista y los requerimientos a los cuales se sujetan para llevar a cabo la actividad de distribución minorista de GLP.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la definición de una capacidad de compra está dirigida a intervenir la existencia de una "falla del mercado" en relación con la forma en que actúan los agentes en el mercado y la forma en que se está llevando a cabo la prestación del servicio de GLP; esto, atendiendo el análisis llevado a cabo por parte de la Comisión de acuerdo con la información existente en el Sistema Único de Información-SUI de la Superintendencia de Servicios Públicos -SSPD, la forma en que los agentes están llevando a la compra del GLP en la comercialización mayorista, la relación que esto tiene con la forma en que estos están llevando a cabo la distribución y venta de GLP a nivel minorista, de la cual hace parte la gestión de sus inversiones, entre otras, respecto de cilindros marcados de su propiedad para la realización de dicha actividad, lo cual se

expone en el documento soporte 143 de 2015. En relación con lo anterior dentro de las consideraciones de la propuesta, expone esta Comisión:

"(...)se ha evidenciado por parte de la CREG que de acuerdo con la información reportada al Sistema Único de Información – SUI de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios la existencia de una situación anómala relacionada con el nivel de coherencia entre las ventas que se realizan a usuarios finales y las inversiones en activos (cilindros y tanques estacionarios) con las que se deberían contar para llevar a cabo dichas ventas. Esta situación ha afectado el esquema de prestación del servicio público domiciliario de GLP, al mercado de dicho servicio, así como a los agentes que en debida forma dan cumplimiento a la regulación.

Dicha situación no se limita solamente a un problema de reporte de información, sino que puede ser ocasionada por conductas que afectan la competencia, como son las ventas por fuera de los parámetros regulatorios (e.g., uso de cilindros marcados que no son de su propiedad). Estas conductas adicionalmente se producen por el desconocimiento y/o incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades previstas en la regulación (e.g., Resolución CREG 023 de 2008), generando posibles consecuencias penales y policivas<sup>12</sup>.

Lo anterior, más aún cuando el esquema regulatorio en la actividad de distribución se sustenta en la responsabilidad de marca y la necesidad de contar con estas inversiones por parte de los agentes. Es así que en los reglamentos de distribución y comercialización minorista de GLP se establecen dentro de las obligaciones de los distribuidores, vendedores y compradores de GLP: i) ser propietario de los cilindros que envasa, los cuales deberán estar certificados y marcados de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la Resolución CREG 023 de 2008; ii) abastecer de manera confiable y segura su mercado a través de medios confiables; iii) garantizar para sí mismo el uso exclusivo de los cilindros de su propiedad y su trazabilidad, para lo cual, entre otras cosas, establecerá los mecanismos de seguimiento y control que sean necesarios con el fin de conocer en todo momento la localización del parque de su propiedad; iv) llevar un registro consecutivo de todos los cilindros que envasa; v) reportar en el SUI la información relacionada con sus activos.

El marco regulatorio para la prestación del servicio domiciliario de GLP busca: i) incentivar conductas responsables y eficientes por parte de los agentes en las actividades que componen la cadena de prestación del servicio, de lo cual hace parte, el uso del parque necesario por parte de los distribuidores, más aún cuando dicha actividad se desarrolla en un ámbito de competencia; y, ii) la remuneración de las inversiones deben ser aquellas que sean necesarias para la prestación del servicio.

Es por esto que la CREG ha expedido en el marco de las actividades de distribución y comercialización minorista las medidas que se han requerido a fin de evitar que se desplieguen conductas que puedan atentar en contra de la regulación, así como de la indebida prestación del servicio. Sin embargo, ante la situación que se evidencia, se establece por parte de la CREG la necesidad de adoptar nuevas medidas regulatorias que tengan un mayor grado de efectividad. Estas se encuentran relacionadas no solo con la actividad de distribución como hasta ahora se ha realizado, sino en este caso, con los parámetros de conducta y la participación de los agentes dentro de la comercialización mayorista de GLP."

Ahora, esta Comisión considera que este tipo de medidas claramente hacen parte del ejercicio de la facultad regulatoria y de las competencias y atribuciones con la que cuentan las comisiones de regulación de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, entre otros en sus artículos 73 y 74.1. Esto ha sido analizado por parte de la jurisprudencia constitucional al momento de establecer la constitucionalidad de las disposiciones que hacen referencia a la facultad de "regulación" y el ejercicio de estas atribuciones por parte de las comisiones de regulación, de las cuales hacen parte este tipo de decisiones, como las que hacen parte de la propuesta regulatoria de la Resolución CREG 221 de 2015. En relación con lo anterior la jurisprudencia constitucional ha expuesto lo siguiente:







"la regulación que hagan las comisiones respectivas sobre las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, sin tener una connotación legislativa, implica la facultad para dictar normas administrativas de carácter general o particular, de acuerdo con la Constitución, la ley, el reglamento y las directrices presidenciales, dirigidas a las personas que prestan servicios públicos domiciliarios para lograr su prestación eficiente mediante la regulación de monopolios y la promoción de la competencia" (Resaltado fuera de texto)

De igual forma con respecto al alcance de dicha facultad ha expuesto la jurisprudencia:

"Dadas las especificidades de la función de regulación y las particularidades de cada sector de actividad socio-económica regulado, dicha función se puede manifestar en facultades de regulación y en instrumentos muy diversos. En un extremo se encuentra la facultad normativa de regulación, consistente en la adopción de normas que concreten reglas de juego dentro de ámbitos precisos predeterminados, en cumplimiento del régimen fijado por el legislador. En otro extremo se ubican facultades que, en principio, carecen de efectos jurídicos como la de divulgar información relativa al sector con el fin de incidir en las expectativas de los agentes económicos y consumidores o usuarios dentro del mismo, lo cual podría llevarlos a modificar su comportamiento. Entre estos extremos se pueden identificar múltiples facultades encaminadas al ejercicio de la función de regulación. Estas comprenden la facultad de conocer información proveniente de los agentes regulados con el fin de que el órgano de regulación cuente con todos los elementos de juicio para adoptar sus decisiones; la facultad de rendir conceptos a petición de un interesado, de oficio o por mandato de la ley; la facultad de emitir recomendaciones; la facultad de adoptar medidas individuales como autorizaciones o permisos; la facultad de efectuar el seguimiento del comportamiento de un agente regulado para advertirle que reoriente sus actividades dentro de los fines señalados por la ley o para dirigirle órdenes de hacer o no hacer después de haber seguido el procedimiento establecido en el régimen vigente; la facultad de presentar denuncias o iniciar acciones judiciales; la facultad de imponer sanciones administrativas respetando el debido proceso y el derecho de defensa; la facultad de definir tarifas dentro del régimen establecido por el legislador en fin. Corresponde al legislador en ejercicio de su poder de configuración y respetando los límites constitucionales determinar qué facultades son adecuadas para que el órgano de regulación correspondiente cumpla sus funciones en aras de promover el interés general y de alcanzar los fines públicos que justifican su existencia."<sup>1</sup>

Adicionalmente, se debe tener en cuenta el análisis que ha hecho la Corte en relación con este tipo de medidas regulatorias, como es el caso de la regulación de las conductas y la participación de los agentes en el mercado de acuerdo con lo previsto en el artículo 74.1 de dicha norma, en el cual se establece que la CREG puede adoptar reglas de comportamiento diferencial, según la posición de las empresas en el mercado, teniendo en cuenta los fines allí previstos. En relación con lo anterior, esta Comisión en los considerandos de la propuesta regulatoria de la Resolución CREG 221 de 2015 precisó lo expuesto por la jurisprudencia constitucional en este sentido la cual consideró que:

"7.5. A juicio de la Corte, una lectura integral y sistemática de las normas anteriormente referidas permite concluir que la facultad otorgada a las Comisiones de Regulación para adoptar tratamientos diferenciales a empresas de servicios públicos, de acuerdo con su posición en el mercado, no desconoce la cláusula de reserva de ley.

De un lado, varias normas de la Ley 142 de 1994 delimitan y condicionan el margen de intervención de las Comisiones al ejercer sus competencias –incluida la ahora demandada-, como las que señalan los fines de la intervención Estatal (artículo 2º), los instrumentos de intervención (artículo 3º), las obligaciones especiales de las empresas prestadoras de servicios (artículo 11) y las funciones generales (artículo 73), todas ellas definidas directamente por el Legislador.

1 Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2003

De otro lado, en el mismo literal a) de los artículos 74.1 y 74.2 de la precitada ley se indican cuáles son los objetivos específicos que sustentan la adopción de tratamientos diferenciales a las empresas de servicios públicos.

Los fines y parámetros a los que aluden estas normas, antes que genéricos e indeterminados, comprenden una enunciación detallada y concreta dirigida al cumplimiento de las metas de la regulación en servicios públicos. Metas que, según ha reconocido la jurisprudencia constitucional, no son exclusivamente económicas sino que también buscan asegurar 'la compatibilidad de un mercado eficiente con los principios del Estado social de derecho, dentro de una democracia participativa en la cual los derechos de todos los usuarios sean efectivamente protegidos y garantizados'

(...)

(i). En primer lugar, las normas referidas identifican los fines que han de guiar a las Comisiones de Regulación y que, contrario a lo propuesto por los accionantes, no están circunscritos únicamente a la corrección de fallas en el mercado, sino que comprenden también una adecuada y eficiente prestación de los servicios a todos los habitantes del territorio nacional, propósito inherente a la función social del Estado (arts. 2, 74.1 y 74.2 de la Ley 142 de 1994).

(...)

La intervención de las Comisiones de Regulación mediante tratamientos diferenciales no puede ser concebida entonces como una censura al éxito empresarial de una compañía; es, más bien, un mecanismo de racionalidad instrumental diseñado para adoptar con celeridad los ajustes técnicos requeridos en un mercado donde la libre competencia y la iniciativa privada se encuentran constitucionalmente protegidas, pero cuyo fin último es la prestación eficiente y adecuada de servicios públicos.<sup>214</sup> (Resaltado fuera de texto)

En este mismo sentido, como se expone en los considerandos de la propuesta regulatoria, la Corte ha precisado que la regulación corresponde igualmente a 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 para orientar la dinámica del sector hacia los fines que la justifican en cada caso, como para 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 1994<sup>3</sup>, precisando que "dicha intervención ha de ser mucho más intensa precisamente cuando se abre la posibilidad de que a la prestación de los servicios públicos concurran los particulares".<sup>4</sup>

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la CREG considera que cuenta con la competencia funcional y material, atendiendo al ejercicio de lo que se debe entender como facultad regulatoria, de acuerdo con las atribuciones asignadas en los artículos 73 y 74 de la Ley 142 de 1994, así como las referencias hechas al artículo 14 y al artículo 74.1 de esta misma norma, para la expedición de las medidas regulatorias a que hace referencia la propuesta de la Resolución CREG 221 de 2015.

---

2 Corte Constitucional, Sentencia C-263 de 2013

3 Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2003.  
4 Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2003

Ahora, dentro de los comentarios de la agremiación, allí se hace referencia a que las medidas objeto de consulta corresponden a materias sujetas a reserva de ley, toda vez que considera que estas corresponden a una "norma básicas del sistema de prestación de servicios públicos domiciliarios".

En relación con lo anterior, se debe tener en cuenta que: i) el artículo 365 de la Constitución establece que "los servicios públicos estarán sujetos al régimen jurídico que fije la ley"; ii) el 367 determina que "la ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios", y; iii) será la ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.

En relación con estas consideraciones, la jurisprudencia constitucional ha precisado en relación con la intervención del Estado en la prestación de los servicios públicos domiciliarios que:

"No obstante, la sujeción de la intervención estatal en la economía a la ley no implica que el legislador tenga una competencia exclusiva en este campo. Por el contrario, la Constitución dispone que otros órganos podrán, de acuerdo con el mandato de la ley y dentro de los parámetros que ésta señale, intervenir en determinadas actividades. En efecto, las leyes correspondientes pueden determinar el órgano que hará cumplir el régimen de las regulaciones o el mandato de intervención, su ámbito de acción, sus competencias, los fines que han de orientarlo así como los instrumentos para alcanzarlos. Al respecto, en el ámbito de los servicios públicos, el legislador dispone de un amplio margen para configurar el papel institucional del órgano de regulación que decida crear específicamente para el efecto."

Así mismo, la Corte ha considerado que la reserva de ley en materia de servicios públicos domiciliarios se remite a la definición del régimen al que se sujeta la prestación de los servicios públicos, lo cual incluye establecer: (i) la naturaleza, extensión y cobertura del servicio; ii) su carácter de esencial o no; iii) los sujetos encargados de su prestación; iv) las condiciones para asegurar la regularidad, permanencia, constancia, calidad y eficiencia en su prestación; v) las relaciones con los usuarios, en lo que atañe a sus deberes, derechos, al régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas que presten el servicio; vi) el régimen tarifario; vii) la manera como el Estado ejerce el control, la inspección y la vigilancia para asegurar su prestación eficiente, incluyendo las reglas a las cuales se sujetará el órgano de regulación y que regirán la actividad regulada; viii) las finalidades que han de guiar a la administración y los criterios materiales que orientarán la regulación para alcanzarlas<sup>5</sup>.

Estas materias han sido definidas por la Corte como "decisiones básicas con el fin de definir el régimen de la regulación", por lo que las decisiones adoptadas por el legislador se componen de aquellos elementos básicos "que por su naturaleza corresponden a una decisión esencialmente política, es decir, que guardan estrecha relación con la configuración y delimitación del derecho prestacional"<sup>6</sup>.

De acuerdo con lo anterior, la Comisión contrario a lo que manifiesta AGREMGAS, considera que la regulación objeto de consulta en relación con los parámetros de conducta de los agentes y la participación de los mismos dentro de las actividades de comercialización mayorista y distribución de GLP, corresponde a una medida propia de la

5 Corte Constitucional, Sentencia C-263 de 2013

6 Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2003

facultad de regulación que hace parte de las funciones asignadas a las comisiones de regulación y no corresponde a lo que la Corte ha denominado como una "decisión básica" la cual ha debe ser expedida por el Congreso, sujeta en este caso a reserva de ley.

Lo anterior, en la medida que en el ámbito de los servicios públicos, el diseño constitucional es diferente, puesto que el legislador determinó el régimen de su prestación, adoptó un mandato de intervención y confió a unos órganos específicos, denominados comisiones de regulación, la responsabilidad de hacer cumplir el régimen legal.

En este sentido y frente a las medidas regulatorias objeto de consulta, se debe tener en cuenta que la Ley 142 de 1994 delimita y condiciona el margen de intervención de la Comisión al adoptar este tipo de decisiones, como las que señalan los fines de la intervención Estatal (artículo 2), los instrumentos de intervención (artículo 3), las obligaciones especiales de las empresas prestadoras de servicios (artículo 11) y las funciones generales (artículo 73). Es por esto que en materia de intervención en servicios públicos domiciliarios, el diseño de la Constitución y la Ley 142 de 1994 implica un modelo de participación institucional conjunta, el cual dispone que otros órganos podrán, de acuerdo con el mandato de la ley y dentro de los parámetros que ésta señale, intervenir en determinadas actividades, por lo que las comisiones de regulación en atención a sus calidades y competencias definidas en dicha Ley, de acuerdo con las dinámicas condiciones del mercado y las necesidades propias de cada sector, como en este caso ocurre con el gas licuado del petróleo, deben adoptar las medidas y los ajustes a que haya lugar.

Finalmente, la agremiación cuestiona el fundamento legal en el cual se ha sustentado la expedición de la propuesta regulatoria de la Resolución CREG 221 de 2015, particularmente, la referencia al artículo 62 de la Ley 1151 de 2007 y los fines a los que hace referencia en la consulta, en relación a que la regulación de estas conductas y la participación de los agentes dentro de las actividades de comercialización mayorista y distribución de GLP se hace a fin de evitar que se presenten eventos que afecten el marco regulatorio y la forma como se debe realizar la prestación del servicio público domiciliario de GLP, reforzando la operatividad del esquema de responsabilidad de marca en cilindros, propiedad de los distribuidores, ordenado por la Ley 1151 de 2007. Lo anterior, toda vez que dicha atribución a juicio de AGREMGAS el alcance de dicha norma se limita a "i) hacer posible la identificación del prestador del servicio público de GLP, ii) determinar la responsabilidad por la calidad del combustible, y iii) determinar la responsabilidad por la seguridad del combustible distribuido".

La Comisión ha expedido la propuesta regulatoria de acuerdo con las atribuciones previstas en la Ley 142 de 1994 a las que se ha hecho referencia, sino que desde la misma forma ha tenido en cuenta lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 1151 de 2007, debido a que las medidas propuestas no solo están relacionadas con la forma y los requerimientos que los agentes deben dar cumplimiento para llevar a cabo la compra y venta mayorista de GLP, sino igualmente están dirigidas a garantizar que se lleve a cabo en debida forma la prestación del servicio a los usuarios finales de GLP en cilindros con respecto a la actividad de distribución, lo cual tiene relación con la operatividad del esquema de responsabilidad de marca en cilindros de propiedad de los distribuidores previsto en esta disposición. En relación con lo anterior, dentro de los considerandos de la



propuesta regulatoria esta Comisión hizo referencia a las finalidades y objetivos que desde el punto de vista legal y regulatorio persigue la prestación del servicio público domiciliario de GLP, en particular dentro de las actividades de comercialización mayorista y la distribución de GLP.

En este sentido, la aplicación de estas disposiciones obedecen a una interpretación finalista, sistemática, coherente y concordante de las disposiciones que atribuyen a las competencias a esta Comisión<sup>7</sup> en relación con la prestación del servicio público domiciliario de GLP, por lo que el alcance de las facultades de esta Comisión no se debe hacer de manera aislada y a partir de una visión puramente individualista como lo hace la agremiación, a fin de establecer la falta de competencia para expedir este tipo de medidas.

Es por esto que la propuesta regulatoria se sujeta no solo a lo previsto en la Ley 142 de 1994, sino que igualmente, debe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 1151 de 2007, toda vez que el esquema de responsabilidad de marca y la prestación del servicio a los usuarios de GLP a través de cilindros marcados propiedad de los distribuidores está directamente relacionado con la forma, las responsabilidades y obligaciones a los que se sujetan los agentes que realicen la actividad de distribución de GLP, las cuales se encuentran consignadas en el reglamento de distribución y/o comercialización minorista de GLP de la Resolución CREG 023 de 2008, expedido igualmente con base en estas mismas disposiciones, el cual, es objeto de modificación y adición mediante la presente propuesta.

Dentro de los objetivos principales previstos en la Ley 142 de 1994 y la Ley 1151 de 2007 y el desarrollo que de estos se ha hecho por parte la regulación en relación con el cambio de esquema en la prestación del servicio público domiciliario de GLP en cilindros, se encuentra el de la formalización del sector, la cual comprende la expedición de medidas tendientes a implantar un esquema de responsabilidad de marca, el cual incorpora obligaciones y responsabilidades a través de los agentes que realizan las actividades de distribución y/o comercialización minorista de GLP, así como de derechos y garantías a favor de los usuarios. Esto va acompañado con la expedición de un esquema tarifario que permite la debida remuneración de las inversiones que estos realizan, entre otras, lo que permite desarrollar un mercado debidamente organizado, garantizando la prestación de un servicio público de manera eficiente, tanto a nivel de tarifas, como desde el punto de vista de las obligaciones de las empresas que represente que dicho servicio sea seguro y de calidad en favor de los usuarios.

Lo anterior, toda vez que la expedición de dicha normativa ha tenido en cuenta atendiendo los antecedentes, la problemática y las experiencias respecto de la forma como se llevó a cabo la prestación del servicio a través del esquema de cilindros universales y la informalidad presentada en dicho sector.

En este sentido, la implementación del esquema regulatorio expedido por esta Comisión al que se ha hecho referencia y con base en lo dispuesto en estas normas, busca como objetivo que se eviten situaciones o conductas por parte de agentes o terceros de forma

<sup>7</sup> De acuerdo con la Corte Constitucional, la interpretación sistemática se define como aquel entendimiento de una norma que se deriva de la comparación del precepto con la norma o normas en las que se integra. Sobre este tipo de interpretación se encuentran las Sentencias SU-047 de 1999, C-227 de 2002, C-730 de 2005, C-145 de 2010.

irregular, ilegal e ilícita, que conlleven la afectación de la prestación del servicio público de GLP, en particular en lo relacionado con las actividades de distribución y/o comercialización minorista, así como del interés general. Lo anterior, toda vez que con la adopción con el esquema de marca y con la definición de las responsabilidades de los distribuidores establecidas en el reglamento de distribución y comercialización minorista, el distribuidor es responsable de realizar las inversiones en los cilindros mediante los cuales realiza la prestación del servicio, y derivado de esto, también es responsable por el mantenimiento que se debe hacer a los mismos, lo cual va ligado a la calidad en la prestación del servicio que se hace a los usuarios finales.

Una interpretación como la expuesta por la agremiación corresponde a una interpretación literal descontextualizada, así como restrictiva y aislada de las normas citadas, así como del alcance de las funciones de la Comisión en particular para el caso del servicio público domiciliario de GLP, limitando sin ninguna justificación el alcance de las facultades de la Comisión a la expedición de medidas regulatorias tendientes a llevar a cabo el cambio de esquema, entendidas estas como llevar a cabo el cambio de cilindros universales por el de cilindros marcados, como fueron aquellas medidas regulatorias expedidas hasta el año 2011. En este sentido, esta interpretación desconoce y desliga sin ningún fundamento la aplicación de esta disposición a la regulación que debe ser expedida para la actividad de distribución de GLP, la cual es objeto de regulación por parte de esta Comisión de acuerdo con lo previsto por la Ley 142 de 1994 y que de acuerdo con lo previsto en la Ley 1151 de 2007 está sujeta a la implementación de un esquema de marca propiedad de los distribuidores, el cual es propio de la actividad de distribución de GLP.

Igualmente, desconoce que las medidas regulatorias que se someten a consulta están relacionadas con conductas que se estaban llevando a cabo en su momento y motivaron la expedición del artículo 62 de la Ley 1151 de 2007, con respecto a la necesidad de implementar un esquema de marca para la prestación del servicio público domiciliario de GLP en cilindros. Esto, debido a que la afectación del esquema de marca y la existencia de este tipo de conductas conlleva igualmente a la afectación del esquema de prestación del servicio, a los agentes distribuidores, los usuarios y la estabilidad del esquema regulatorio, lo cual se traduce a la inviabilidad en la prestación del servicio a largo plazo.

En este sentido, el artículo 62 de la Ley 1151 de 2007 corresponde una norma que debe ser tenida en cuenta por parte de la Comisión a la hora de expedir medidas que tengan relación con la prestación del servicio público domiciliario de GLP, principalmente para la actividad de distribución y corresponde a una medida regulatoria vigente, la cual debe ser aplicada de manera coherente y concordante, bajo una interpretación sistemática y finalista de las disposiciones que le asignan las competencias en materia regulatoria, en este caso, de lo establecido en la Ley 142 de 1994.

Es por lo anteriormente expuesto que las medidas regulatorias que se adopten como parte de la prestación del servicio público domiciliario de GLP, incluidas aquellas que hacen parte de la propuesta regulatoria y que tengan relación con las conductas, responsabilidades y obligaciones de los agentes que realizan la actividad de distribución, deben tener en cuenta y se encuentran sujetas a lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, así como el artículo 62 de la Ley 1151 de 2007.

Atendiendo lo expuesto, no son de recibo los argumentos expuestos por AGREMGAS en su comunicación.

### Comentario 29

E-2016-001136 - Asociación Gremial Colombiana de Comercializadores de Gas – AGREMGAS

#### Inconsistencias en la motivación

*La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que la falsa motivación tiene lugar cuando las circunstancias de hecho y de derecho en que se funda la decisión adoptada, expuestas en la parte motiva del acto administrativo, no corresponden con el contenido propio de la decisión.*

*Partiendo de lo anterior, es importante señalar que la parte motiva de la resolución GREG 221 de 2015 se orienta hacia cuatro ejes distintos: (i) el esquema de responsabilidad de marca y la formalización de la prestación del servicio público de GLP, (ii) el régimen tarifario, (iii) los mecanismos para la asignación del producto y los parámetros de conducta de los agentes, y (iv) los mecanismos de control para mantener el esquema regulatorio. Los dos asuntos intermedios tratados por la Resolución no guardan relación alguna con uno de los fines propuestos por el artículo 1º de la parte resolutiva, de acuerdo con el cual el objeto de la misma es 'establecer medidas regulatorias dentro de las actividades de comercialización mayorista y distribución de GLP, en relación con los parámetros de conducta y participación de los agentes de estas actividades, a fin de evitar que se presenten eventos que afecten el marco regulatorio y la forma como se debe realizar la prestación del servicio público domiciliario de GLP, reforzando la operatividad del esquema de responsabilidad de marca en cilindros, propiedad de los distribuidores, ordenado por la Ley 1151 de 2007' (negrita fuera de texto). Como se desprende de la cita anterior, la resolución debe producir efectos en el esquema de responsabilidad de marca en cilindros, que, tal como fue mencionado anteriormente, tiene por objeto identificar al distribuidor que ha de responder por la calidad y seguridad del producto, objetivo este que no se logra a partir de la regulación de la capacidad disponible de compra y de la asignación del producto a comercializadores mayoristas y distribuidores.*

*Si bien hay puntos tratados en las consideraciones que podrían dar lugar a la regulación de la asignación del producto entre los agentes que participan en la cadena del GLP, lo cierto es que el énfasis de la motivación es la importancia de las medidas que se han adoptado con fundamento en la Ley 1151 de 2007 que dio paso a la creación de esquema de responsabilidad de marca en cilindros en materia de GLP, con el fin de formalizar la prestación de este servicio público domiciliario, asunto este que no recibe un adecuado tratamiento en la parte resolutiva, donde únicamente los artículos 5, 6 y 7 se orientan a 'reforzar' la operatividad del esquema de responsabilidad de marca en cilindros.*

*Adicionalmente, según lo anuncia el encabezado del acto administrativo, por medio de él se pretende establecer los parámetros de conducta y la participación de los agentes dentro de las actividades de comercialización mayorista y distribución de GLP, sin embargo, lo que en realidad se está regulando es la distribución del producto a través de la capacidad disponible de compra y la oferta de compra ajustada, asunto respecto del cual la motivación resulta insuficiente, toda vez que se limita a mencionar el sistema de la Oferta Pública de Compra (OPG) y la regulación que en torno a dicho sistema se ha expedido, mención que en todo caso no explica la necesidad ni los fines propios que cumple el mecanismo de la capacidad máxima de compra y de la oferta de compra ajustada.*

*En conclusión, de los motivos expuestos en la resolución no se colige la decisión adoptada, situación que podría dar lugar a la configuración de una falsa motivación, debido a que las razones de hecho y de derecho invocadas en las consideraciones no se manifiestan en la decisión adoptada.*

*En caso que las observaciones anteriores sean atendidas, las modificaciones que se introduzcan con el fin de satisfacer los requerimientos de una adecuada motivación, supondría la expedición de un nuevo proyecto de resolución que tendría que someterse a comentarios.”*

### Respuesta 29

AGREMGAS considera que la propuesta regulatoria recae en el concepto de "falsa motivación", bajo el argumento de que la resolución plantea la existencia de 4 ejes, respecto de los cuales, las medidas regulatorias y los artículos que hacen parte de la parte resolutiva no hacen referencia, ni tienen relación con dos de estos ejes, los cuales la agremiación denomina "el régimen tarifario y los mecanismos para la asignación del producto y los parámetros de conducta de los agentes", ya que como este plantea dentro de su comunicación, esta Comisión no cuenta con la competencia para expedir este tipo de medidas. Igualmente señala que el objeto de la resolución no es establecer parámetros de conducta como allí se expresa, sino que "se está regulando es la distribución del producto a través de la capacidad disponible de compra y la oferta de compra ajustada" frente a la cual la motivación expuesta resulta insuficiente.

Con respecto a la falsa motivación y la configuración de dicha causal de nulidad de los actos administrativos, la jurisprudencia administrativa de la Sección Primera del H. Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

*"La falsa motivación, como lo ha reiterado la Sala, se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa. Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación es necesario que se demuestre una de dos circunstancias:*

- a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o
- b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que si estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente.

*Ahora bien, los hechos que fundamentan la decisión administrativa deben ser reales y la realidad, por supuesto, siempre será una sola. Por ende, cuando los hechos que tuvo en cuenta la Administración para adoptar la decisión no existieron o fueron apreciados en una dimensión equivocada, se incurre en falsa motivación porque la realidad no concuerda con el escenario fáctico que la Administración supuso que existía al tomar la decisión.<sup>8</sup>*

De acuerdo con lo dispuesto en la jurisprudencia, la causa o motivo de los actos administrativos se conforma de los fundamentos de hecho y de derecho que son los que determinan la decisión que la administración adopta, así cuando existe falsa motivación, se entiende que la sustentación fáctica en que se apoya no corresponde a la realidad o

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá D.C., Veintitrés (23) de junio de dos mil once (2011). Radicado: 11001-03-27-0006-00032- 00 - 16090.



las normas en que se sustentan en normas jurídicas inexistentes o que distorsionan la realidad.

En virtud de lo anterior, dentro de las consideraciones de la resolución, así como en su documento soporte 143 de 2015 están consignados los fundamentos de hecho y de derecho en los cuales se sustentan las medidas regulatorias propuestas.

Para el caso de los fundamentos de derecho, dentro de los considerandos se hace referencia inicialmente a las normas legales y regulatorias, así como los fines y objetivos que persigue el marco regulatorio de las actividades de comercialización mayorista de GLP, así como de la actividad de distribución, la cual incluye las medidas relativas al esquema de cilindros marcados propiedad de los distribuidores. Lo anterior, a efectos de precisar lo que se entiende como una debida y eficiente prestación en el servicio público domiciliario y la relación que tienen las medidas propuestas con dicho marco regulatorio.

Este marco regulatorio incluye los aspectos a nivel tarifario (remuneración del G de GLP a través de las Resoluciones CREG 066 de 2007 y 079 de 2015 y la actividad de distribución atendiendo el régimen tarifario previsto en la Resolución CREG 001 de 2009), aquellos de regulación de conductas y participación de los agentes en dichas actividades, lo cual corresponde a los reglamentos de comercialización mayorista (Resolución CREG 053 de 2011) y distribución y/o comercialización minorista de GLP (Resolución CREG 023 de 2008), donde en esta última incluyen las medidas adoptadas para la implementación, operatividad y reforzamiento del esquema de marca (entre otras resoluciones CREG 023 de 2008, 174 de 2011, 164 de 2014) en atención a lo previsto en el artículo 62 de la Ley 1151 de 2007. Lo anterior, a efectos de precisar que las medidas propuestas en la Resolución CREG 221 de 2015 tienen directa relación con dicho marco regulatorio y las normas que lo sustentan, por lo que dentro de los considerandos de la propuesta se expuso:

"Para dar cumplimiento a los principios y objetivos legales previstos en la Ley 142 de 1994, el artículo 62 de la Ley 1151 de 2007 en materia de prestación eficiente del servicio, el marco regulatorio expedido por la CREG para las actividades de comercialización mayorista y distribución y comercialización minorista se ha desarrollado de forma integrada y coherente, tanto desde el punto de vista tarifario como desde el punto de vista de los parámetros de conducta, obligaciones y responsabilidades de los agentes que allí participan. Este ha conllevado a adoptar medidas que: i) brindan señales de precio eficiente que permitan contar con una oferta adecuada de producto para atender la demanda nacional, asegurando el suministro de GLP para el servicio público domiciliario; ii) permiten una asignación del producto en igualdad de condiciones; iii) permiten la debida remuneración de las inversiones realizadas por los agentes; iv) incorporan responsabilidades y obligaciones para que estas actividades se lleven a cabo de manera organizada por parte de los agentes; v) garantizan la calidad y seguridad en la prestación del servicio, y; vi) que fortalecen y preservan el esquema de marca, de la que hacen parte las inversiones de los agentes. Estas medidas adoptadas evitan la existencia de conductas por parte de agentes o terceros de forma irregular, ilegal e ilícita, que lleven a la afectación de la prestación del servicio público, así como del interés general".

No existe una referencia a que la propuesta regulatoria tenga un aspecto o un componente tarifario tal como lo expone la agremiación en su comunicación. Por esta razón el epígrafe de la propuesta hace referencia a que las medidas adoptadas corresponden a establecer "parámetros de conducta y la participación de los agentes" dentro de las actividades de comercialización mayorista y distribución de GLP, por lo que las disposiciones que allí se incorporan están relacionadas con la forma en que los

agentes deben conducirse o comportarse a efectos de llevar a cabo la compra y venta de GLP a nivel mayorista, teniendo en cuenta la relación que esto tiene con la actividad de distribución, atendiendo la forma en que esta se debe llevar a cabo, principalmente a nivel de la gestión y el incentivo a contar con las inversiones razonables y necesarias para llevar a cabo dicha actividad; razón por la cual, la aplicación de dichas medidas están directamente relacionadas con los reglamentos de comercialización mayorista y minorista de GLP.

En este sentido, el articulado propuesto y las medidas que allí se incluyen establecen criterios que deben ser considerados para la compra y venta de GLP dentro de la comercialización mayorista, sea con precio regulado o con precio libre. Para esto la adquisición del producto por parte de los distribuidores se dará en relación con el nivel de activos (plantas de envasado, cilindros y tanques estacionarios), y su capacidad de envase, las cuales tienen relación con la actividad de distribución de GLP, así como medidas con respecto al reporte de información en el Sistema Único de Información – SUI.

De acuerdo con lo anterior, dichas medidas están orientadas y dirigidas dentro de los fines que persigue la prestación de los servicios públicos domiciliarios consagrados en la Ley 142 de 1994, así como a los fines a los cuales se sujeta la regulación (sociales y económicos), cuando dentro del objeto de la propuesta se establece que las medidas propuestas se harán de expedir "a fin de evitar que se presenten eventos que afecten el marco regulatorio y la forma como se debe realizar la prestación del servicio público domiciliario de GLP".

Esto se encuentra directamente relacionado con la debida prestación del servicio, lo cual implica la protección de los usuarios, el desarrollo de las conductas por parte los agentes que realizan alguna de estas actividades en debida forma y ajustadas al marco regulatorio, como del esquema regulatorio mismo, lo cual se traduce en la viabilidad de la prestación del servicio. Así mismo, se expone dentro del objeto que estas medidas se sujetan a los fines que en materia de la actividad de distribución están relacionados con el esquema de responsabilidad de marca en cilindros, propiedad de los distribuidores, ordenado por la Ley 1151 de 2007, los cuales se exponen igualmente dentro de la parte motiva de la resolución propuesta, como de su documento soporte. Lo anterior, sin perjuicio de las precisiones que en materia de competencia y facultades expuso esta Comisión en respuesta al comentario del numeral anterior.

Ahora, con respecto a los fundamentos de hecho, teniendo en cuenta como antecedentes el marco regulatorio para las actividades de comercialización mayorista y distribución de GLP de acuerdo con los fines y objetivos que estos persiguen, dentro de la propuesta regulatoria se exponen las razones fácticas que motivan la adopción de estas medidas regulatorias, las cuales, igualmente tienen relación con las actividades de distribución y comercialización mayorista de GLP. Esto, en la medida que se evidencia la existencia de eventos que están afectando la debida prestación del servicio cuando se expone lo siguiente:

"Ahora bien, se ha evidenciado por parte de la CREG que de acuerdo con la información reportada al Sistema Único de Información – SUI de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios la existencia de una situación anómala relacionada con el nivel de coherencia entre las ventas que se realizan a usuarios finales y las inversiones en activos (cilindros y tanques estacionarios) con las que

se deberían contar para llevar a cabo dichas ventas. Esta situación ha afectado el esquema de prestación del servicio público domiciliario de GLP, al mercado de dicho servicio, así como a los agentes que en debida forma dan cumplimiento a la regulación.

Dicha situación no se limita solamente a un problema de reporte de información, sino que puede ser ocasionada por conductas que afectan la competencia, como son las ventas por fuera de los parámetros regulatorios (e.g., uso de cilindros marcados que no son de su propiedad). Estas conductas adicionalmente se producen por el desconocimiento y/o incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades previstas en la regulación (e.g., Resolución CREG 023 de 2008), generando posibles consecuencias penales y policivas<sup>12</sup>.

Estos eventos son desarrollados y ampliados dentro del documento soporte 143 de 2015 en los numerales 3.1 y siguientes, cuando se hace referencia al esquema de marca, las ventas e inversión en envasado, de las cuales hacen parte la inversión en cilindros y tanques estacionarios, la evolución de las ventas en el mercado mayorista y minorista, la relación entre ventas e inversión en el mercado minorista y la distribución de GLP frente a las compras realizadas en el mayorista, así como la evidencia de los eventos que se vienen presentando en relación con conductas irregulares que afectan significativamente el mercado y la prestación del servicio de GLP en cilindros.

De acuerdo con lo anterior, la Comisión contrario a lo que manifiesta la agremiación, considera que los motivos en que se funda la propuesta regulatoria son legales, adecuados, ciertos, claros, objetivos y suficientes, por lo que la causa o motivo, es decir, los fundamentos de hecho y de derecho que se exponen en la propuesta regulatoria de la Resolución CREG 221 de 2015 corresponden, concuerdan y determinan el articulado que hace parte de su parte resolutiva.

Atendiendo lo expuesto, no son de recibo los argumentos expuestos por AGREMGAS en su comunicación.

### Comentario 30

E-2016-001136 - Asociación Gremial Colombiana de Comercializadores de Gas – AGREMGAS

#### El control mutuo y el principio de buena fe

*En sentencia C-1194 de 2008, la Corte Constitucional definió el principio de buena como “(...) aquel que se exige a los particulares y a las autoridades públicas ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una ‘persona correcta (vir bonus)’. Así la buena fe presupone la existencia de relaciones reciprocas con transcendencia jurídica, y se refiere a la ‘confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada’. En ese entendido, y teniendo en cuenta que se trata de un principio de consagración constitucional que goza de presunción, resulta contradictorio el establecimiento de una obligación o carga de control mutuo en la cadena de producción de GLP. Ello es así, dado que obligaría a los mayoristas a partir de la mala fe de sus distribuidores para poder ejercer un control.*

*Adicionalmente, es competencia de la superintendencia de servicios públicos domiciliarios el ejercicio de las funciones de Inspección, vigilancia y control, de manera que es dicha*

<sup>12</sup> Con respecto a las conductas de terceros que afectan la prestación del servicio público domiciliario de GLP se puede consultar el numeral 3.2 “Acciones de terceros que afectan la prestación del servicio” del documento CREG D-093 de 2014.

*entidad la encargada de vigilar el cumplimiento efectivo de las regulaciones que rigen la prestación de los servicios públicos domiciliarios."*

### Respuesta 30

Dentro de los considerandos de la propuesta regulatoria d la Resolución CREG 221 de 2015 se expuso lo siguiente:

*"Atendiendo este grado de coherencia, se debe tener en cuenta que la regulación expedida en el marco de la comercialización mayorista, la distribución y la comercialización minorista de GLP busca que entre los mismos agentes haya una responsabilidad compartida y un control mutuo, siendo este último una pieza relevante para la estabilidad de la regulación, el afianzamiento del esquema de marca, en la consolidación del sector y en la seguridad para los usuarios de este servicio público domiciliario. La falta a estos principios permitirá que la informalidad sea cada vez mayor, poniendo en riesgo a los usuarios, las inversiones de los agentes en los cilindros marcados y la posibilidad de que el sector pueda consolidarse con la participación de nueva demanda como la del autogas".*

En primer lugar, se debe precisar que en ningún momento esta consideración expone o da a entender la mala fe en las actuaciones de los agentes dentro de las actuaciones administrativas adelantadas ante la Comisión, ni pretende desvirtuar el principio y la presunción de buena fe que rigen las actuaciones de los particulares.

La expedición de las medidas regulatorias implica por parte del regulador, un análisis de que dichas medidas no solo sean eficientes sino que igualmente sean eficaces, entendidas estas como el cumplimiento que de estas se deben realizar por parte de los agentes. Si bien la regulación, en relación con los parámetros de conducta implica que estas tienen un grado de coerción en cuanto su cumplimiento, como de la realización de aquellas conductas que no están permitidas (prohibiciones), mal haría el regulador en expedir medidas que no sean realizables o que no sean verificables por parte de la autoridad de supervisión y control.

En este sentido no puede el regulador emitir una medida regulatoria y esperar si esta se cumple o no, así como expedir una decisión y esperar a que sea la entidad de supervisión y control la que obligue a los agentes a que se cumpla.

Por el contrario, la regulación debe considerar medidas eficaces y eficientes, las cuales incluyan incentivos o lo que la misma Corte Constitucional define como "orientar" las conductas de los agentes regulados a llevar a cabo su cumplimiento, por lo que dicho cumplimiento no se debe dar a través de la expedición de un acto de ejecución por parte del órgano de supervisión y control, ya que a este le corresponde es investigar y sancionar las conductas que vayan en contra de la regulación y no hacerla cumplir en cada caso concreto, ya que son los agentes *per se* quienes deben acatarla.

En este sentido, la Comisión encuentra que esta medida permite el cumplimiento de la regulación de una forma más eficaz por parte de los agentes, así como permite un ejercicio más eficiente de la labor de vigilancia y control en esta materia. Esto no se puede considerar como un aspecto "contradicitorio" como lo manifiesta AGREMGAS en su comunicación.

Ahora, la responsabilidad compartida y un control mutuo al que se hace referencia, corresponde a que los agentes que interactúan dentro del mercado de GLP y la

prestación de este servicio público domiciliario deben respetar y dar cumplimiento a las obligaciones y responsabilidades que tienen cuando estos interactúan en alguna de las actividades que de esta hacen parte; por ejemplo, en la comercialización mayorista existen obligaciones del comercializador en la compra y venta del producto, ya que no a cualquier agente es permitido realizarle dicha venta, en el caso del transporte, la remisión del producto se debe sustentar en un contrato de transporte el cual debe celebrarse con un agente al cual se le permita la venta de dicha producto, en la distribución y comercialización minorista, este último debe tener un contrato de exclusividad con el primero, por lo que no le es permitido la venta multimarca o la circulación y llenado de cilindros marcados por parte de un distribución que no son de su propiedad o para el caso de los usuario, los comercializadores no deben atender usuarios que no cuentan con las instalaciones permitidas y en condiciones técnicas aptas para la prestación del servicio, etc.

Es así que existen dentro de la cadena de prestación del servicio de GLP muchas medidas regulatorias que en este sentido hacen referencia a lo que esta Comisión precisó como control mutuo, sin que por esto se entienda como la existencia de mala fe dentro de las conductas llevadas a cabo de los agentes.

Los antecedentes negativos que preceden la prestación del servicio de GLP y el cambio generado a través de la regulación para llevar a cabo un esquema de prestación del servicio a través de cilindros marcados propiedad de los distribuidores, con obligaciones y responsabilidades a nivel de seguridad y calidad en la prestación del servicio, así como derechos a favor de los usuarios mediante un esquema formalizado, ha llevado a que la expedición de la regulación y las medidas que se adoptan por parte de la Comisión en cualquiera de las actividades que de esta hacen parte (comercialización mayorista, transporte, distribución y/o comercialización minorista) se haga a fin de preservar y mantener dicho esquema formalizado o lo que se ha denominado en los considerandos de la propuesta como la "estabilidad de la regulación, el afianzamiento del esquema de marca y la consolidación del sector", ya que de lo contrario, se retornaría a un esquema contrario, el cual sería propio de la informalidad, la inseguridad en la prestación del servicio, con agentes que no contaría con responsabilidades y obligaciones en la prestación de los servicios frente a los usuarios, las inversiones que se realizan y el esquema tarifario.

Atendiendo lo expuesto, no son de recibo los argumentos expuestos por AGREMGAS en su comunicación.

### Comentario 31

E-2016-001136 - Asociación Gremial Colombiana de Comercializadores de Gas – AGREMGAS

*"Posible fomento de prácticas restrictivas de la competencia*

*De acuerdo con el artículo 73 de la Ley 142 de 1994, una de las funciones de las comisiones de regulación es la de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible y promover la competencia entre quienes presten dichos servicios, todo ello con el fin de que las operaciones sean económicamente eficientes y se*

produzcan servicios de calidad. Ello en concordancia con el artículo 2 de la mencionada Ley, que fija los fines de la intervención del Estado en los servicios públicos, dentro de los que se encuentra el de la libertad de competencia.

En concordancia con lo anterior, el Decreto 2153 de 1992 trajo consigo una cláusula general de prohibición en su artículo 46, conforme al cual están prohibidas las conductas que afecten la libre competencia en los mercados.

La importancia de la protección de libre competencia se encuentra en que la misma es un derecho constitucional consagrado en el artículo 333 de la Carta, de manera que hacia ella debe orientarse toda regulación.

La resolución objeto de comentarios adopta un régimen de capacidad de compra, para determinar la cantidad total de GLP que puede adquirir un distribuidor en el mercado mayorista, para cuyos efectos la CREG tuvo en cuenta la capacidad total de envase en cilindros de propiedad del distribuidor, que hace referencia al producto ya finalizado para su comercialización. Sin embargo, lo anterior puede dar lugar a que se presenten solicitudes de compra que superan la capacidad que tiene el distribuidor de almacenar el producto adquirido para su posterior distribución y comercialización, acaparando el producto para sí y afectando a los demás competidores en el mercado. Por ello, consideramos importante que, adicional a la información registrada en el SUI, se exija la verificación de la capacidad de almacenamiento de quien formula la solicitud de compra, con el fin de garantizar una distribución eficiente y equitativa del GLP entre los distintos demandantes del producto conforme a su capacidad de compra.

En segundo lugar, los sistemas de capacidad máxima de compra y de oferta de compra ajustada, incentivan a realizar ventas con precios que no reflejan la realidad del mercado, con el fin de ajustar cada dos meses la capacidad de compra.

Lo anterior evidencia que el nuevo sistema de capacidad máxima de compra podría generar un retorno al antiguo esquema de cupo, que deslegitima la libre competencia y fue superado desde los años ochenta, repercutiendo en el consumidor final al verse limitadas sus opciones.

En adición (sic) lo anterior, es de resaltar que se desconocen las reservas que tiene el productor, en un mercado donde existe un único gran productor, y sin embargo en el proyecto de resolución se regula la capacidad de compra, que guarda relación con la demanda, pero no se hace referencia a la oferta disponible. sobre este punto (sic), señala el artículo 10 de la resolución, en el literal h, el procedimiento a aplicar en caso en que la cantidad total de GLP correspondiente a las ofertas de compra ajustadas sea mayor a la cantidad total ofrecida para la venta, sin establecer un mecanismo de publicidad que permita a los agentes del mercado conocer la oferta disponible de GLP con el fin de ajustar su demanda y prever mecanismos alternativos para suplirla, en caso que el productor (que en este mercado es, principalmente, Ecopetrol) no disponga de la cantidad necesaria para satisfacer la demanda. Actualmente, de acuerdo con la Resolución CREG 154 de 2014, el Comercializador mayorista que importe tiene la obligación de hacer publicaciones de los excedentes de producto que le quedaron disponibles para ofrecerlos antes de negociaciones directas) obligación que no es correlativa frente a Ecopetrol. Sobre este punto, resaltamos los efectos favorables de la facultad que se concede a cualquier comercializador mayorista de importar el GLP faltante, siempre que cuente con las instalaciones para llevar a cabo dicha actividad, motivo por el cual es aún más importante exigir publicidad respecto de las reservas del productor, con el fin de adaptar oportunamente la infraestructura de los comercializadores para suplir las deficiencias de la oferta y garantizar así una prestación eficiente e ininterrumpida del servicio público domiciliario de GLP.”

### Respuesta 31

En relación con estos comentarios se debe precisar que la propuesta regulatoria en ningún momento fomenta o incentiva la práctica de conductas o prácticas restrictivas a la competencia en los términos que allí menciona, toda vez que esta da el mismo tratamiento a todos los agentes que van a realizar compras en el mercado mayorista, sin fomentar en ningún caso un trato preferencial o específico que permita que algún agente pueda adquirir producto a fin de generar un acaparamiento el mercado. En este sentido, cualquier agente puede comprar en el mercado mayorista las cantidades de GLP que pueda distribuir y la asignación de las cantidades se hará de acuerdo con el mecanismo existente, donde para el caso del GLP con precio regulado corresponde a las OPC del reglamento de comercialización mayorista. Así mismo, el esquema de "cupos" que menciona, difiere sustancialmente de la situación de mercado actual del GLP a la de aquel momento histórico en que existió dicho mecanismo, toda vez que la premisa no obedece a la de un mecanismo de asignación de un mercado deficitario, de la misma forma que los fines, objetivos y metodología de dichas medidas son claramente diferentes. Igualmente se debe reiterar que la propuesta regulatoria no afecta el mecanismo actual de asignación previsto en las OPC.

Ahora, en relación respecto a la incidencia de estas medidas regulatorias a la libre competencia en los mercados, en este caso respecto de la prestación del servicio público domiciliario de GLP, se debe tener en cuenta que en el numeral 4º de este documento esta Comisión, con base en lo establecido en el artículo 4 del Decreto 2897 de 2010<sup>9</sup>, reglamentario de la Ley 1340 de 2009, respondió el cuestionario establecido por la Superintendencia de Industria y Comercio para efectos de evaluar la incidencia de la propuesta regulatoria sobre la libre competencia de los mercados.

De acuerdo con lo previsto en estas normas y la evaluación hecha por la Comisión, se debe tener en cuenta que dicha evaluación tuvo en cuenta lo previsto en el numeral 2 del artículo 2.2.30.6 del Decreto 1074 de 2015, el cual establece con respecto a las reglas aplicables para informar sobre un proyecto de acto administrativo lo siguiente:

*"2. Cuando la respuesta que dé a cualquiera de las preguntas centrales contenidas en el cuestionario resulta afirmativa, antes de enviar proyecto a la Superintendencia de Industria y Comercio, podrá modificarlo o considerar otras opciones regulatorias.*

*En uno u otro caso procurará compensar o mitigar las restricciones de la libre competencia de manera que lo que los fines regulatorios que se propone pero con las menores restricciones posibles sobre la libre competencia en el mercado o mercados relevantes relacionados en los cuales el acto puede producir efectos.*

*Si de realizar el análisis a que se numeral la autoridad considera que el proyecto final que encuentra más conveniente adoptar aún produce los efectos a que se una o más de las preguntas centrales contenidas en cuestionario, deberá informar a la Superintendencia Industria y Comercio sobre el proyecto".*

En relación con lo anterior, en primer lugar esta Comisión ha evaluado la existencia de otras alternativas regulatorias a fin de dar cumplimiento a los fines y objetivos perseguidos por esta norma, en relación con garantizar la debida prestación del servicio de GLP en

<sup>9</sup> Se debe precisar que estas disposiciones se encuentran recogidas actualmente en los numerales 2.2.2.30 y siguientes del Decreto 1074 de 2015.

cilindros y tanques estacionarios, reforzando igualmente la operatividad del esquema de cilindros marcados en el cual se sustenta el marco regulatorio para la prestación del servicio, así como las responsabilidades, obligaciones y derechos con los que se cuenta por parte de empresas y usuarios dentro de la actividad de distribución de GLP.

En este sentido, estas consideraciones han implicado la evaluación del alternativas regulatorias, entre otras: i) la de no emitir nueva regulación, es decir, no expedir ninguna media regulatoria y mantener el esquema regulatorio actual del cual hacen parte los parámetros de conducta (obligaciones, responsabilidades y/o prohibiciones) de los agentes que realizan las actividades de comercialización mayorista y distribución de GLP, a fin de que el cumplimiento de los objetivos perseguidos por la propuesta regulatoria se vean materializados a través de las labores de inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD. Esto ha sido expuesto por los intervenientes y agentes dentro de la consulta y el proceso de socialización de la propuesta de la Resolución CREG 221 de 2015; ii) expedir una media regulatoria, para lo cual, se debe establecer cuál es la medida de intervención, desde el punto de vista de orientar las conductas de los agentes dentro de las actividades de comercialización mayorista y distribución de GLP, que pueda generar en mayor grado el cumplimiento de los fines y objetivos a los que hace referencia la propuesta regulatoria de acuerdo con lo previsto en la Ley 142 de 1994 y el artículo 62 de la Ley 1151 de 2007 y que a su vez genere un menor impacto entre los agentes, impacto que debe tener en el cumplimiento de otros elementos normativos, como es el caso de la normativa en materia de libre competencia a que hace la Ley 1341 de 2009.

En el caso de la primera alternativa, se debe tener en cuenta que a efectos de llevar a cabo el cambio de esquema de cilindros universales a un parque de cilindros marcados propiedad de los distribuidores en cumplimiento a los fines en relación con la prestación del servicio previstos en la Ley 142 de 1994, como del artículo 62 de la Ley 1151 de 2007, a partir del año 2008 la CREG expidió una serie de medidas regulatorias de las cuales hacen parte las resoluciones CREG 045 de 2008, 177 de 2011 y 098 de 2012. De igual forma, dentro de las medidas tendientes para el cambio de esquema y la forma como se debería prestar el servicio a los usuarios, la CREG expidió el reglamento de distribución y/o comercialización minorista de GLP, en el cual se incorporan las reglas, obligaciones y responsabilidades a las que se someten los agentes que van a realizar estas actividades. Estas medidas, así como aquellas en materia tarifaria, incorporaban igualmente incentivos a efectos de que los agentes contarán con las inversiones en cilindros marcados necesarias para llevar a cabo la prestación del servicio.

Adicionalmente, como se ha explicado, las medidas regulatorias en su conjunto, tanto para las actividades de comercialización mayorista como para la distribución de GLP, implican que los parámetros de conducta generan una responsabilidad compartida y un control mutuo, entendido este como el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades entre los agentes que interactúan dentro de alguna de las actividades que hacen parte del mercado y la prestación del servicio de GLP.

De acuerdo con lo anterior, si bien a partir de dicho momento se contaba con un esquema regulatorio claro y consistente a efectos de llevar a cabo la prestación del servicio de GLP atendiendo el nuevo esquema, se ha evidenciado que con posterioridad a dicho momento y de acuerdo con lo manifestado por los agentes en diversos espacios, las

comunicaciones enviadas por las diversas autoridades de supervisión, vigilancia y control, la existencia de una problemática alrededor de las conductas que se vienen presentando dentro de la prestación del servicio público domiciliario de GLP, las cuales han pasado de eventos aislados y específicos y se han convertido en un elemento sistemático que viene afectando el mercado de GLP, tanto a nivel de usuarios en relación con la forma en que se viene prestando el servicio, así como a las empresas apegadas a la regulación, toda vez que estas conductas afectan las inversiones de estas empresas, la forma en que estos compiten dentro del mercado, poniendo en peligro el esquema regulatorio en el que se sustenta la prestación de este servicio público domiciliario. No es un dato menor que estas conductas ya representan aproximadamente un porcentaje del 15% del mercado de GLP de acuerdo con la información expuesta por parte de los agentes.

En este sentido, a pesar de existir este marco regulatorio, la existencia de estos eventos no se pueden supeditar exclusivamente a la capacidad de supervisión, vigilancia y control. Como se ha expuesto en este documento, la regulación implica la evaluación y la expedición de medidas regulatorias eficientes, e igualmente eficaces, entendidas estas como el cumplimiento que de las mismas se deben realizar por parte de los agentes. Si bien la regulación, en relación con los parámetros de conducta implica que estas tienen un grado de coerción en cuanto su cumplimiento, como de la realización de aquellas conductas que no están permitidas (prohibiciones), mal haría el regulador en expedir medidas que no sean realizables o que no sean verificables por parte de la autoridad de supervisión y control.

En este sentido no puede el regulador emitir una medida regulatoria y a la espera de su cumplimiento, así como expedir una decisión y que sea la entidad de supervisión y control la que obligue a los agentes a que se cumpla.

Por el contrario, la regulación debe considerar medidas regulatorias eficaces y eficientes, las cuales incluyen incentivos o lo que la misma Corte Constitucional define como "orientar" las conductas de los agentes regulados a llevar a cabo su cumplimiento, por lo que dicho cumplimiento no se debe dar a través de la expedición de un acto de ejecución por parte del órgano de supervisión y control, ya que a este le corresponde es investigar y sancionar las conductas que vayan en contra de la regulación y no hacerla cumplir en cada caso concreto, ya que son los agentes *per se* quienes deben acatarla. Ejemplo de esto ha sido la expedición de medidas tales como las consagradas en las resoluciones CREG 178 de 2011 en relación con la prohibición de cilindros marcados para circulación y uso para la prestación del servicio, la resolución CREG 164 de 2014 en relación con la existencia de cilindros marcados remanentes, así como ajustes al reglamento de comercialización mayorista mediante la Resolución CREG 174 de 2014 a fin de hacer más transparente la publicidad de la información, incluyendo quien realiza compras en el mercado de libre de GLP. Estas medidas de igual forma persiguen objetivos y fines dentro de la prestación del servicio público domiciliario de GLP en el mismo sentido de la propuesta regulatoria de la Resolución CREG 221 de 2015.

En este sentido, la Comisión encuentra que el no emitir una medida regulatoria y abstenerse de expedir una medida de intervención no logra el cumplimiento de los fines y objetivos perseguidos por la regulación y la Ley. Esto más aún cuando de la misma información del Sistema Único de Información – SUI se establece la existencia de una situación anómala relacionada con el nivel de coherencia entre las ventas que se realizan

algunos agentes a los usuarios finales y las inversiones en activos (cilindros y tanques estacionarios) con las que se deberían contar para llevar a cabo dichas ventas. Esta situación claramente afecta el esquema de prestación del servicio público domiciliario de GLP, al mercado de dicho servicio, así como a los agentes que en debida forma dan cumplimiento a la regulación.

Ahora, teniendo en cuenta la pertinencia de expedir una medida, la Comisión evalúo cuál medida de intervención dentro del mercado de GLP y específicamente, cuál parámetro de conducta entendido como la orientación al actuar de los agentes que realizan alguna de estas actividades generan un mayor grado el cumplimiento de los fines y objetivos a los que hace referencia la propuesta regulatoria y que a su vez, genere un menor impacto entre los agentes, así como el cumplimiento de otros elementos normativos, como es el caso de la normativa en materia de libre competencia a que hace la Ley 1341 de 2009.

En relación con lo anterior, la medida relativa a la definición de una capacidad de compra y las demás responsabilidades y obligaciones incorporadas en los reglamentos mayorista y minorista a nivel de información y control, así como la forma en que esta se encuentra definida dentro de la propuesta regulatoria, obedece a un parámetro razonable y debidamente sustentado y analizado a nivel estadístico y econométrico. Además correspondería a una medida que generaría un impacto menor en el mercado de GLP en relación con la participación de los agentes. De la misma forma que no afectaría otros elementos relacionados con la debida prestación de este servicio.

Actualmente de acuerdo con la información registrada en el SUI las ventas de los distribuidores durante el año 2014 suman 484 millones kilogramos, al implementar la medida en mención, de acuerdo con la capacidad de compra existente actual de todos los agentes que realizan la actividad de distribución de GLP, el mercado podría disponer de 615 millones kg de acuerdo con las inversiones para envasado con las que hoy cuenta dichos agentes.

Adicionalmente, si se implementara la medida propuesta en este momento, solo se restringirían las compras de GLP a 8% de los distribuidores; los cuales en la medida en que llegaran a ajustar sus inversiones a los niveles razonables<sup>10</sup>, que son requeridos para atender su mercado, bajo el incentivo propuesto, podrán comprar el producto que puede envasar y posteriormente atender su mercado en las condiciones de competencia que están previstos en la regulación expedida por esta comisión en materia de distribución y comercialización minorista de GLP, de libertad vigilada. Igualmente se advierte que la medida no afectaría la atención del usuario ya que con la capacidad de compra existe actual de todos los agentes, se garantiza el abastecimiento del mercado.

Es así que, si bien la adopción de esta medida, en particular, la relativa a la definición de una capacidad de compra en la comercialización mayorista por parte de los distribuidores, puede generar incidencia en la libre competencia en los términos del cuestionario diligenciado en el presente documento, la Comisión encuentra que esta medida permitiría dar cumplimiento de los objetivos a que hace referencia la propuesta regulatoria, así como permitiría un ejercicio más eficaz y eficiente de la labor de supervisión, vigilancia y control

---

<sup>10</sup> Atendiendo el análisis expuesto por esta Comisión en la sección 3 del documento 143 de 2015 así como el ANEXO 1 del presente documento.

en esta materia. Asimismo, propende por proteger las inversiones que los distribuidores han realizado desde la implementación del esquema de marcas.

Por el contrario existen alternativas más intrusivas que no permiten llegar al mismo grado de eficacia y el cumplimiento de los objetivos perseguidos mediante la presente propuesta, como sería el caso de: 1) la asignación de cupos, a pesar de no estar en un escenario deficitario de producto; 2) establecer tarifas que correspondan a nivel de activos de cada distribuidor, que puedan generar la presencia de diferentes precios en un mismo mercado y llevar a que no se promueva la competencia; 3), generar incentivos perversos, desde el punto de vista tarifario, que generen ineficiencias relacionadas con el descreme de mercado, lo cual implicaría entre otras no llevar a cabo inversiones en activos propios y usar cilindros que no son de su propiedad.

Igualmente, la forma en que se encuentra definida la capacidad de compra de acuerdo con lo previsto en la propuesta de la Resolución CREG 221 de 2015 y el análisis técnico y económico incorporado en el documento de soporte 143 de 2015, fundamentado en análisis econométricos y estadísticos consignados en los numerales 3 y siguientes, permite establecer que los agentes que se ven impactados por la medida regulatoria propuesta dentro del mercado de GLP y la participación en dicho mercado (atendiendo la normativa en materia de libre competencia) es reducido, frente a los agentes que no se verían afectados en su situación actual. Tal como se ha expuesto, en el caso de los agentes que realizan compras en el mercado mayorista y que cuentan con niveles de inversiones en cilindros marcados razonables y necesarias para llevar a cabo la actividad de distribución de GLP, de acuerdo con lo previsto en la propuesta, no se verían afectados con dicha medida y su participación en el mercado. Esto, más aún cuando la misma regulación del cambio de esquema, así como aquella a nivel tarifario han incentivado a los agentes desde el año 2008 hasta hoy a contar con un parque de cilindros marcados de su propiedad necesario y acorde con el nivel de ventas con el que se pretende competir dentro de la actividad de distribución y/o comercialización minorista de GLP.

Frente a estos agentes que no cuentan con este nivel de inversiones, la información del SUI en relación con el nivel de ventas y nivel de activos, así como de las compras en el mayorista, no atiende un parámetro razonable ni tiene una relación lógica en la forma como se lleva a cabo la prestación de este servicio público, por lo que las conductas que estos realizan pueden estar afectando el esquema regulatorio y la forma como se debe llevar a cabo la prestación del servicio de GLP, en perjuicio de los demás agentes que acatan la regulación y de los usuarios finales.

En este sentido, esta medida no está dirigida a limitar la participación de los agentes dentro del mercado de GLP sino a fortalecer sus conductas y la forma como estos desarrollan las actividades de comercialización mayorista y distribución sean coherentes con lo dispuesto en la regulación y la forma en que estos deben actuar en el mercado frente a los demás agentes, ya que de lo contrario, dichas conductas estarian afectando la prestación del servicio y el desarrollo de la competencia en la medida en que los agentes que no realizan las inversiones necesarias para la prestación del servicio obtienen ventajas sobre el precio de venta final; así como los fines y objetivos a los que se ha hecho referencia, que persigue la prestación del servicio público domiciliario de GLP de acuerdo con lo previsto en la Ley 142 de 1994 y el artículo 62 de la Ley 1151 de 2007.

En este sentido, la Comisión encuentra que la medida regulatoria propuesta genera un menor impacto a nivel de la participación de los agentes y del mercado, toda vez que deberán participar aquellos agentes que desarrollen conductas coherentes que no afecten el mercado de GLP, así como aquellos que den cumplimiento a la regulación incluida la forma como se lleva a cabo la prestación del servicio de GLP. De esta forma la Comisión encuentra que se encuentran compensados y mitigados los eventos en los cuales la medida regulatoria propuesta puede generar una afectación en materia de libre competencia y participación en el mercado, logrando el cumplimiento de los fines regulatorios a los que se hace referencia en la parte motiva de la propuesta, su documento de soporte, así como en el presente documento en materia de servicios públicos domiciliarios y particularmente el esquema de marca en que se sustenta la formalidad, seguridad y responsabilidad para prestación del servicio público de GLP.

Ahora, esta mitigación o menor impacto de la medida propuesta con respecto a la participación de los agentes en el mercado de GLP se ve igualmente como una menor incidencia en la libre competencia en la medida en que los agentes que alcancen un nivel de inversiones eficiente para su operación comercial (y ajustado a la regulación), no se ven excluidos o limitados en su participación dentro del mercado de GLP. De esta forma, la medida regulatoria no les impide ni les prohíbe en ningún momento de la participación en el mercado de GLP, toda vez que cuentan con la alternativa o posibilidad de ajustarse al mismo parámetro regulatorio exigido a los agentes que estén en las mismas condiciones para desarrollar la actividad de distribución de GLP o realizar comoras en el mercado mayorista.

De la misma forma, se debe tener en cuenta que la medida propuesta no eleva los costos de entrada o salida de estos agentes. Esto, teniendo en cuenta que la regulación en materia tarifaria, particularmente lo previsto en la Resolución CREG 001 de 2009 ha fomentado para el esquema de marca la remuneración y el incentivo a fin de que los agentes cuenten con las inversiones necesarias y razonables, propias de la actividad, para prestar el servicio. Igualmente, la medida no tiene afectación o implicaciones en materia de precio o a nivel tarifario.

### Comentario 32

E-2016-001123 - FEDEGAS S.A.S E.S.P.

*"Consideramos que la condición es muy exigente puesto que al privilegiar el acceso a la disponibilidad de gas mediante la cantidad de cilindros que las empresas posean, se está desconociendo la eficiencia en la rotación de los cilindros a usuarios especiales tales como restaurantes, panaderías, industria y comercio en general."*

### Respuesta 32

Ver Respuesta 25.

### Comentario 33

E-2016-001123 - FEDEGAS S.A.S E.S.P.

*"Existen empresas en Colombia que ha hecho inversiones exageradas en cilindros que no están generando ventas o atención a usuarios y utilizan dichos envases para obligar a clientes de empresas como la nuestra a tener cilindros de varias marcas.*

*Somos empresas que tenemos alta distribución, rotación y optimización de nuestros cilindros logrando así llegar al consumidor final con eficiencia en el suministro del producto."*

### **Respuesta 33**

Esta medida busca proteger las inversiones que los distribuidores han realizado en cuanto a compra de cilindros, puesto que se presentan prácticas ilegales en mercado (ver documento de trabajo 143 de 2015, sección 3.4) que han obligado a algunos distribuidores a aumentar su parque de cilindros con el fin de continuar prestando el servicio.

Respecto a la eficiencia en la rotación y optimización de cilindros, es necesario considerar que las características del sector no permiten tener una relación de ventas y capacidad de envasado superior a 1 (ver documento de trabajo 143 de 2015, sección 3.2), situación que se encuentra en el sector.

Adicionalmente para el cálculo de la capacidad de envasado se toma una rotación de cilindros como se explica en la Respuesta 25.

### **Comentario 34**

E-2016-001123 - FEDEGAS S.A.S E.S.P.

*"Esta resolución debe considerar el desarrollo empresarial que permita que exista crecimiento y no atar a las empresas por la cantidad de envases que han obtenido."*

### **Respuesta 34**

En el diseño de esta resolución en consulta, la Comisión tuvo en cuenta los efectos que pudiese ejercer sobre la actividad empresarial. Esto se puede observar en la formulación de la capacidad disponible de compra, la cual es función de los planes de ventas de la empresa de corto y mediano plazo. Por otro lado, siempre y cuando la empresa mantenga niveles adecuados de inversión en envasado y sus registros actualizados, no deberá experimentar ningún tipo de restricción en su operación.

### **Comentario 35**

E-2016-001123 - FEDEGAS S.A.S E.S.P.

*"Se ha generado un desplazamiento de usuarios a otros usos energéticos los cuales no han entregado los cilindros, esto crea inventario de cilindros no utilizables por las empresas en manos de dichos usuarios.*

*Como empresas pyme tenemos planes de inversión en cilindros a corto plazo y consideramos que dicha resolución atenta contra el libre emprendimiento y crecimiento empresarial."*

### **Respuesta 35**

La resolución en consulta busca generar condiciones que conlleven al desarrollo sostenible del sector y, en el particular, para la protección de las inversiones realizadas por los participantes.

Por otro lado, la empresa como propietaria de su acervo de cilindros, puede acudir a las instancias de control y vigilancia adecuadas en caso de que encuentre inconvenientes que no le permitan recuperar su inversión.

### Comentario 36

E-2016-001132 - Compañía de Servicios Públicos S.A. E.S.P. – CODEGAS

*"(...) La accesibilidad al producto y lo hace mediante una fórmula que estadísticamente están bien usadas aunque basadas en hipótesis (y "las estadísticas no avalan las hipótesis") porque: (a) Parten de una fuente de datos con mucho margen de error (...)"*

### Respuesta 36

La información oficial del sector corresponde a la registrada por las empresas ante el SUI. Sin embargo, con el fin de obtener información más precisa, se realizó un análisis económico y estadístico de la misma a fin de depurarla de datos atípicos dentro de la comercialización minorista de GLP.

### Comentario 37

E-2016-001132 - Compañía de Servicios Públicos S.A. E.S.P. – CODEGAS

*"(...) La accesibilidad al producto y lo hace mediante una fórmula que estadísticamente están bien usadas aunque basadas en hipótesis (y "las estadísticas no avalan las hipótesis") porque: (...) (b) no considera ni cuantifica factores existentes como:*

*(i) Un tanque no se puede llenar al 100% (máximo 85%), por lo que la capacidad máxima de compra y disponible no puede hacerse sobre la capacidad nominal del tanque al 100% sino a la de ese tanque y su máxima capacidad de llenado."*

### Respuesta 37

El volumen máximo de llenado es una medida de seguridad, calculada a partir de los valores estándar del GLP de la NTC 3853, de la siguiente forma:

A partir del registro de tanques estacionarios atendidos se encuentra que el 95% de los tanques se encuentran ubicados en superficies y el 98% son tanques de menos de 1.200 galones. Por tanto los volúmenes máximos de llenado se toman de la tabla 3.4.2.2 (b) de la norma técnica, de acuerdo con la siguiente información:

Parámetro	Butano de grado comercial	Propano de grado comercial
Gravedad específica (tabla F.1.2.1, NTC 3853)	0,504	0,582
Volumen máximo (tabla 3.4.2.2 (b) NTC 3853)	82%	87%
Ponderación del precio en el GLP	45%	55%

Parámetro	Butano de grado comercial	Propano de grado comercial
(Resolución CREG 066 de 2007)		
<b>Volumen máximo de llenado ponderado</b>		<b>85%</b>

### Comentario 38

E-2016-001132 - Compañía se Servicios Públicos S.A. E.S.P. – CODEGAS

“(...) La accesibilidad al producto y lo hace mediante una fórmula que estadísticamente están bien usadas aunque basadas en hipótesis (y “las estadísticas no avalan las hipótesis”) porque:  
(...) (b) no considera ni cuantifica factores existentes como:  
(ii) Existen usuarios nada despreciables, con tanques propios, que compran, por política, a más de un proveedor. Ese nicho de mercado, las granjas avícolas en especial, fácilmente pueden representar un 12-15% de la demanda total de GLP al granel. Ese tipo de usuarios y sus tanques pueden y son reportados como “atendidos” por más de una empresa sin que ello signifique más tanques físicos en el mercado”

### Respuesta 38

Entendiendo la importancia de estos usuarios, para el cálculo de la capacidad de compra se toman los tanques registrados por el distribuidor, de acuerdo con lo establecido en la resolución.

### Comentario 39

E-2016-001132 - Compañía se Servicios Públicos S.A. E.S.P. – CODEGAS

“(...) La accesibilidad al producto y lo hace mediante una fórmula que estadísticamente están bien usadas aunque basadas en hipótesis (y “las estadísticas no avalan las hipótesis”) porque:  
(...) (b) no considera ni cuantifica factores existentes como:  
(iii) un tanque estacionario tipo 100 galones, instalado por lo general en un usuario comercial pequeño, puede ser recargado de 4 a 6 veces por mes. Este nicho representa por lo menos un 20% de la demanda total de GLP al granel en términos de consumo. El impacto de esa rotación en la cuantificación de la capacidad máxima de compra puede ser entonces cercano al 20% MAS de la variable “tanques atendidos” pero no considerados como tal.”

### Respuesta 39

En este caso, la empresa de distribución podrá solicitar un recurso de reposición a la CREG, con los soportes necesarios que demuestren esta realidad comercial de su operación y la capacidad de envasado.

### Comentario 40

E-2016-001132 - Compañía se Servicios Públicos S.A. E.S.P. – CODEGAS

“(...) La accesibilidad al producto y lo hace mediante una fórmula que estadísticamente están bien usadas aunque basadas en hipótesis (y “las estadísticas no avalan las hipótesis”) porque:  
(...) (b) no considera ni cuantifica factores existentes como:

*(iv) un informal en el segmento granel llena tanques sin importar quién sea el dueño. En CodeGas llegamos a detectar que hasta el 50% de nuestros tanques fueron recargados en algún momento, lo que obligó a montar todo un equipo de vigilancia para asegurarnos que la utilización de nuestros tanques obedezca al compromiso contractual"*

#### **Respuesta 40**

Ante esta irregularidad, la empresa distribuidora deberá ejercer sus derechos contractuales establecidos dentro del marco dado por el Código de Comercio y la Ley. La CREG, como organismo encargado de la regulación, no es juez ni parte en las relaciones contractuales establecidas entre partes del sector privado.

#### **Comentario 41**

E-2016-001132 - Compañía se Servicios Públicos S.A. E.S.P. – CODEGAS

*"(...) La accesibilidad al producto y lo hace mediante una fórmula que estadísticamente están bien usadas aunque basadas en hipótesis (y "las estadísticas no avalan las hipótesis") porque: (...)(b) no considera ni cuantifica factores existentes como:*

*(v) la disponibilidad de tanques propios para ofrecer a los usuarios son una herramienta de ventas estratégica que no se cuantifica como "tanque atendido"*

#### **Respuesta 41**

No se puede inferir de su comentario a qué se refiere exactamente cuándo califica a la disponibilidad de tanques propios como una herramienta de ventas estratégicas. Establecer relaciones contractuales con usuarios propietarios de tanques estacionarios es también una dimensión estratégica de ventas.

#### **Comentario 42**

E-2016-001132 - Compañía se Servicios Públicos S.A. E.S.P. – CODEGAS

*"La fórmula estadística también considera como "variable diferenciadora" la presencia y la planta del proveedor pero para nuestro caso particular, que estamos exentos de tener planta propia, cómo se aplica la fórmula sin que ésta "ausencia" se convierta en un factor en contra del propósito de acceder al producto en "igualdad de condiciones"*

#### **Respuesta 42**

La fórmula estadística establece una relación promedio entre ventas y la capacidad de envasado. Esta medición promedio afecta a todos los distribuidores de la misma manera, sin importar si poseen planta de envasado o no.

#### **Comentario 43**

E-2016-001132 - Compañía se Servicios Públicos S.A. E.S.P. – CODEGAS

*"Por otro lado, cómo estudiar, estructurar y poner en marcha programas comerciales que busquen aumentar el volumen de ventas y crecer, propósito de cualquier empresa privada con ánimo de lucro en un entorno de altísima competencia formal e informal, si es incierta o restringida la accesibilidad al producto? Cómo invertir en más tanques y tenerlos disponibles para la demanda creada o con base en el éxito de una campaña de mercadeo, si estos no se*

*tienen en cuenta dentro de la cantidad de “tanque atendidos”? Si bien es cierto que no están “siendo atendidos”, también lo es que no se compran para tenerlos guardados.”*

#### **Respuesta 43**

La propuesta regulatoria permite ajustar la capacidad de compra disponible a los planes de inversión y comerciales de cualquier empresa de distribución. Si por ejemplo, la empresa prevé mayores ventas durante el período de comercialización, la empresa puede ajustar sus compras mayoristas ante tal previsión. Ello sólo afectará su capacidad de compra del siguiente período si ella no mantiene un nivel de inversión en envasado adecuado para su operación.

Ahora la Comisión, en atención al inventario de tanques estacionarios que una empresa una empresa dispone estratégicamente para nuevos usuarios, estudiará y ajustará la regulación en su texto final.

#### **Comentario 44**

E-2016-001132 - Compañía se Servicios Públicos S.A. E.S.P. – CODEGAS

*“Los distribuidores con división de cilindros (todos excepto codeGas), por el análisis del entorno descrito en la resolución y las consecuencias negativas que han tenido con respecto a la inversión en cilindros nuevos y el volumen transado, por efectos de la resolución tendrán ciertamente una ventaja estratégica sobre una empresa que como la nuestra solo tiene distribución al granel. Aunque parece justo regular para proteger las inversiones que ellos han hecho, no puede hacerse sin considerar el impacto sobre nuestra empresa.”*

#### **Respuesta 44**

La regulación propuesta busca también proteger la inversión en envasado en tanques a granel y las estrategias comerciales que se sostengan a través de esa inversión.

#### **Comentario 45**

E-2016-001132 - Compañía se Servicios Públicos S.A. E.S.P. – CODEGAS

*“Con la fórmula de la resolución 221.XV, nuestra capacidad máxima de compra se reduciría casi en un 20% frente a las ventas que tuvimos el año XV, indicativo que hay algo incompleto en esa fórmula SIN incluir el crecimiento de las ventas que nos hemos fijado para este año de un 20% y 17% que no nos asignaron en el XV. Total: 57% de impacto negativo potencial.”*

#### **Respuesta 45**

En este caso, la empresa de distribución podrá solicitar un recurso de reposición a la CREG, con los soportes necesarios que demuestren esta realidad comercial de su operación y la capacidad de envasado.

#### **Comentario 46**

E-2016-001135 - Empresa Colombiana de Petróleos – ECOPETROL

*ANEXO*

*“Aunque la CREG presenta soporte estadístico y econométrico de su Proyecto de Resolución, es necesario tener en cuenta que esta propuesta podría afectar el suministro de GLP a los usuarios finales una vez sea implementado, toda vez que las restricciones a la compra del producto por parte de los Distribuidores podría incidir, en el corto plazo, en la atención de la demanda por parte de algunos distribuidores, mientras invierten en activos necesarios para cumplir con los requisitos estipulados en el Proyecto de Resolución. Es decir, existiría el riesgo que aun habiendo oferta (nacional o importada) algunos agentes del mercado no puedan acceder a ella debido a esta restricción.”*

#### **Respuesta 46**

La regulación propuesta por la Comisión se fundamenta en la relación que existe entre las compras mayoristas y el nivel de ventas minoristas de los distribuidores. Establece a través de métodos estadísticos y técnicamente fundamentados, la capacidad de compra disponible de cada distribuidor que depende de su nivel de inversión en envasado. Esta medida, no obstante, es flexible y se adapta a los planes de negocios de las empresas, y siempre que mantengan una relación adecuada de inversión (i.e., al menos 3 kilogramos de capacidad de envasado por cada kilogramo de GLP comprado en el mercado mayorista), sus compras no deberán estar restringidas. Para aquellas empresas que disponen de niveles de inversión ineficientes (i.e., inferior a lo requerido para el desarrollo comercial que implica su operación), efectivamente verán sus compras mayoristas restringidas.

#### **Comentario 47**

E-2016-001135 - Empresa Colombiana de Petróleos – ECOPETROL

*“En el documento soporte D-143-5, de acuerdo con el ejercicio de inferencia econométrica se establece que la relación entre las ventas totales y la capacidad total de envasado, en cilindros y tanques estacionarios es de 0.42 (coeficiente  $\beta$ ), indicando que para vender un kilogramo adicional se requiere 2.34 Kg de capacidad de envasado. En el mencionado documento soporten (sic), se utiliza ese factor (y no 0.3) para determinar la capacidad máxima de compra. Creemos conveniente que la regulación tome el valor que tenga soporte estadístico o econométrico (FE,t de 0.42).”*

#### **Respuesta 47**

El valor 0,3 corresponde al factor de equivalencia de envasado, el procedimiento de cálculo se encuentra descrito en el ANEXO 1 del presente documento. Respecto a la rotación de los cilindros ver Respuesta 25.

#### **Comentario 48**

E-2016-001135 - Empresa Colombiana de Petróleos – ECOPETROL

*“Nuevos distribuidores. El Proyecto de Resolución no especifica nada respecto a nuevos distribuidores, ni cómo sería el procedimiento a seguir con estos nuevos agentes en cuanto a la forma de establecerles la capacidad disponible de compra.”*

### Respuesta 48

La Comisión encuentra pertinente su comentario y realizará los ajustes pertinentes en la resolución final.

### Comentario 49

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"Para el cálculo de la capacidad de compra, no se tiene en cuenta la rotación de los cilindros y tanques, estos últimos en especial, ya que pueden presentar rotaciones mayores que las tomadas en la formula. Por otra parte la capacidad calculada podrá ser utilizada para calcular la proporcionalidad en la distribución del GLP a comercializar y no propiamente que estas capacidades correspondan a las cantidades a asignar. En este punto es importante aclarar que se dan casos de empresas que tienen gran cantidad de cilindros reportados en el SICMA, pero en la realidad manejan mucho menos cantidad de GLP en el mercado, lo que se explica por la no actualización de la información de los cilindros que se han extraviado, han sido robados o que son utilizados por otras empresas. No es claro el mecanismo propuesto para actualizar esta información."*

### Respuesta 49

La propuesta incluye la rotación de cilindros como una variable, ver Respuesta 25.

Por otra parte la cantidad de producto que un distribuidor puede adquirir de acuerdo con su capacidad de compra puede ser mayor que sus ventas históricas. Es por esto que la capacidad de compra se ha establecido como máxima y ningún distribuidor está obligado a comprar esa cantidad de producto.

### Comentario 50

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"En la definición de capacidad de compra disponible, En primer lugar no se entiende si esta capacidad es la capacidad total para lo que resta del periodo de compra, quiere decir que su calculo y publicada cada mes o cada cuarto. Ejemplo, la resolución sale en marzo de 2016, lo que resta del periodo de compra sería abril, mayo y junio de 2016?"*

*"En segundo punto no se indica quien va a calcular y publicar esta capacidad. Se sugiere explicar con un ejemplo claro lo que se quiere indicar en esta definición"*

### Respuesta 50

En primer lugar, la capacidad disponible de compra será calculada y publicada por la CREG mediante circular, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9 del proyecto de resolución.

En segundo lugar, la capacidad disponible de compra puede ser calculada para cada mes, por tanto es variable dentro del periodo de compra (periodo de 6 meses que inicia un primero (1) de julio de cada año y terminará el treinta y uno (31) de diciembre del mismo

año, así como aquel que inicia del primero (1) de enero de cada año y termina el treinta (30) del mismo año), de esta forma si la capacidad disponible de compra es calculada en el mes de marzo, "lo que resta del periodo de compra" equivale a tres meses.

### Comentario 51

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"Artículo 8. parágrafo 1. La capacidad máxima de compra de los distribuidores que adquieran GLP en el mercado mayorista se determinará así: (...)*

*Capacidad máxima de compra, hace relación a la variable FtE que corresponde a un factor equivalente de envasado en cilindros y tanques estacionarios de 0,3.*

*Explicar a qué corresponde el factor de equivalencia 0,3. ¿Corresponde a un factor de rotación de los cilindros? Si no es así, indicar si la fórmula considera una variable de rotación de los cilindros en un determinado periodo de tiempo."*

### Respuesta 51

Ver Respuesta 47.

### Comentario 52

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"En el documento soporte frente a la misma fórmula de capacidad máxima de compra se hace referencia a que la variable FT corresponde a un factor de equivalencia de 0,42.*

*Aclarar si este factor de 0,42 se tendrá en cuenta, o si es el factor de 0,3 que figura en la resolución. Si es el de 0,42 tener presente que este factor corresponde a la densidad de llenado de GLP propano, que no es el GLP que se comercializa en Colombia."*

### Respuesta 52

Ver Respuesta 47. Por otro lado, de acuerdo con el cálculo descrito en el ANEXO 1 este parámetro no corresponde a la densidad del producto, sino a la relación entre las ventas y la capacidad de envasado. El parámetro correspondiente a la densidad del producto corresponde a lo descrito en la Respuesta 21.

### Comentario 53

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"Artículo 8, parágrafo 2, la capacidad total de envase en cilindros... Se plantea en el proyecto medir las variables en libras americanas. Todas las medidas de GLP en Colombia actualmente son en kilogramos. No se entiende la finalidad de expresarlas en libras americanas. Se propone, Especificar las variables en kilogramos."*

### Respuesta 53

La capacidad de envasado se encuentra expresada en kilogramos. Sin embargo, los códigos de presentación de los cilindros se encuentra reportada en libras (5 libras, 30 libras, 40 libras, 100 libras, etc.), y por tanto es necesario tener un factor de conversión.

### Comentario 54

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"Artículo 8, parágrafo 3, capacidad total de tanques estacionarios atendidos por un distribuidor. Variable 2,04: factor de conversión kilogramos por galón. Los factores a los que está haciendo referencia la fórmula corresponden a propano puro. En Colombia el GLP comercializado no cumple con estas características.*

*Se sugiere que los factores usados correspondan a la densidad del producto referida en la NTC 3853. Por lo que se sugiere que los factores usados correspondan a la densidad del producto referida en la NTC 3853."*

### Respuesta 54

Ver Respuesta 21.

### Comentario 55

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"Artículo 9. Parágrafo. En el caso de celebrar contratos con periodos superiores a los dos siguientes publicados, se podrá solicitar a la CREG la estimación de una capacidad de compra con una vigencia superior.*

*Bajo que parametros se realizara esta estimacion de capacidad de compra"*

### Respuesta 55

Los parámetros utilizados para calcular la capacidad de compra son los establecidos en el artículo 8 de la propuesta, con las cantidades contratadas a entregar durante la vigencia solicitada y la capacidad de envase que se posea hasta la fecha de cálculo.

### Comentario 56

E-2016-001357 – Surcolombiana de Gas S.A. E.S.P. – SURGAS

*"En los últimos años Surgas S.A. ESP., ha venido realizado proyectos de expansión en diferentes Municipios de los Departamentos del Huila y Cauca, es así como en el 2015, se presentó un incremento de sus usuarios en servicio de 35.82% , pasando de 9.325 Usuarios en el 2014 a 12.572 Usuarios a diciembre del 2015 (...)*

*(...) Se prevé para el 2016 alrededor de 1.100 nuevos usuarios en servicio. Lo anterior para que la capacidad máxima de compra que calcule la CREG no se encuentre por debajo de los consumos y la proyección de Usuarios que se tienen proyectados das al servicio en el 2016."*

*ANEXO /*

### Respuesta 56

El crecimiento en atención de usuarios debe estar acompañado de inversiones que permitan tal crecimiento. Dicho de otra manera, el crecimiento ventas se viabiliza en la medida en que se incremente la capacidad de envasado de la empresa.

### Comentario 57

E-2016-001581 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"Se sugiere a la comisión, para el cálculo de la capacidad de compra en cilindros, utilizar los parámetros estandarizados de capacidad de envasado de cada presentación, es decir, para un cilindro de 33 libras usar 15 kilos, para uno de 40 libras usar 18 kilos, entre otros, ya que estas cifras si arroban (sic) un resultado más exacto que al utilizarse las conversiones propuestas en las formulas de la Resolución."*

### Respuesta 57

El parámetro de conversión de libras a kilogramos corresponde a lo establecido en la NTC 3853, en la cual se establece que 1.000 libras equivalen a 454 Kg con lo cual se obtiene un factor de 0,454 Kg/Lb.

De esta misma forma, tomando los valores sugeridos, en el comentario, la relación es similar a este factor establecido en la propuesta de regulación:

$$\frac{15Kg}{33 Lb} = 0,454$$

$$\frac{18 Kg}{40 Lb} = 0,45$$

Sin embargo en el nuevo reporte de cilindros al SUI se encuentra que se registran los kilogramos de capacidad de cada cilindro, por tanto se toma este valor para el nuevo reporte y se ajusta el cálculo de la capacidad total de envase en cilindros en la resolución.

### Comentario 58

E-2016-003821 - Velogas, Lidagas, Roscogas, Codegas

*"Restricción frente al crecimiento de la demanda. Al restringir la Capacidad de Compra de Gas a la Capacidad Actual de Tanques y Cilindros de cualquier agente, el regulador está desconociendo que los agentes tienen la intención de comprar en un futuro más de lo que su capacidad actual representa, es decir, comprarán más allá de lo que han demandado históricamente puesto que cada uno de ellos tiene el interés de crecer sus mercados, razón por la cual, tomarán el riesgo de pedirle al productor nacional un contrato en donde le solicitan un volumen en muchos casos superior a su demanda histórica."*

### Respuesta 58

En primer lugar, los distribuidores podrán comprar como máximo el producto que la capacidad de compra permita, sin embargo, las compras estarán sujetas al procedimiento establecido de acuerdo con el mecanismo de asignación, en este caso la OPC, y de acuerdo con lo establecido en los artículos 10 y 11 del proyecto de resolución.

Por otra parte si los distribuidores pueden acceder a una mayor cantidad de producto de acuerdo con su **capacidad de compra** y las asignaciones de cantidades de la OPC, estos deberán contar con una estructura de almacenamiento que permita obtener tales cantidades, de **esta forma** el acaparamiento de producto implicará costos adicionales.

#### **Comentario 59**

E-2016-003821 - Velogas, Lidagas, Roscogas, Codegas

*"Con la presencia de los mismos agentes con él conocimiento de que en este caso la asignación es prácticamente directa: "mayor número de cilindros = mayor asignación de producto = mayor participación de mercado", es decir, la misma comisión está proponiendo un mecanismo que depura el mercado por escala en capacidad sin valorar ninguna cota desde el punto de vista de eficiencia."*

#### **Respuesta 59**

El análisis de la capacidad de compra así como el factor, responde a la eficiencia del sector, se encuentra descrito en el ANEXO 1 de este documento, y responde al análisis de la relación de las inversiones de envasado y ventas de los distribuidores, de acuerdo con la información reportada al SUI.

### **2.3 INFORMACIÓN**

#### **Comentario 60**

E-2016-001135 - Empresa Colombiana de Petróleos – ECOPETROL

*"Artículo 3. Definiciones. Capacidad de Disponible de Compra. Se requiere por parte de la CREG precisar el alcance de la expresión "durante lo que resta del periodo de compra" y el impacto de la misma en la realización de la OPC y durante la ejecución de los contratos de suministro derivados de la OPC."*

#### **Respuesta 60**

Ver Respuesta 50.

#### **Comentario 61**

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"El segundo aspecto que se resalta en el proyecto de resolución es el que tiene que ver con la calidad y actualización de la información que servirá de base para los cálculos de los diferentes parámetros utilizados en las fórmulas propuestas. Es así como se tienen grandes inquietudes con respecto a lo siguiente:*

*La base de datos SICMA entregada por la empresa ACI Proyectos a la superintendencia de servicios Públicos Domiciliarios estaba actualizada hasta junio de 2012 y contenía toda la información de adecuaciones, cilindros nuevos, mantenimientos, destrucción de cilindros, entre otros datos del parque de cilindros, pero hasta el momento no se ha presentado un informe consolidado, por empresa, que muestre la forma en que se encuentra distribuido el parque de cilindros en la actualidad. Esta información consolidada es importante en la medida que puede mostrar la realidad de las empresas que han perdido cilindros en el mercado versus las empresas que no teniendo cilindros tienen una gran participación en la distribución de GLP.*

*La actualización de la información del SIGMA se viene realizando por parte de las empresas distribuidoras, pero no existen consultas actualizadas que muestren la evolución del parque de cilindros. En este mismo aspecto, inquieta sobremanera la veracidad de la información y calidad de la información cargada por las empresas, en razón a que no se hacen auditorías ni revisiones a la misma.*

*La información comercial de las empresas en el SUI no se encuentra actualizada, además de no hacerse las correspondientes verificaciones de calidad y oportunidad. En primer lugar se dan casos de distribuidores y comercializadores minoristas que no reportan información por varios meses, sin que esto tenga ningún tipo de consecuencia para estos agentes. Como segundo punto es importante aclarar que los comercializadores mayoristas que operan fuentes de producción (pozos) precio no regulado no cumplen con los requerimientos de reporte de información al SUI que tiene la Resolución GREG 055 de 2011. Este es el caso de empresas como TYGAS, que vende el GLP proveniente del pozo Floreña, y que hasta la fecha no ha realizado el primer reporte de producción, ni de ventas, desde mitad del año 2014 cuando comenzó su operación. La pregunta aquí es como se va a realizar el control de las ventas de GLP de parte de estos agentes hacia los distribuidores, si no se realiza el cargue de la información correspondiente.”*

### **Respuesta 61**

LA CREG y la SSPD han trabajado (y se encuentran trabajando) conjuntamente en la depuración de la base de datos y el mejoramiento de los reportes del SICMA. La base de datos, la cual se encuentra actualizada a la fecha, requiere de ajustes en su calidad que próximamente estarán terminados. Por otro lado, la CREG y la SSPD trabajaron durante los últimos años en el diseño y el mejoramiento de reportes, trabajo que permitirá a los participantes del mercado, conocer de manera verás, transparente y completa la información del SICMA.

Respecto a su mención a la empresa TYGAS, o en general, de empresas que en su conocimiento no cumplen con lo establecido por la regulación, esta Comisión lo invita a acudir a los entes de control y supervisión tal que formalicen su queja e inicien los correctivos adecuados.

### **Comentario 62**

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*“En el caso de la información de los tanques estacionarios, la preocupación del sector se centra en la falta de claridad en la información de los tanques existentes a la fecha, además de no darse un control sobre las ventas que se reportan al SUI.”*

### **Respuesta 62**

Ver Respuesta 5 y Respuesta 61.

### **Comentario 63**

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"Artículo 4. Adicionar el siguiente literal al artículo 6 de la Resolución CREG 053 de 2011 el cual quedará así: g. Abstenerse de ofrecer y vender GLP a un distribuidor cuando, de manera directa o a través de la representación de otro comercializador mayorista, dicha oferta o venta lleve al distribuidor a exceder su capacidad disponible de compra, de acuerdo con lo previsto en la regulación.*

*Es necesario adicionar en este Artículo cómo se controla la compra de GLP a un pozo productor de hidrocarburos, cuáles son las responsabilidades (sic) del productor dueño del mismo.*

*Es preciso recordar la obligación legal establecida en la Ley 1753 en cuanto a los permisos de GLP en carro tanque. La regulación debe hacer alusión directa a esta disposición legal."*

### **Respuesta 63**

Mediante los nuevos formatos que implementará la SSPD durante este año, los distribuidores deberán reportar la compras de producto que realizan en el mercado mayorista por cada fuente; de esta misma forma los comercializadores mayoristas deben realizar el reporte de ventas a distribuidores. Con este insumo y el trabajo conjunto de la SSPD y la CREG se realizan indicadores que faciliten el control de sobre las compras de producto en el mercado mayorista.

Respecto a las obligaciones del distribuidor en el flete del producto es necesario aclarar que la Resolución CREG 023 de 2008, en el segundo literal del artículo 8, establece que:

*"2. Identificar plenamente la flota de vehículos y el personal encargado de su operación con el nombre de la empresa distribuidora, el número de teléfono de la oficina de PQR y el número de teléfono de atención de emergencias. Los camiones cisterna para el llenado de tanques estacionarios deberán además llevar visibles los precios de suministro del producto a granel al usuario final."*

Por tanto no es necesario repetir esta obligación en el artículo 4 de la misma resolución.

### **Comentario 64**

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"Una de las preocupaciones del sector, en relación con el SICMA, es la actualización de la información que se viene por parte de las empresas, toda vez que no se lleva un control o verificación de la información reportada por las empresas, ademas de no tenerse las consultas que permitan a las autoridades hacer vigilancia y control.*

*Otro punto de especial cuidado es el desconocimiento de las empresas de la información que se traspasa al SICMA por la Interventoría, ya que los sistemas de consulta no arrojan cifras claras y precisas."*

### **Respuesta 64**

Ver Respuesta 5 y Respuesta 61.

### **Comentario 65**

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*Artículo 6. Adicionar el siguiente literal al numeral 8 del artículo 6 de la Resolución CREG 023 de 2008, modificado por el artículo 4 de la Resolución CREG 165 de 2008:*

*d) El SICMA se mantendrá disponible y actualizado por parte de los distribuidores en relación con los cilindros marcados que sean utilizados para efectos de la prestación del servicio público domiciliario de GLP. Para estos efectos, se deberá cumplir lo establecido en la Resolución SSPD 20141200040755, o aquella que la modifique, complemente o sustituya.*

*Es importante, para el cumplimiento de esta disposición contar con el apoyo decidido por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.*

#### **Respuesta 65**

Ver Respuesta 5 y Respuesta 61.

#### **Comentario 66**

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*“La información de capacidad de compra la calculará la CREG, considerando unos períodos para el cálculo y la información contenida en el SUI. Dicho cálculo se publicaría en circular general y podrá ser objeto de recurso de reposición por los distribuidores.*

*Con el fin de facilitar el procedimiento, se solicita que la CREG realice un procedimiento administrativo particular por cada distribuidor. Cada distribuidor tendrá la posibilidad de retroalimentar a dicha entidad respecto a su cálculo, con base a la información reportada al SUI y considerando las deficiencias de información que tenga, según el inventario de cilindros que posea.*

*Se propone Modificar el procedimiento para el cálculo por parte de la CREG para que cada distribuidor pueda ejercer su derecho de defensa y contradicción respecto a los cálculos efectuados por la CREG y para justificar la información que no coincida con sus existencias.”*

#### **Respuesta 66**

La información de capacidad de compra saldrá publicada con un mes anterior al periodo de compra. Sin embargo, el procedimiento administrativo se adelantará de forma particular para cada empresa que presente recurso de reposición.

#### **Comentario 67**

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*“Publicación de información. No se entiende por que se van a tomar datos del SUI con corte al día 20 si no se ha cumplido con el 100% de la cantidad de producto recibida por el distribuidor en el mes”*

#### **Respuesta 67**

Los reportes de realizados al SUI que son mensuales tienen plazo de cargue hasta el día 10 de cada mes, y deben contener información actualizada hasta el mes inmediatamente anterior, el cual se utilizará para el cálculo de la capacidad de compra y capacidad disponible de compra.

### Comentario 68

E-2016-001135 - Empresa Colombiana de Petróleos – ECOPETROL

*"Variable Q en Capacidad de Compra (Art. 8). Con respecto a la variable  $Q_{i,t,m}$  establecido en la fórmula de la capacidad de disponible de compra, ¿cómo va a asegurar la CREG que la información de contratos de fuentes de producción de GLP producido en fuentes no reguladas sea la más actualizada?"*

### Respuesta 68

Ver Respuesta 63.

### Comentario 69

E-2016-001581 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"La base de datos SICMA entregada por la empresa ACI Proyectos a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios estaba actualizada hasta junio de 2012 y contenía la información de adecuaciones, cilindros nuevos, mantenimientos, destrucción de cilindros, entre otros datos del parque de cilindros, pero hasta el momento no se ha presentado un informe consolidado, por empresa, que muestre la forma en que se encuentra distribuido el parque de cilindros en la actualidad. Esta información consolidada es importante en la medida que puede mostrar la realidad de las empresas que han perdido cilindros en el mercado versus las empresas que no teniendo cilindros tienen una gran participación en la distribución de GLP."*

### Respuesta 69

Ver Respuesta 5 y Respuesta 61.

### Comentario 70

E-2016-001581 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"La actualización de la información del SICMA se viene realizando por parte de las empresas distribuidoras, pero no existen consultas actualizadas que muestren la evolución del parque de cilindros. En relación con este mismo aspecto, inquieta sobremanera la veracidad y calidad de la información cargada por las empresas, en razón a que no se hacen auditorias ni revisiones a la misma. En este punto cabe aclarar que la mayoría de las empresas no tiene habilitados la totalidad de los formatos de reporte de información, por lo cual se han tenido que dirigir al SUI solicitando la habilitación de formatos que faltan para el cargue, lo que da como resultado, inconvenientes técnicos que impiden la actualización de la información."*

### Respuesta 70

Ver Respuesta 5 y Respuesta 61.

### Comentario 71

E-2016-001581 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"En el caso de la información de los tanques estacionarios, la preocupación del sector se centra en la falta de claridad en la información de los tanques existentes a la fecha, además de no darse un control sobre las ventas que se reportan al SUI. Muchos de los tanques estacionarios*

*mejor*

*AN*

*4*

están dados en comodato y su reporte no se realiza cada año o también en varias ocasiones sucede que el mismo tanque es abastecido por varios distribuidores."

### **Respuesta 71**

Ver Respuesta 5 y Respuesta 61.

### **Comentario 72**

E-2016-001581 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

"Hay un tema relacionado con la capacidad máxima de compra, la cual se puede ver como una restricción a la expansión de la demanda de los agentes, especialmente en aquellos sectores como son los nuevos usos y aplicaciones. Es de anotar en este punto, que dado que la capacidad de compra de un distribuidor estaría basada en su capacidad de envasado actual, y no en su capacidad proyectada de acuerdo a sus planes comerciales, esto podría impedir el desarrollo de los mismos. Por ejemplo, un distribuidor puede decidir comprar esferas de almacenamiento para apuntar a un nuevo mercado, pero esta cantidad de producto no podría comprarla en el mercado al no poder sustentarlo en tanques y cilindros."

### **Respuesta 72**

Ver Respuesta 13.

### **Comentario 73**

E-2016-001581 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

"Dar a conocer la información SUI, detallada por cantidad de cilindros (por presentación) así como la de tanques estacionarios (por capacidad y uso) para todas las empresas, que servirá de base para los cálculos que va a realizar la Comisión, esto con el fin de cotejarlos con la información de las empresas y poder así detectar las inconsistencias que se puedan presentar entre la información reportada al SICMA y la que poseen las empresas."

### **Respuesta 73**

Ver Respuesta 61.

### **Comentario 74**

E-2016-001581 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

"Revisar, en coordinación con la Superintendencia de servicios Públicos Domiciliarios, la información comercial correspondiente a la producción y ventas de las empresas comercializadoras mayoristas que operan las fuentes de producción con precio libre. En este punto también se debe solicitar a la superintendencia de servicios Públicos Domiciliarios la habilitación, en el SUI, de los formatos para el reporte de la información al SICMA"

### **Respuesta 74**

Ver Respuesta 61.

### Comentario 75

E-2016-001581 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"Solicitar a la superintendencia de servicios Públicos Domiciliarios, la depuración de la información de las empresas distribuidoras y comercializadoras minoristas que en la actualidad prestan el servicio de GLP, de manera que se requieran a aquellas que no están reportando, de manera oportuna y con calidad, la información requerida por el SUI y por el SICMA."*

### Respuesta 75

Como ya se mencionó en la Respuesta 61, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) y la CREG han venido trabajando de manera conjunta para obtener la mejor y más actualizada información posible, sin embargo es la SSPD la entidad competente para realizar el seguimiento de la información reportada.

## 2.3 MERCADO MAYORISTA

### Comentario 76

E-2016-001103 - Corporación Soluciones Energéticas Integrales S.A. – COSENIT

*"Sobre otros temas de la Resolución 221 de 2015, quisiéramos señalar lo indicado en el Artículo 4 según el cual, el comercializador mayorista está obligado a conocer la capacidad disponible de compra del demandante para identificar que no la excede y así tomar la decisión de vender. Consideramos que no se debe obligar al comercializador mayorista a desempeñar una actividad de tipo policial que la autoridad competente, cual es la SSPD, no ha podido acometer hasta ahora."*

### Respuesta 76

Como lo menciona el epígrafe de la resolución propuesta, conocer la capacidad disponible de compra del demandante es un parámetro de conducta, el cual se debe cumplir si se desea participar en el mercado. En ningún momento es una actividad "de tipo policial", toda vez que los agentes no deben tomar medidas hacia los distribuidores que excedan su capacidad de compra.

### Comentario 77

E-2016-001135 - Empresa Colombiana de Petróleos – ECOPE: TROL

*El numeral 3 del literal h, del artículo 18 de la Resolución GREG 053 2011, el cual se menciona en este Proyecto de Resolución, especifica:*

*3. De ser necesaria la importación de GLP para cubrir el faltante de producto, y si el comercializador mayorista dispone de instalaciones para la importación, éste podrá completar el GLP para esta segunda ronda ofreciendo adicionalmente producto importado para que los interesados puedan presentar ofertas de compra o, de no hacerlo, deberá facilitar el acceso a dichas instalaciones a los interesados en importar el producto y definir una tarifa de acceso de conformidad con las normas que rigen esta materia. Los contratos resultantes para el GLP importado regulado tendrán las mismas características de firmeza*

*en la entrega y de obligación de compra de las cantidades contratadas definidas para la OPC de producción nacional.*

*Al respecto nos parece importante resaltar:*

*a. Es necesario dejar la claridad en ese numeral que el producto importado que eventualmente se coloque en la OPC por parte de Ecopetrol S.A., será valorado de acuerdo con la regulación vigente (Art. 6 de Res. CREG-066-2007 y Res. CREG-059-2008), es decir, "el precio máximo de venta o suministro del GLP importado por ECOPETROL con destino al servicio público domiciliario será aquel equivalente al costo de dicha transacción establecido en los respectivos registros de importación más un margen por concepto de comercialización igual al ochenta por ciento (8%)".*

*b. En cuanto a la afirmación "de no hacerlo, deberá facilitar el acceso a dichas instalaciones a los interesados en importar el producto y definir una tarifa de acceso de conformidad con las normas que rigen esta materia" vemos necesario aclarar que facilitar el acceso deberá hacerse siempre y cuando:*

- i) Esté disponible y sea económica y técnicamente factible su utilización.*
- ii) Esté sujeto a las condiciones y especificaciones técnicas para operación de las instalaciones.*
- iii) Se llegue a un acuerdo entre el agente que dispone de las instalaciones para la importación y aquel que esté interesado en importar, en cuanto a la definición de la tarifa de acceso.*

### **Respuesta 77**

No es propósito de esta resolución cambiar las condiciones de importación. Es por esto que el literal en mención permanece inalterado respecto a lo dispuesto en la Resolución CREG 053 de 2011. Sin embargo se tendrá en cuenta este comentario para el desarrollo de la nueva propuesta de metodología de comercialización mayorista de GLP.

### **Comentario 78**

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"Artículo 10. Parágrafo 4. Las ofertas de compra, que cada distribuidor remita al comercializador mayorista que lleva a cabo la OPC, deberán modificarse según el siguiente procedimiento, del que resultan las ofertas de compra ajustadas:1. Cuando la suma de las ofertas de compra remitidas por un distribuidor, para todas las fuentes ofrecidas, sea menor o igual que su capacidad disponible de compra, las ofertas de compra ajustadas para este distribuidor serán iguales a las ofertas de compra remitidas.2. Cuando la suma de las ofertas de compra remitidas por un distribuidor, para todas las fuentes ofrecidas, sea mayor que su capacidad disponible de compra, las ofertas de compra remitidas se ajustarán, fuente por fuente, de tal manera que la suma de las ofertas de compra ajustadas sea igual a la capacidad disponible de compra, manteniendo las proporciones, por fuente, de las ofertas de compra remitidas.*

*Según esta inclusión del parágrafo 4, las ofertas de compra se ajustarán, fuente por fuente, de tal manera que las ofertas de compra sea igual a la capacidad disponible de compra, manteniendo las proporciones, fuente por fuente, de las ofertas de compra remitidas. De esta forma, en el procedimiento de la OPC entra a aplicar el concepto de capacidad disponible de compra.*

*De acuerdo a los comentarios generales remitidos (documento en word), consideramos que dado a que es factible que la demanda de GLP sea menor a la capacidad de envasado disponible, esto puede conllevar a que nunca aplique este ajuste"*



### Respuesta 78

En caso en que la demanda de GLP sea menor que la capacidad de envasado las ofertas de compra ajustadas, las ofertas de compra no tendrán ajuste respecto a las solicitadas; en caso contrario, las ofertas de compra deberán ajustarse fuente por fuente, de tal modo que la suma de las ofertas ajustadas sea igual o menor que la capacidad disponible de compra.

### Comentario 79

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"Artículo 10. Si se prevee que es necesaria la importación, para cubrir el faltante del producto, se considera que el proyecto de resolución debe comprender un tercero ajeno al comercializador mayorista que importe el producto y garantice el abastecimiento nacional.*

*El proyecto de resolución, debe garantizar el ingreso del tercero al uso de las facilidades de importación o a los diferentes puertos de la geografía nacional. Lo anterior, en concordancia con la previsión del proyecto que en el numeral 3 del art 10, advierte que el GLP importado regulado conserva las características de firmeza en la entrega y las condiciones contratadas en la OPC de producción nacional.*

*Cómo se garantiza que el producto importado tenga un precio que sea competitivo en el mercado local?*

*Que sucede si otro agente de la cadena puede adquirir GLP importado a un precio menor al que definen para el comercializador mayorista que cuenta con infraestructura?*

*Se reitera la necesidad de incluir de manera directa como una opción el GLP importado en igualdad de condiciones a Ecopetrol y a otros productores del exterior o terceros que pudieran representarlos."*

### Respuesta 79

La regulación respecto a la importación de GLP serán tratados en el reglamento de comercialización mayorista así como en el nuevo marco tarifario. Los cuestionamientos expresados por Gasnova no corresponden al texto de la resolución en consulta. Se invita a Gasnova a realizarlos por el canal apropiado de comunicación.

### Comentario 80

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*Artículo 11. Modificar los literales d y f del artículo 14 de la Resolución CREG 053 de 2011, los cuales quedaran así: "d. Si la cantidad promedio histórica de un solicitante es mayor que la oferta de compra ajustada, se debe considerar esta última para efectos de hacer la asignación en primera vuelta definida en el literal c anterior."*

*Se refieren a la cantidad promedio histórica de ventas? O de compras? O de contratos de suministro?*

### Respuesta 80

El texto refiere a la relación entre la cantidad promedio histórica y la oferta de compra ajustada, por tanto en la medida en que la cantidad promedio histórica sea mayor que la oferta de compra ajustada, la asignación de cantidades se realizará sobre la oferta de compra ajustada.

### Comentario 81

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*Artículo 10. Una vez asignadas estas cantidades, el comercializador mayorista debe abrir una segunda ronda para ofrecer, de manera independiente y simultánea, el producto nacional que haya podido quedar disponible en otros Puntos de Producción, a los compradores que estén interesados. Esta segunda oferta estará sujeta a las mismas condiciones de la primera oferta.*

*Si en la primera ronda de la OPC se asigna todo el GLP calculado por la Capacidad Disponible de Compra para el Distribuidor. Que pasa en la segunda ronda con el excedente de producto, si ya se cumplió con la premisa de entregar la capacidad máxima de compra de acuerdo con la infraestructura de cilindros y tanques estacionarios de un distribuidor?*

### Respuesta 81

En caso en que en la oferta pública de cantidades (OPC), haya un excedente de producto una vez realizado todo el procedimiento, el comercializador mayorista puede disponer de este.

### Comentario 82

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"Artículo 11. Si se piensa tomar la Capacidad Maxima de Compra como parametro para la OPC. Por que se esta hablando de cantidad promedio histórica de un solicitante? Considero que la aplicación de estas dos formas para calcular la compra puede generar divergencia."*

### Respuesta 82

La capacidad de compra constituye un paso adicional sobre el procedimiento de las asignaciones de la OPC, es por esto se cambia el concepto de oferta de compra por oferta de compra ajustada. Sin embargo, la condición del prorratoe sobre la cantidad histórica de un solicitante se mantiene.

### Comentario 83

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"Artículo 11. Una vez asignado el producto de esta forma, para cada solicitante se debe calcular la cantidad de producto que, de acuerdo con la oferta de compra ajustada, le quedó pendiente por asignar.*

*También se debe incluir que cuando un distribuidor necesite mas producto, pueda y se le permita acceso a la infraestructura para importar el GLP restante para alcanzar hasta la capacidad máxima disponible para compra."*

### **Respuesta 83**

La regulación respecto a la importación de GLP serán tratados en el reglamento de comercialización mayorista así como en el nuevo marco tarifario.

### **Comentario 84**

E-2016-001581 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"Como segundo punto es importante aclarar que los comercializadores mayoristas que operan fuentes de producción (pozos) con precio no regulado no cumplen con los requerimientos de reporte de información al SUI que tiene la Resolución GREG 053 de 2011. Este es el caso de empresas como TYGAS, que vende el GLP proveniente del pozo Floreña, y que hasta la fecha no ha realizado el primer reporte de producción, ni de ventas, desde mitad del año 2013 cuando comenzó su operación. También se da el caso de incumplimiento de lo definido en la Resolución GREG 154 de 2014 en lo relacionado con la publicación de la cantidad de GLP producido y disponible para la venta a las empresas, ya que incluso se conoce que estas empresas escogen a quien le venden y la cantidad que le venden."*

### **Respuesta 84**

Ver Respuesta 61.

### **Comentario 85**

E-2016-003821 - Velogas, Lidagas, Roscogas, Codegas

*"Vacios Regulatorios dentro de un esquema de importación: La comisión define una regulación sujeta de un direccionamiento a partir de la producción nacional, es decir, no se contempla que en un momento dado la producción nacional será insuficiente para cumplir con la demanda. No se prevé que los agentes de la industria adquieran producto internacional. Rara vez lograr este propósito se requiere intermediación internacional con comercialización, para quienes los límites o cupos impuestos a nivel nacional por este tipo de regulación no aplican y que la única limitación que tienen para comprar la cantidad que desean es su capacidad de pago."*

### **Respuesta 85**

Ver Respuesta 77.

## **2.3 OTROS**

### **Comentario 86**

E-2016-001103 - Corporación Soluciones Energéticas Integrales S.A. – COSENIT

*"Favor aclarar si la "Capacidad Disponible de Compra" se aplica solamente a las OPC's o a todos los volúmenes que se compren en el mercado incluyendo las que se realicen a*

*productores independientes y diferentes de ECOPETROL. En este caso, cómo se hace el seguimiento al cumplimiento de esta disposición?"*

#### **Respuesta 86**

La capacidad de compra aplica sobre todas las compras realizadas durante el periodo de compra, para mantener actualizada esta información la CREG publicará cada dos meses la capacidad de compra disponible de acuerdo con lo establecido en el artículo 8 y el artículo 9 de la propuesta de resolución.

#### **Comentario 87**

E-2016-001135 - Empresa Colombiana de Petróleos – ECOPETROL

*"¿cuál es el alcance de la publicación de la Capacidad Disponible de Compra antes del día 20 de cada mes? ¿qué impacto tendría dicha publicación mensual en la ejecución de los contratos de suministro derivados de la OPC, teniendo en cuenta que dichos contratos se caracterizan por ser contratos en firme?"*

*(...) Por esta razón, sugerimos que se publique:*

- a. La capacidad disponible de compra el día veinte (20) del mes anterior al inicio del periodo de compraren los términos en los que se define dicho periodo en el Proyecto de Resolución).*
- b. Circulares mensuales con nuevas capacidades disponibles, meramente informativas y que sólo aplicarán cuando se requiera hacer una OPC adicional."*

#### **Respuesta 87**

La publicación de información debe ser frecuente tal que los participantes se encuentren anuentes al indicador en cuestión. Es por ello que se publicará cada tres meses. Adicionalmente, los formatos de reporte mensuales al SUI tienen un plazo de cierre de información hasta el día 10 de cada mes, tal que la CREG dispone del tiempo (i.e., 10 días) y del insumo adecuado para mantener actualizado su medición y publicación sobre la capacidad disponible de compra.

Puesto que este mecanismo aplica para no solo para las OPC sino también para las compras a fuentes diferentes a las de precio regulado, las circulares se publicarán cada dos meses con el fin de que cada distribuidor conozca su capacidad disponible de compra con la mejor información disponible.

#### **Comentario 88**

E-2016-001135 - Empresa Colombiana de Petróleos – ECOPETROL

*"Usuarios No Regulados (UNR). Los UNR tienen la potestad de comprar GLP en el Mercado Mayorista y pueden presentar sus ofertas directamente en la OPC o mediante un Comercializador Mayorista que los represente.*

*Podría entenderse que cuando un UNR se presente directamente en la OPC no le aplica ninguna restricción de capacidad disponible de compra por no ser distribuidor. Pero cuando están siendo representados por un Comercializador Mayorista, ¿cómo pueden asegurar su suministro ante las restricciones que señala el Proyecto de Resolución?"*

### Respuesta 88

La capacidad de compra no se aplica a los usuarios no regulados. Sin embargo, para ser considerado como usuario no regulado debe cumplir con lo establecido en el capítulo 5 de la Resolución CREG 053 de 2011. Por lo anterior, el suministro a los usuarios no regulados no se les aplicará la presente regulación.

### Comentario 89

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"Otra de las observaciones que se tienen es las consecuencias que tendría la entrada en vigencia de la resolución, especialmente en lo relacionado con la capacidad máxima de compra provisional, en razón a que en la actualidad se vienen realizando ventas de GLP basadas en unas asignaciones de ECOPETROL en la actual OPC que va hasta junio de 2016, y que como consecuencia del recálculo de la capacidad máxima de compra provisional, estas cantidades asignadas se disminuyan, y como consecuencia se llegue a un incumplimiento de los contratos firmes que se tienen. En este punto se sugiere que estas circulares de información tengan carácter informativo."*

### Respuesta 89

La regulación propuesta en la resolución en consulta no afecta relaciones contractuales ya incurridas. Sin embargo, todo contrato de suministro que se encuentre vigente al momento del siguiente proceso de comercialización, y la presente regulación se encuentre en firme, será insumo para el cálculo de la capacidad disponible de compra.

### Comentario 90

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"Oferta de compra ajustada: corresponde a la solicitud de compra, en términos de la Resolución 053 de 2011, de cada distribuidor ajustada de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la presente resolución.*

*No se entiende lo que se quiere establecer, ya que esta resolución no tiene artículo 13 y esta es una definición nueva.*

*Se sugiere aclara a cual artículo 13 es que se refiere lo que se indica en la definición"*

### Respuesta 90

El artículo 3 de la resolución en consulta adiciona nuevas definiciones a aquellas contenidas en el artículo 1 de la Resolución CREG 053 de 2011. Por tanto, lo descrito en el artículo mencionado de la Resolución CREG 221 de 2015 debe ser leído e interpretado en el contexto de la Resolución CREG 053 de 2011.

### Comentario 91

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"Respecto al artículo 4, Adicionar el siguiente literal al artículo 6 de la Resolución CREG 053 de 2011 el cual quedará así:*

*g. Abstenerse de ofrecer y vender GLP a un distribuidor cuando, de manera directa o a través de la representación de otro comercializador mayorista, dicha oferta o venta lleve al distribuidor a exceder su capacidad disponible de compra, de acuerdo con lo previsto en la regulación.*

*Aunque no tiene mucha relación, si se quiere resaltar que el literal f) adicionado al artículo 6 de la Resolución CREG 053 de 2011 no ha sido efectivo, ni se ha hecho cumplir, por lo que se puede apreciar que este literal puede tener el mismo problema, ya que no se define la forma en que el Comercializador mayorista puede controlar que la cantidad que le va a vender al Distribuidor no lo va a hacer exceder su capacidad disponible de compra, y mas si estos Comercializadores Mayoristas operan pozos con precio libre.*

*Se sugiere a la CREG revisar las condiciones de venta de GLP para los pozos con precio independiente, toda vez que la regulación que se ha expedido al respecto no se hace cumplir y las empresas que realizan actividades irregulares de distribución se abastecen en muchos de los casos, en estos pozos.*

*Otro aspecto que se solicita que se revise, es el relacionado con el reporte de la producción y ventas de los pozos con precio libre, toda vez que en la actualidad esta información es desactualizada o nula en muchos de los casos (Ej. la producción y venta de GLP de la fuente de producción "FLOREÑA", que debería ser reportada por TY GAS y hoy en día esto no se da en el SUI.)*

### **Respuesta 91**

Los comentarios expresados por Gasnova corresponden a un juicio de valor que realiza respecto a la resolución en consulta. Por otro lado, Gasnova formula cuestionamientos acerca del cumplimiento de la regulación, los cuales son ajenos al ejercicio que involucra la consulta de la Resolución CREG 221 de 2015. Se invita a Gasnova a realizar las respectivas solicitudes de revisión y control por el canal apropiado de comunicación y a la autoridad competente.

### **Comentario 92**

E-2016-001136 - Asociación Gremial Colombiana de Comercializadores de Gas - AGREMGAS

*"Restricción de la demanda del usuario no regulado*

*Un último aspecto a tener en consideración es el de los límites a la demanda del usuario no regulado, cuyo consumo actualmente es de 100 BTU al día, y que, dado el mecanismo de capacidad máxima de compra, debe ser definido de nuevo, fijando los presupuestos sobre los que ha de moverse la demanda."*

### **Respuesta 92**

Dentro de los análisis que la CREG está realizando respecto a la actividad de comercialización mayorista se analizarán los valores actuales de consumo como límite para determinar los usuarios no regulados.

### **Comentario 93**

E-2016-001357 – Surcolombiana de Gas S.A. E.S.P.

*"Cual es el procedimiento ante la CREG, que deben realizar la Empresa distribuidora de GLP por redes de tubería, para la solicitud del cálculo de la capacidad máxima de compra?"*

**Respuesta 93**

La capacidad de compra para distribuidores de GLP por redes de tubería se calculará a partir de la información registrada en el SUI, respecto a los tanques del distribuidor y calculado a partir de lo establecido en el parágrafo 4 del artículo 8 de la resolución.

**Comentario 94**

E-2016-001357 – Surcolombiana de Gas S.A. E.S.P.

*"En relación con el periodo de compra de 12 meses que inicia el primero (1) de julio de cada año y termina el treinta (30) de junio siguiente, la empresa en la actualidad tiene contrato firme con un Comercializador autorizado que cuenta con un periodo establecido diferente al pactado en la resolución el cual termina los treinta (30) de marzo de cada año, la pregunta es si se debe cambiar el periodo de contratación para que inicie en el estipulado en esta resolución y si es posible seguir contratado por doce (12) meses."*

**Respuesta 94**

La capacidad disponible de compra se calcula a partir de la cantidad de producto recibido independientemente del periodo de los contratos que los distribuidores tengan con los comercializadores mayoristas. En este sentido no es necesario ajustar los periodos de los contratos al periodo de compra.

**Comentario 95**

E-2016-001138 - Unión de Empresas Colombianas de GLP – GASNOVA

*"Aplazar la expedición de la Resolución definitiva hasta finales de marzo de 2016, de manera que las empresas puedan realizar los cálculos y proyecciones con la información que suministre la GREG, y que servirá de base para las Circulares de información sobre capacidades de compra que se proponen en la Resolución propuesta."*

**Respuesta 95**

La publicación de la resolución está prevista para mayo de 2016, la información utilizada por la CREG, será la información oficial registrada y reportada en el SUI.

**Comentario 96**

E-2016-003821 - Velogas, Lidagas, Roscogas, Codegas

*"Definir una Métrica: En conjunto con la Superintendencia, la Policía Nacional y los Agentes Distribuidores del sector se deben definir métricas que permitan determinar los efectos de las medidas que se han tomado. No es posible continuar emitiendo decretos, resoluciones o realizando talleres sin saber si las medidas que se han tomado han tenido un efecto en la reducción del fenómeno de la informalidad. Estas mediciones deben necesariamente considerar: los cilindros recuperados, las multas impuestas, unos cálculos de aproximación al*

*volumen informal, muestreos de verificación de marca a usuarios, etc. Solo el resultado de este análisis puede sustentar un cambio de medidas".*

*Extender el Control: Extender el control a otras actividades (por ejemplo las que realiza la ANH). Esto podría apoyarse en las funciones que desarrolla la SSPD, para lograr una revisión en la producción de líquidos asociados al crudo, algo que al parecer no se declara ni se comercializa como parte de la oferta nacional de GLP. La oferta que no se declara y que no presenta control sobre quien la compra es un incentivo para crear focos de informalidad."*

*Involucrar a los Usuarios: La falta de información constante hacia los usuarios hace que estos sean partícipes inconscientes de la informalidad. Es necesario reforzar y generar y una consecuencia por el incumplimiento de lo dispuesto en la resolución CREG 023 de 2008, norma que regula algunas obligaciones para los usuarios (...)"*

### **Respuesta 96**

Respecto al primer comentario manifestamos que esta Comisión, dentro del límite de sus competencias, con posterioridad a la adopción del esquema de marca y a partir del año 2011, ha adoptado una serie de medidas regulatorias<sup>11</sup>, así como ha venido acompañando y adelantando labores con otras Entidades en materia de policía, así como de vigilancia y control, a efectos de llevar a cabo lo que se ha denominado el "afianzamiento del esquema de marca".

Lo anterior, toda vez que la implementación del esquema regulatorio al que se ha hecho referencia, incluidas las medidas relativas al afianzamiento de marca, así como el trabajo con las demás Entidades en materia de policía y vigilancia y control busca como objetivo que se eviten situaciones o conductas por parte de agentes o terceros de forma irregular, ilegal e ilícita, que lleven a la afectación de la prestación del servicio público de GLP, en particular en lo relacionado con las actividades de distribución y/o comercialización minorista, así como del interés general<sup>12</sup>.

En segundo lugar, respecto a la revisión de la producción de líquidos asociados al crudo, el Ministerio de Minas y Energía expidió en el 2015 el decreto 2251 "Por el cual se reglamenta el artículo 210 de la Ley 1753 de 2015 y se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, con medidas para garantizar el abastecimiento de gas licuado de petróleo a los sectores prioritarios en el territorio nacional", en el cual se establecen las declaraciones de producción; en este sentido el Ministerio viene adelantando acciones en este tema.

Respecto a involucrar a los usuarios, se aclara que la resolución CREG 023 de 2008 y 053 de 2011, establecen responsabilidades y obligaciones del usuario y los agentes; de esta forma los distribuidores también pueden hacerse parte en la gestión de la divulgación de estas obligaciones del usuario.

Por último es importante mencionar que lo anterior no impide llevar a cabo la medida propuesta mediante la resolución CREG 221 de 2015.

---

<sup>11</sup> Ver Resolución CREG 164 de 2011.

<sup>12</sup> Con respecto a las conductas de terceros que afectan la prestación del servicio público domiciliario de GLP se puede consultar el numeral 3.2 "Acciones de terceros que afectan la prestación del servicio" del documento CREG D-093 de 2014.

### Comentario 97

E-2016-003821 - Velogas, Lidagas, Roscogas, Codegas

El texto remitido contiene opiniones y juicios sobre la resolución CREG 221 de 2015 sometida a consulta. Esta Comisión ha extraído aquellos comentarios que podrían considerarse consultas respecto del proyecto, adicionalmente, es importante mencionar que los demás temas tratados en el documento remitido han sido respondidos a lo largo de este documento, por tanto se invita a los agentes (Velogas, Lidagas, Roscogas, Codegas) a revisar las demás consultas remitidas.

### **3. EVALUACIÓN DE LA INCIDENCIA SOBRE LA LIBRE COMPETENCIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS CON FINES REGULATORIOS**

Con base en lo establecido en el artículo 4 del Decreto 2897 de 2010<sup>13</sup>, reglamentario de la Ley 1340 de 2009, se respondió el cuestionario establecido por la Superintendencia de Industria y Comercio para efectos de evaluar la incidencia sobre la libre competencia de los mercados.

#### **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, SIC**

#### **CUESTIONARIO EVALUACIÓN DE LA INCIDENCIA SOBRE LA LIBRE COMPETENCIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS CON FINES REGULATORIOS**

**OBJETO PROYECTO DE REGULACIÓN:** Mediante la propuesta regulatoria de la Resolución CREG 221 de 2015 se establecen medidas regulatorias dentro de las actividades de comercialización mayorista y distribución de GLP, en relación con los parámetros de conducta y participación de los agentes de estas actividades, a fin de evitar que se presenten eventos que puedan afectar el marco regulatorio en que se sustenta la prestación de dicho servicios público domiciliario y la forma como se debe realizar por parte de los agentes que realizan alguna de estas actividades, de la misma forma que permite reforzar la operatividad del esquema de responsabilidad de marca en cilindros, propiedad de los distribuidores, ordenado por la Ley 1151 de 2007.

**No. DE RESOLUCIÓN O ACTO:** Resolución CREG 221 de 2015

---

**COMISIÓN O ENTIDAD QUE REMITE:** COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGIA Y GAS, CREG

**RADICACIÓN:**

---

Bogotá, D.C. \_\_\_\_\_

---

13 Se debe precisar que estas disposiciones se encuentran recogidas actualmente en los numerales 2.2.2.30 y siguientes del Decreto 1074 de 2015.

No.	Preguntas afectación a la competencia	Si	No	Explicación	Observaciones
1.	¿La regulación limita el número o la variedad de las empresas en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:				
1.1	Otorga derechos exclusivos a una empresa para prestar servicios o para ofrecer bienes.		X		
1.2	Establece licencias, permisos, autorizaciones para operar o cuotas de producción o de venta.		X	<p>La propuesta regulatoria, en particular respecto a la denominada capacidad de compra definida en el artículo 8 establece el nivel de compras que pueden llevar a cabo los agentes distribuidores que realizan compras en el mercado mayorista tanto con precio libre como con precio regulado, el cual tiene relación con el nivel de activos, su capacidad de envase en cilindros y tanques estacionarios; así como de acuerdo con el reporte de información en el Sistema Único de Información – SUI.</p>	Aplica a todos los productores y distribuidores por igual

No.	Preguntas afectación a la competencia	Si	No	Explicación	Observaciones
1.3	Limita la capacidad de cierto tipo de empresas para ofrecer un bien o prestar un servicio.		X	<p>La propuesta regulatoria, en particular respecto a la denominada capacidad de compra definida en el artículo 8 establece el nivel de compras que pueden llevar a cabo los agentes distribuidores que realizan compras en el mercado mayorista tanto con precio libre como con precio regulado, el cual tiene relación con el nivel de activos, su capacidad de envase en cilindros y tanques estacionarios, así como de acuerdo con el reporte de información en el Sistema Único de Información – SUI.</p>	<p>En los considerandos de la propuesta regulatoria de la Resolución CREG 221 de 2015, así como en el documento soporte D-143 de 2015 se encuentran consignados los fines y objetivos de la propuesta regulatoria.</p> <p>En los numerales 3 y siguientes se encuentra expuesto el mecanismo relativo a la capacidad de compra de GLP en el mercado mayorista.</p> <p>En la respuesta al comentario 48 se encuentra igualmente consignado el análisis y la evaluación en materia de libre competencia y afectación de la participación de los agentes en el mercado de GLP, principalmente atendiendo lo previsto en el numeral 2 del artículo 2.2.30.6 del Decreto 1074 de 2015.</p>
1.4	Eleva de manera significativa los costos de entrada o salida del mercado para las empresas.		X		
1.5	Crea una barrera geográfica a la libre circulación de bienes o servicios o a la inversión.		X		
1.6	Incrementa de manera significativa los costos:		X		

No.	Preguntas afectación a la competencia	Si	No	Explicación	Observaciones
1.6.1	Para nuevas empresas en relación con las empresas que ya operan en un mercado o mercados relevantes relacionados, o		X		
1.6.2	Para unas empresas en relación con otras cuando el conjunto ya opera en uno o varios mercados relevantes relacionados		X		
2 <sup>a</sup> .	¿La regulación limita la capacidad de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:				
2.1	Controla o influye sustancialmente sobre los precios de los bienes o servicios o el nivel de producción.		X		
2.2	Limita a las empresas la posibilidad de distribuir o comercializar sus productos		X		
2.3	Limita la libertad de las empresas para promocionar sus productos.		X		
2.4	Exige características de calidad de los productos, en particular si resultan más ventajosas para algunas empresas que para otras.		X		
2.5	Otorga a los operadores actuales en el mercado un trato diferenciado con respecto a las empresas entrantes.		X		
2.6	Otorga trato diferenciado a unas empresas con respecto a otras.		X		

No.	Preguntas afectación a la competencia	Si	No	Explicación	Observaciones
2.7	Limita la libertad de las empresas para elegir sus procesos de producción o su firma de organización industrial.		X		
2.8	Limita la innovación para ofrecer nuevos productos o productos existentes pero bajo nuevas formas-		X		
3.	¿La regulación implica reducir los incentivos de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:				
3.1	Genera un régimen de autorregulación o corregulación.		X		
3.2.	Exige o fomenta el intercambio de información entre competidores o la publicación de información sobre producción, precios, ventas o costos de las empresas.		X		
3.3.	Reduce la movilidad de los clientes o consumidores entre competidores mediante el incremento de los costos asociados con el cambio de proveedor o comprador.		X		
3.4	Carece de claridad suficiente para las empresas entrantes sobre las condiciones para entrar u operar.		X		
3.5	Exime una actividad económica o a unas empresas estar sujetas a la ley de competencia.		X		
4.0	<b>CONCLUSIÓN FINAL</b>				





Mediante comunicación con radicado CREG S-2016-001715, radicado SIC 16-088496, se informó de la propuesta regulatoria, así como los demás documentos que de esta hace parte, a la Superintendencia de Industria y Comercio en cumplimiento del requisito previsto en el numeral 2.2.2.30.3 del Decreto 1078 de 2015.

Mediante comunicación con radicado CREG E-2016-004751 de 22 de abril de 2016 la Superintendencia de Industria y Comercio emitió el concepto en relación con la abogacía de la competencia, en el cual formuló tres (3) recomendaciones en relación con el contenido del proyecto:

*"i) Con el fin de mitigar el riesgo de 'free riding' y evitar que se desincentive el crecimiento de las inversiones de los distribuidores en el mercado, se podría condicionar la entrega efectiva de GLP, en vez de la compra, a la existencia de capacidad disponible. Así, el distribuidor podría resultar asignatario de cantidades de GLP superiores a su capacidad disponible.*

*Ahora bien, de acoger esta recomendación, sería necesario que el regulador considere la posibilidad de permitirle a los comercializadores mayoristas vender aquellas cantidades comprometidas pero no que pudieron ser entregadas por ausencia de capacidad disponible del distribuidor.*

*ii) A futuro, en caso de que el regulador implemente las subastas como mecanismo de determinación de precios y cantidades vendidas de GLP, evitar la publicación de la capacidad máxima de compra y de la capacidad disponible de compra de cada distribuidor.*

*iii) Diseñar un mecanismo de trazabilidad que permite identificar posibles declaraciones sobreestimadas de la capacidad de envasado."*

Las anteriores recomendaciones se fundamentan en el siguiente análisis:

### 3. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE REGULACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO DE LA LIBRE COMPETENCIA

La Superintendencia de Industria y Comercio estudió los documentos remitidos por la Comisión de Regulación de Energía y Gas. De dicho análisis, surgieron tres (3) puntos sobre los cuales considera oportuno pronunciarse: i) condicionar la capacidad de compra de los distribuidores podría obstaculizar y desincentivar su crecimiento; ii) posibles riesgos de comportamiento estratégico derivados de la publicación de la capacidad disponible de compra y la capacidad máxima de compra de cada distribuidor; y iii) posible surgimiento de incentivos para que los distribuidores sobreestimen las cifras de capacidad de envasado con el fin de aumentar sus compras.

#### 3.1. POSIBLE LIMITACIÓN DE LA DINÁMICA DE CRECIMIENTO DE LOS AGENTES EN EL MERCADO

(...) En estos casos, entiende esta Superintendencia que el distribuidor no podrá presentar en la OPC ofertas que sean superiores a su capacidad disponible de compra, toda vez que el comercializador mayorista de perfeccionar el contrato de compraventa, o incluso de permitirle participar en la OPC, incuriría en una violación de su obligación de no ofrecer ni vender GLP a un distribuidor en toda aquella cantidad que exceda la capacidad disponible de compra.

Todo esto introduce al mercado una rigidez adicional, debido a que el demandante tendrá una sola oportunidad al año de estimar la capacidad de envasado que necesita para atender sus clientes y realizar las inversiones correspondientes, asumiendo el riesgo de quedar con capacidad ociosa de envasado de resultar errada su predicción.

*Tal situación podría ocasionar un obstáculo al flujo normal del producto y de las inversiones, lo cual desincentivaría el crecimiento de los agentes en el mercado y, en consecuencia, podría privar eventualmente a los usuarios de los beneficios de la competencia.*

*En efecto, esta Superintendencia entiende que la obligación de suministrar GLP en cilindros propios está en cabeza del distribuidor desde el 2008, y que la regulación aquí proyectada desea hacer verificable el cumplimiento de tal obligación. Sin embargo, el mismo objetivo regulatorio podría lograrse si la restricción recayera sobre la cantidad de GLP que el comercializador mayorista efectivamente entrega al distribuidor, sin introducir una rigidez al mercado al momento de la compra.*

### **3.2 RIEGOS DERIVADOS DE LA PUBLICACIÓN DE LA CAPACIDAD DE COMPRA DE CADA DISTRIBUIDOR**

*(...) Anteriormente se señaló que el artículo 9 del proyecto de resolución establece que el regulador publicará la capacidad máxima de compra de cada distribuidor junto con su capacidad disponible de compra. Si bien es cierto que tal regla se fundamenta en la transparencia del mercado y la necesidad de que los comercializadores mayoristas conozcan previamente cuánto GLP pueden negociar con los distribuidores, la publicidad de tal información también ocasionaría que al momento de concurrir al mercado para adquirir GLP, cada distribuidor sabrá la capacidad de compra de su rival, y esa información podría facilitar la colusión o el seguimiento de un acuerdo colusorio previo*

*No obstante, en las OPC concurren de manera directa o indirecta alrededor de 47 distribuidores, lo cual mitiga el riesgo de colusión en este mercado. En efecto, la teoría económica resalta que en la medida que se reduce la cantidad de agentes, mayor será el riesgo de colusión, lo cual, análogamente, implica que un elevado número de distribuidores se encuentra asociado a una baja probabilidad de conductas colusorias.*

*Por otro lado, la Comisión de Regulación de Energía y Gas ha manifestado su intención de pasar del sistema de OPC para adquirir GLP a precio regulado, a un sistema de subastas en las que se asigne el precio y las cantidades. En caso de darse dicha transición, y teniendo en cuenta la alta concentración en la oferta de GLP, existiría el riesgo de que el comercializador mayorista utilice esa información de capacidad de compra para realizar comportamientos estratégicos tendientes a incrementar los precios de las subastas.*

### **3.3. POSIBLES INCENTIVOS PARA QUE LOS DISTRIBUIDORES SOBREESTIMEN LAS CIFRAS DE CAPACIDAD DE ENVASADO**

*El artículo 8 de la propuesta normativa establece que la capacidad máxima de compra de los distribuidores estará en función de la capacidad de envasado. Esto implica que un distribuidor que realice inversiones en cilindros, incrementa su capacidad máxima de compra de GLP. Esta situación podría incentivar conductas estratégicas de los distribuidores consistentes en reportar al SUI más cilindros de los que realmente tienen, para poder así acceder a mayores cantidades de GLP, lo que haría perder eficacia a la norma propuesta. Esta situación afectaría la competencia porque se genera un desplazamiento artificial de competidores en casos donde las asignaciones de la OPC se hagan a prorrata.*

*En síntesis, las preocupaciones de esta Superintendencia en relación con el proyecto de resolución son tres (3): i) condicionar la capacidad de compra de GLP podría desincentivar el crecimiento de los distribuidores en el mercado; ii) la publicación de información sobre capacidad de compra puede facilitar, en un futuro esquema de subastas, que el comercializador mayorista acuda a comportamientos estratégicos para incrementar*

*artificialmente el precio; y iii) la norma propuesta podría generar el incentivo de sobreestimar la capacidad de envasado en cilindros.”*

En respuesta a estas recomendaciones por parte de esta Comisión se debe expresar lo siguiente:

Frente a la alternativa de enfocar la medida regulatoria propuesta en relación con la entrega efectiva de GLP a la existencia de capacidad disponible, en vez de la compra, se debe tener en cuenta que esta alternativa fue analizada por la Comisión, sin embargo, la misma no fue implementada toda vez que esto no permitiría dar cumplimiento a los principios y objetivos que se persigue la regulación dentro de la comercialización mayorista de GLP en el marco de la Ley 142 de 1994, los cuales tienen relación con: i) garantizar la asignación de producto con precio regulado en condiciones transparentes y no discriminatorias; ii) contar permanentemente con una adecuada estimación del balance entre oferta y demanda; iii) contar con una imagen integrada de toda la oferta disponible.

Los mecanismos regulatorios definidos, tanto a nivel de precio regulado, así como respecto a las obligaciones, responsabilidades de los agentes, incluido el mecanismo de asignación del producto dentro del reglamento de comercialización mayorista, están dirigidos a incentivar la oferta de GLP dentro de la prestación del servicio público domiciliario de manera eficiente, que lleve al comercializador mayorista con precio regulado a que incorpore dentro de la oferta de la OPC inicial la totalidad del GLP disponible y previsible dentro del período de la OPC, siendo excepcional la aplicación de la OPC adicional para el producto que no tiene dichas características, es decir, disuadiéndolo de ofrecer producto en una OPC adicional cuando no sea procedente.

Para ello, le corresponde al comercializador mayorista ofrecer el producto de manera independiente para cada fuente de producción nacional y de manera simultánea para todas ellas, estableciendo las cantidades disponibles en cada punto de producción, de considerarlo necesario, informando el detalle para cada mes que refleje las condiciones reales y previsibles de disponibilidad. Además el comercializador mayorista, deberá incorporar las variaciones en la producción o importación previsibles, generadas por cualquier causa, en la oferta de venta de GLP disponible y, manteniendo los criterios definidos en la regulación aplicables al precio del producto que se ofrece en una OPC adicional.

En este sentido, en el caso de que la propuesta regulatoria se sustentara en la capacidad disponible y no en la capacidad de compra: i) no permitiría tener un panorama claro de la oferta de producto y del balance oferta demanda lo más cercano posible a la realidad, considerando aquellas posibles variaciones que pueden llegar a darse en la producción o importación de producto; ii) en relación con el anterior literal, esto afectaría la participación de los agentes dentro del mercado, tanto en el incentivo que existe al comercializador mayorista con precio regulado a ofrecer todo el GLP para el servicio público domiciliario, así como en cuanto al GLP que le podría ser asignado a un comercializador mayorista y el criterio de neutralidad como parte de la aplicación del mecanismo de asignación de la OPC; iii) este panorama es necesario regulatoriamente a efecto de adoptar medidas como parte del balance oferta demanda de GLP; iv) se llevarían a cabo compras de GLP por fuera de la OPC inicial, es decir, se estaría llevando a cabo OPC adicionales para el GLP que no se pueda entregar como aplicación de la presente propuesta regulatoria, toda vez

que regulatoriamente la OPC inicial es el escenario que se tiene previsto para realizar la totalidad de las transacciones de GLP en el mercado mayorista, siendo excepcional dicha aplicación para el GLP que no sea disponible y previsible, más no para aquel que no sea entregado. Esto crearía un mercado secundario que no está concebido claramente por la regulación lo que puede llevar a la desnaturalización de la OPC inicial.

Igualmente, la propuesta regulatoria no genera un desincentivo al crecimiento de los distribuidores en el mercado de GLP, toda vez que las medidas propuestas están orientadas y dirigidas dentro de los fines que persigue la prestación de los servicios públicos domiciliarios consagrados en la Ley 142 de 1994, así como a los fines a los cuales se sujeta la regulación (sociales y económicos), cuando dentro del objeto de la propuesta se establece que las medidas propuestas se han de expedir "a fin de evitar que se presenten eventos que afecten el marco regulatorio y la forma como se debe realizar la prestación del servicio público domiciliario de GLP". Sumado a esto la capacidad de compra total del mercado supera las ventas, dejando una brecha para el crecimiento del mercado formal.

Es por esto que la propuesta regulatoria hace referencia a que las medidas adoptadas corresponden a establecer "parámetros de conducta y la participación de los agentes" dentro de las actividades de comercialización mayorista y distribución de GLP, por lo que las disposiciones que allí se incorporan están relacionadas con la forma en que los agentes deben conducirse o comportarse a efectos de llevar a cabo la compra y venta de GLP a nivel mayorista, teniendo en cuenta la relación que esto tiene con la actividad de distribución, atendiendo la forma en que esta se debe llevar a cabo. Lo anterior, principalmente a nivel de la gestión y el incentivo a contar con las inversiones razonables y necesarias para llevar a cabo dicha actividad; razón por la cual, la aplicación de dichas medidas están directamente relacionadas con los reglamentos de comercialización mayorista y minorista de GLP.

En este sentido, el articulado propuesto y las medidas que allí se incluyen establecen criterios que deben ser considerados para la compra y venta de GLP dentro de la comercialización mayorista, sea con precio regulado o con precio libre. Para esto la adquisición del producto por parte de los distribuidores se dará en relación con el nivel de activos (cilindros y tanques estacionarios), y su capacidad de envase, las cuales tienen relación con la actividad de distribución de GLP, así como medidas con respecto al reporte de información en el Sistema Único de Información – SUI, sin que por esto se limite la participación de los agentes en el mercado, toda vez que en el caso de dar cumplimiento a dichas medidas estos podrán mantener su participación en el mercado, más aun teniendo en cuenta que dicha actividad se rige por un esquema regulatorio de libertad vigilada.

Por lo anterior, se establece que esta alternativa basada en la capacidad de entrega genera impactos negativos a nivel regulatorio dentro de los fines y objetivos perseguidos por la comercialización mayorista de GLP, dentro de los cuales se encuentran evitar que el acceso al producto se convierta 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, así como no se ajusta a los incentivos y los mecanismos diseñados por la regulación para el correcto funcionamiento del mecanismo de asignación de producto y

la conducta de los agentes, en materia de oferta de producto al mercado nacional, así como la señal de precio existente.

Ahora bien, para el caso de la aplicación de la propuesta regulatoria dentro de un esquema de subasta que reemplace el esquema actual de comercialización mayorista previsto, entre otras, en las resoluciones CREG 053 de 2011 y 066 de 2007, esta Comisión analizará su compatibilidad y aplicación dentro de dicho esquema, incluyendo los impactos que esto tenga en materia de libre competencia de acuerdo con el análisis que se haga en materia de abogacía de la competencia, donde en caso de ser propuesto, dicha medida regulatoria será enviada a la Superintendencia de Industria y Comercio en caso de que proceda. En este sentido, la presente propuesta regulatoria se limita al mecanismo de comercialización previsto actual dentro del reglamento de comercialización mayorista dentro de la Resolución CREG 053 de 2011.

Finalmente, en cuanto al posible incentivo de sobreestimar la capacidad de envasado en cilindros ante posibles conductas estratégicas de los distribuidores consistentes en reportar al SUI más cilindros de los que realmente tienen y diseñar un mecanismo de trazabilidad que permite identificar posibles declaraciones sobreestimadas de la capacidad de envasado, se debe tener en cuenta que la información en relación con el nivel de inversiones y en particular de los cilindros marcados se encuentra en cabeza de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Sin embargo y con respecto a esta preocupación, esta Comisión dentro del período de la consulta, como parte de la implementación de la propuesta definitiva, así como atendiendo los comentarios de los agentes en relación con la información del SICMA y el SUI, entre otros, ha venido adelantando un trabajo coordinado con la Dirección Técnica de Gas Combustible a efectos de establecer el estado y el grado de información del Sistema de Información de Cilindros Marcados (SICMA) a partir de la información entregada por la intervención AIC proyectos, hasta el año 2012, y la reportada por los distribuidores de GLP ante la Superintendencia, desde el año 2012 hasta la fecha, mediante la Resolución SSPD No. 20141300040755.

Así mismo, se le ha manifestado a esta superintendencia la necesidad de que dicha herramienta, además de ser pública en cuanto a la información que contiene, permita un control y verificación en eventos como los expresados por la Superintendencia de Industria y Comercio. Sin perjuicio de lo anterior, esta circunstancia será informada directamente a dicha Entidad, como dentro de la discusión de la presente propuesta regulatoria como Entidad participante de la Comisión.

De acuerdo con lo expuesto, una vez analizadas, evaluadas y respondidas las recomendaciones hechas por la Superintendencia de Industria y Comercio, se considera procedente proseguir con la presente propuesta regulatoria para su aprobación por parte de la Comisión atendido los fines y objetivos perseguidos y las motivaciones de orden jurídico, técnico y económico que la sustentan.

#### 4. PROPUESTA DE LA CREG

Se propone a los miembros de la CREG aprobar el contenido del proyecto de Resolución CREG 221 de 2015 con los siguientes ajustes:

- a) Respecto del artículo 8 ajustar el factor de densidad del producto, de acuerdo con lo dispuesto en la Respuesta 21.
- b) Ajustar el plazo previsto en el artículo primero de este artículo a efectos de que este sea compatible con el mecanismo de asignación de la oferta de producto de acuerdo con el reglamento de comercialización mayorista.
- c) Ajustar el Parágrafo 4 del artículo 8, de acuerdo con lo dispuesto en la Respuesta 93, del presente documento.
- d) Respecto del artículo 9 cambiar el plazo previsto en literal a, por un plazo de tres meses, toda vez que se considera razonable para efectos de aplicación de la presente resolución.
- e) Ajuste sobre el parámetro  $F_{E,t}$ , al que hace referencia el parágrafo primero del artículo 8 de acuerdo con el análisis que se expone en el ANEXO 1.

## ANEXO 1- ANÁLISIS TÉCNICO

## 1. Esquema de marcas

Mediante la Ley 1157 Ley 1151 de 2007 se estableció la obligación de introducción de un esquema de marca de cilindros para la prestación del servicio de GLP que fuera propiedad de las empresas y con el cual se estableciera un esquema de responsabilidad en el servicio. Su implementación realizada a través de un período de transición definido por la CREG mediante la Resolución CREG 045 de 2008, inició en octubre de dicho año y finalizó en 2012. Es de aclarar que este plazo se dio con el fin de cumplir las metas de recolección y cambio del parque de cilindros; los recursos del margen de seguridad solo fueron recogidos vía tarifa hasta diciembre de 2010, como lo estableció la Ley.

El esquema propuesto para el cambio consistió principalmente en lo siguiente:

- Recolección de cilindros universales segúri metas, con destino o la chatarrización o la adecuación de los mismos al esquema de marcas, según criterios técnicos establecidos por el Ministerio de Minas y Energía (MME) y verificados por una auditoria contratada con cargo a los recursos del margen.
- Incorporación de cilindros marcados por parte de las empresas según su compromiso de inversión. Esta introducción se hacía por dos esquemas: a través de la adecuación de cilindros, o a través de la introducción de cilindros nuevos que reemplazaban como mínimo los que se fueran chatarrizando.

Los resultados de la transición de cilindros universales a cilindros marcados llevó a que, de la recolección de más de seis millones de cilindros universales, 80,3% de ellos fueran destruidos y el restante adecuados (ver Tabla 1). Al terminar la transición en 2012, el esquema de marca contaba con más de ocho millones de cilindros marcados, conformados entre cilindros adecuados y nueva inversión (ver Tabla 2).

**Tabla 1**  
**Cantidad de cilindros universales recogidos, adecuados y destruidos**

Año	Recogidos	Adecuados	Destruídos
2.008	-	-	-
2.009	870.707	140.532	670.322
2.010	1.631.367	359.983	1.145.994
2.011	2.410.627	671.608	2.128.420
2.012	1.268.225	439.398	929.054
<b>Total general</b>	<b>6.180.926</b>	<b>1.611.521</b>	<b>4.913.790</b>

Fuente: Interventoría margen de seguridad.

**Tabla 2**  
**Cantidad de cilindros marcados adecuados y nuevos**

Año	Adecuados	Nuevos
2.008	-	48.949
2.009	140.532	763.485
2.010	359.983	1.704.357
2.011	671.608	3.207.424
2.012	439.398	927.293
<b>Total</b>	<b>1.611.521</b>	<b>6.651.508</b>

Fuente: Interventoría margen de seguridad.

En los últimos tres años, la inversión de cilindros ha aumentado en más de un doce por ciento, esto es, alcanzando a contabilizar 9,3 millones de cilindros para la comercialización minorista del GLP (ver Tabla 3).

**Tabla 3**  
**Cantidad de cilindros marcados**

Año	Fabricación	Mantenimiento	Total
2012	754.068	26.843	780.911
2013	423.985	-	423.985
2014	359.277	-	359.277
2015	38.592	-	38.592
<b>Total</b>	<b>1.575.922</b>	<b>26.843</b>	<b>1.602.765</b>

Fuente: Reporte cilindros marcados al SUI.

Adicional a los recursos invertidos en el cambio de cilindros, distribuidores también realizaron el mantenimiento y reposición de tanques estacionarios con los que prestaban el servicio a usuarios finales.

**Tabla 4**  
**Cantidad de tanques estacionarios**

Año	Reposición	Mantenimiento
2010	147	9
2011	626	1.306
2012	177	1.432
2013	36	277
<b>Total</b>	<b>986</b>	<b>3.024</b>

Fuente: Interventoría margen de seguridad.

Por último, dado que existían cilindros universales aún en poder de los usuarios, o algunos en las instalaciones de las empresas distribuidoras que fueron recogidos y no alcanzaron a entrar dentro del programa de chatarrización con los recursos del margen, mediante la Resolución CREG 164 de 2014 se estableció que las empresas podrían circular tales cilindros únicamente bajo autorización CREG y con destino a la destrucción.

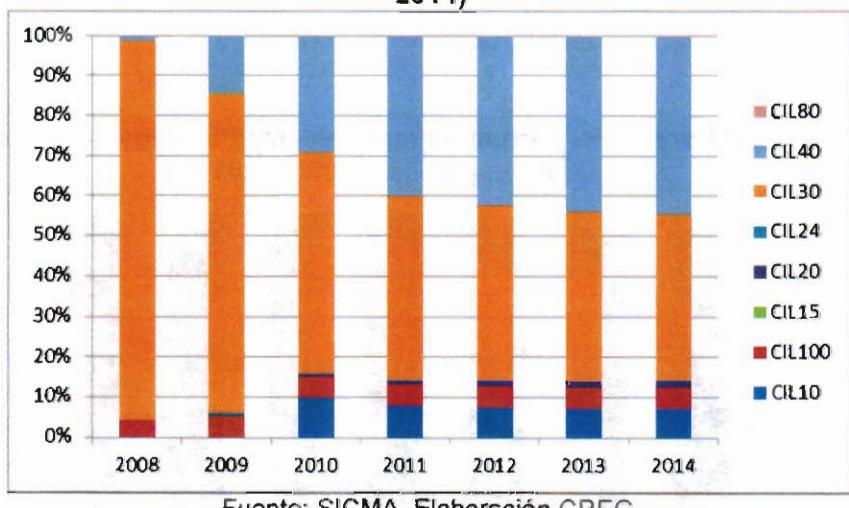
Como resultado se destruyeron 51.137 cilindros universales remanentes a cargo de 19 empresas.

## 2. Ventas e inversión en envasado

### 2.1 Inversión en cilindros y tanques estacionarios

De 2008 a 2014, los distribuidores han invertido de forma importante en el envasado del GLP. El acervo acumulado a 2014 alcanzó 9,3 millones a nivel nacional, compuesto en su mayoría por cilindros en presentaciones de 30 y 40 libras (ver Gráfico 1). Este incremento y composición ha sido respuesta principalmente, por los requerimientos de la demanda final, y en menor grado aunque significativamente, por prácticas irregulares de algunos participantes del mercado minorista<sup>14</sup>.

**Gráfico 1. Distribución del parque de cilindros por tipo de presentación (2008 – 2014)**

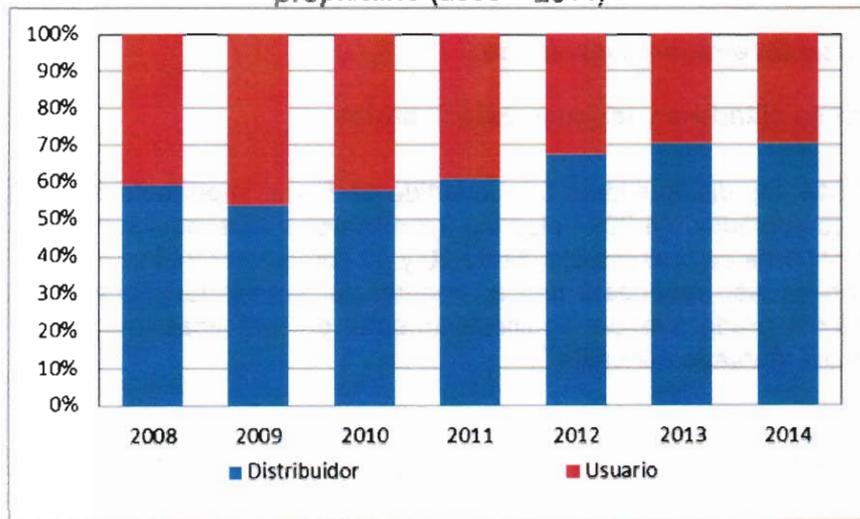


Fuente: SICMA. Elaboración CREG.

En la adquisición y servicio en tanques estacionarios propiedad de distribuidores el panorama es similar. De acuerdo con los registros del SUI, los distribuidores atendían 6.178 tanques estacionarios en 2008, sesenta por ciento de su propiedad. Para 2014, esa cifra alcanzó 13.700 tanques, siendo el setenta de su propiedad y el restante de usuarios (ver Gráfico 2). En el Gráfico 3, se muestra la distribución de este parque de acuerdo a su capacidad en galones.

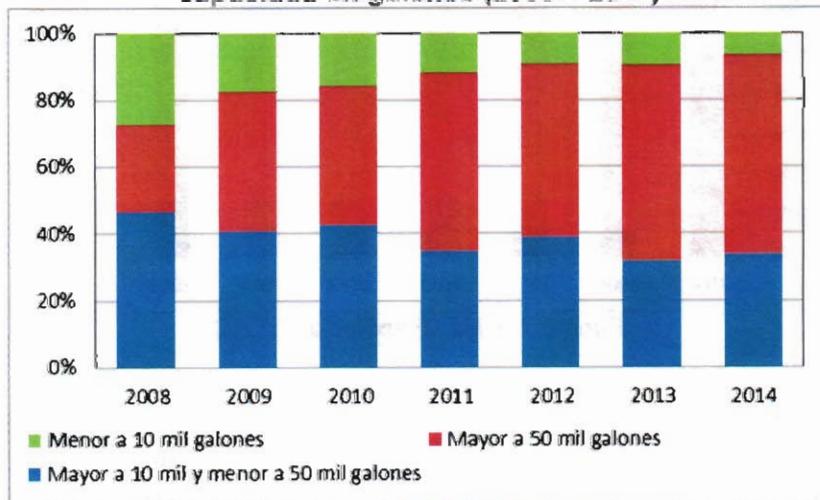
<sup>14</sup> Este aspecto se desarrolla en la sección **Error! No se encuentra el origen de la referencia..**

**Gráfico 2. Distribución del parque de tanques estacionarios de acuerdo al tipo propietario (2008 – 2014)**



Fuente: SUI. Elaboración CREG.

**Gráfico 3. Distribución del parque de tanques estacionarios de acuerdo la capacidad en galones (2008 – 2014)**



Fuente: SUI. Elaboración CREG.

## 2.2 Evolución de las ventas

El mercado minorista de GLP se caracteriza, en general, por ser un mercado moderadamente competitivo en continua reducción por cuenta de la penetración del gas natural (ver Gráfico 4). Datos obtenidos del SUI muestran que en la mayoría de municipios en donde el GLP se encuentra presente, empresas (i.e., distribuidores,

*ANEXO*

D-030-16 ANÁLISIS A LOS COMENTARIOS A LA RESOLUCIÓN CREG 221 DE 2015

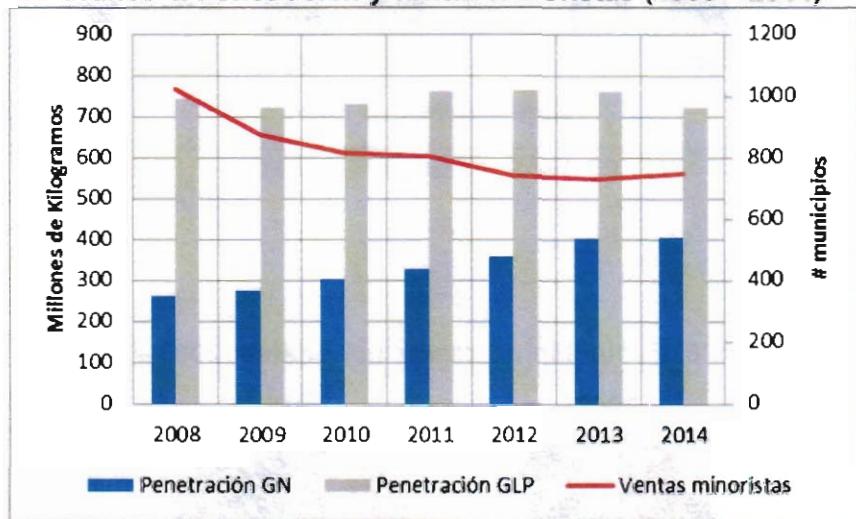
*AN*

*le*

distribuidores-comercializadores y comercializadores) no enfrentan nuevos competidores desde 2010 y, por el contrario, en algunos de ellos el grado de competencia se ha reducido. El Gráfico 5 muestra que en alrededor de doscientos municipios la tasa neta de entrada de empresas (TNE)<sup>15</sup> es negativa.

A pesar de esta evolución, la estructura de ventas se ha mantenido relativamente constante desde 2008: la participación de ventas en cilindros dentro del total se ha mantenido en 80%, siendo el restante ventas en tanques estacionarios (Gráfico 6). De forma similar, la participación en ventas de cada presentación de cilindros dentro del total vendidos se ha conservado relativamente estable en el último quinquenio, donde los cilindros de 30 y 40 libras gozan de la mayor aceptación<sup>16</sup> (Gráfico 7).

Gráfico 4. Penetración y ventas minoristas (2008 – 2014)



Fuente: SUI. Elaboración CREG.

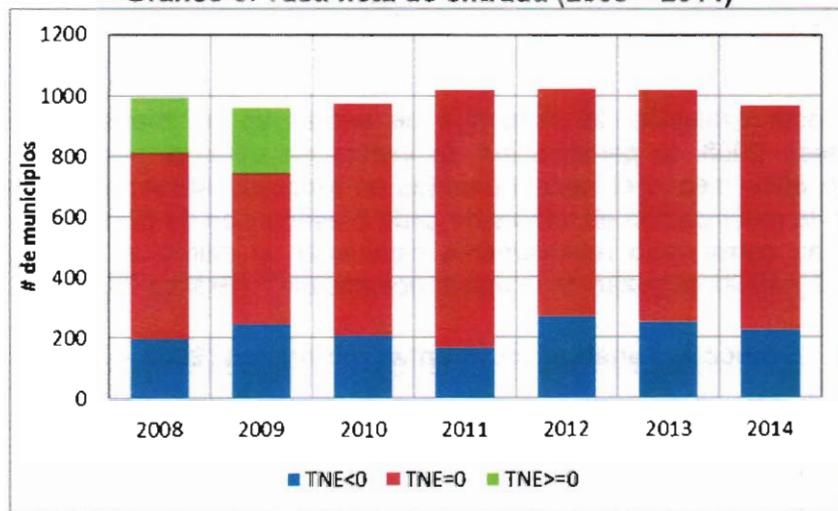
<sup>15</sup> La tasa neta de entrada del municipio/mercado  $i$  para un año  $t$  es:

$$TNE_{i,t} = \left( \frac{NE_{i,t}}{N_{i,t-1}} - \frac{NS_{i,t}}{N_{i,t-1}} \right) \times 100$$

donde  $NE_{i,t}$  es el número de empresas que ingresan al mercado  $i$  en el año  $t$ ;  $NS_{i,t}$  es el número de empresas que salen del mercado  $i$  en el año  $t$ ; y,  $N_{i,t-1}$  es el número de empresas que se encontraban activas en el mercado  $i$  en el año  $t-1$ . Para mayor información ver el documento de trabajo No. 12 de 2013, de la Superintendencia de Industria y Comercio.

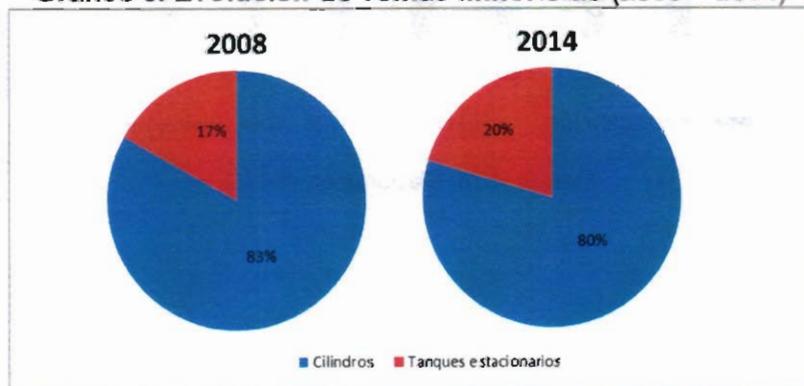
<sup>16</sup> La demanda minorista de GLP se encuentra mayoritariamente compuesta por usuarios residenciales, lo que explica la distribución de las presentaciones de cilindros dentro del total de ventas.

Gráfico 5. Tasa neta de entrada (2008 – 2014)



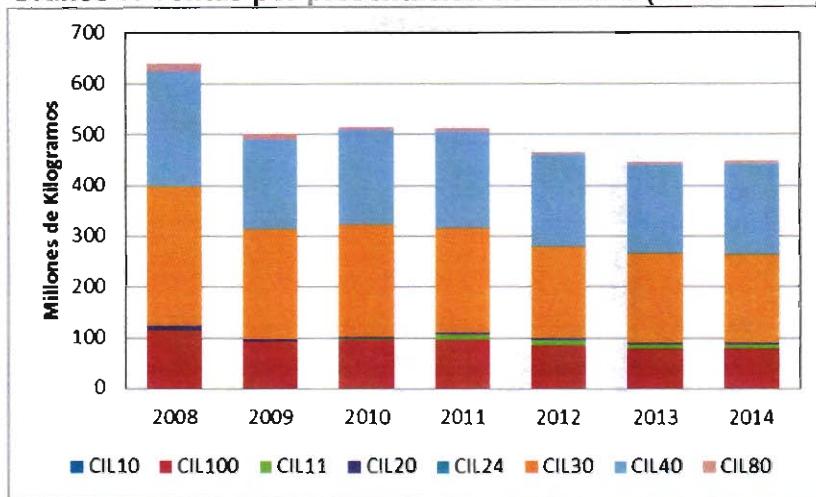
Fuente: SUI. Elaboración CREG.

Gráfico 6. Evolución de ventas minoristas (2008 – 2014)



Fuente: SUI. Elaboración CREG.

Gráfico 7. Ventas por presentación de cilindro (2008 – 2014)



Fuente: SUI. Elaboración CREG.

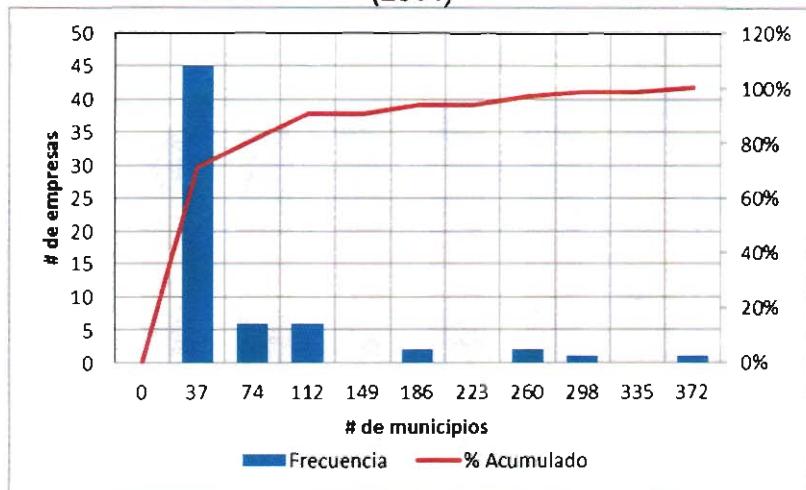
Al analizar las ventas por municipio se encuentra que la mayoría de las empresas del mercado minorista se encuentran presente en treinta y siete municipios o menos. El Gráfico 8 muestra que estas empresas equivalen al 71,4% del total de empresas activas en 2014. Comparativamente, la mayoría de los municipios con servicio de GLP tienen quince empresas activas o menos, lo que indica niveles de competencia bajos o moderados (Gráfico 9)<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> El nivel de competencia se determina utilizando el índice Herfindahl-Hirschman (IHH), i.e.,

$$IHH_j = \left( \sum_{i=1}^N S_{i,j}^2 \right) \times 10.000$$

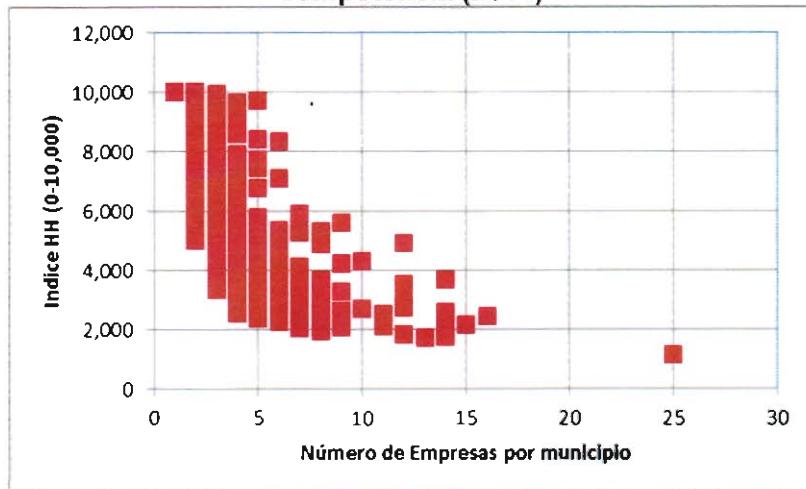
donde  $S_{i,j}$  es la participación de la empresa  $i$  en el mercado/municipio  $j$ . Cuando el índice es menor a 1.500, se dice que el mercado se encuentra desconcentrado o competitivo. Si se encuentra entre 1.500 y 2.500, se dice que el mercado es moderadamente competitivo. Y, si el índice es mayor a 2.500, entonces se dice que el mercado es concentrado. Para mayor información revisar el documento de trabajo No. 12 de 2013, de la Superintendencia de Industria y Comercio.

**Gráfico 8. Número de municipios en que un distribuidor se encuentra presente (2014)**



Fuente: SUI. Elaboración CREG.

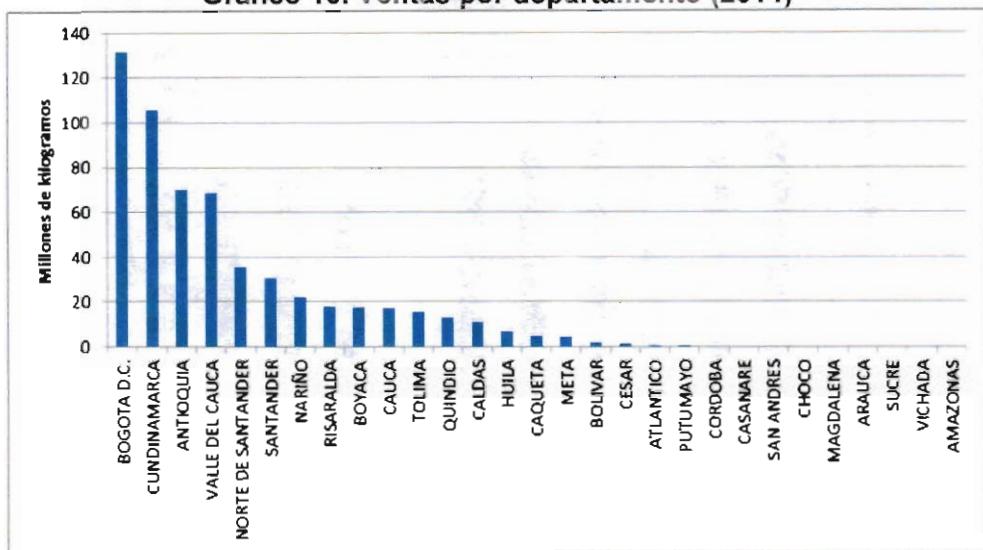
**Gráfico 9. Relación entre número de empresas por municipio y nivel de competencia (2014)**



Fuente: SUI. Elaboración CREG.

A mayor escala de la división política, el sesenta y cinco por ciento de las ventas minoristas de GLP se encuentran concentradas en Bogotá (23%), Cundinamarca (18%), Antioquia (12%) y Valle del Cauca (12%). El porcentaje restante se encuentra distribuido mayoritariamente en doce departamentos (Gráfico 8).

Gráfico 10. Ventas por departamento (2014)



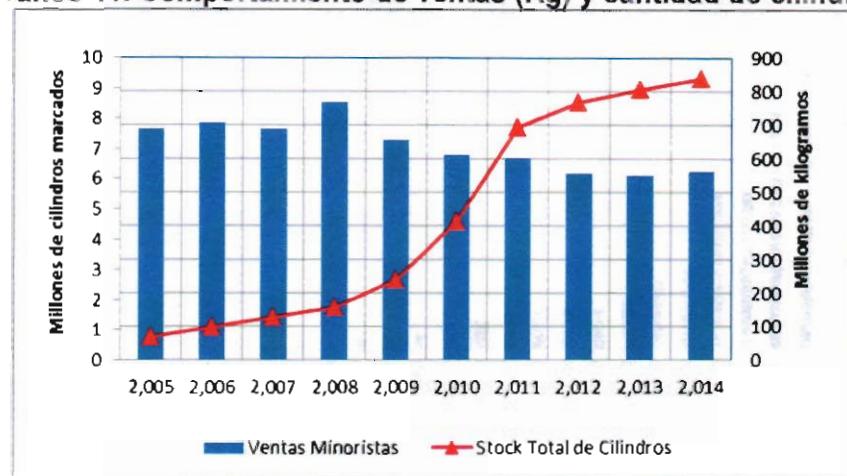
Fuente: SUI. Elaboración CREG

### 2.3 Relación entre ventas e inversión

Como se presentó en secciones anteriores, el mercado minorista de GLP tuvo un cambio estructural con la introducción del esquema de marcas: las ventas ya no se realizan utilizando cilindros universales, como fue antes del 2008, sino a través de las inversiones de los distribuidores, i.e., con sus cilindros marcados. Ello se tradujo en el remplazo de más de cinco millones de cilindros universales que se encontraban en circulación en 2005, por más de nueve millones de cilindros marcados en 2014, es decir, un incremento de 34,7% anual promedio en el acervo acumulado de cilindros.

Las ventas anuales sin embargo, presentan un comportamiento diferente y opuesto: en el Gráfico 11 se puede observar que la cantidad de kilogramos vendidos durante el periodo de 2005 a 2007 se mantiene alrededor de 700 millones de kilogramos y, posteriormente, se reduce hasta posicionarse alrededor de 550 millones de kilogramos en 2014. Ello indica que las ventas minoristas se redujeron en 1,96% anual promedio durante ese periodo.

Gráfico 11. Comportamiento de ventas (Kg) y cantidad de cilindros



Fuente: SUI, SICMA. Elaboración CREG.

Este contraste entre mayor **inversión** y menor tamaño de mercado puede explicarse no tan sólo por la existencia de capacidad ociosa de envasado sino también por posibles prácticas irregulares de algunos distribuidores y otros participantes del mercado (ver sección **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**). La capacidad ociosa no obstante, debe reflejarse en la relación que existe entre ventas y el acervo de cilindros, i.e.,

$$\text{Relación Ventas Inversión} = \frac{\text{Ventas}}{\text{Capacidad de envasado}}$$

Esta relación es menor a uno: no se puede vender GLP más allá de la capacidad de envasado, ya sea en cilindros o en tanques estacionarios.

Cuando la relación se analiza para el envasado en cilindros marcados, el tamaño del cilindro determina la rotación del mismo entre el oferente (i.e., un distribuidor) y un usuario final. Un cilindro de cuarenta libras puede cambiar de manos al menos seis meses al año; uno de mayor tamaño (e.g., cien libras) puede hacerlo un poco más de tres veces si el usuario es residencial<sup>18</sup>. Esto implica que un distribuidor no necesariamente vende todos los meses para una presentación<sup>19</sup> sino que las transacciones ocurren de acuerdo a la rotación (e.g., semanal, mensual, bimensual, anual). Esta es una razón adicional (particular al mercado residencial) por la cual la relación es estrictamente menor a uno.

Dado que el acervo de cilindros se encuentra particionado por presentaciones de distintas capacidades, y la rotación de cilindros determina los registros de ventas, una forma adecuada para realizar un análisis de esta relación es "estandarizarla" o establecerla en "equivalentes" a un tipo de presentación (e.g., cuarenta libras) y considerar como unidad temporal, años:

<sup>18</sup> Que un cilindro rota cada dos meses indica que el usuario requiere comprar GLP cada dos meses para suplir su consumo

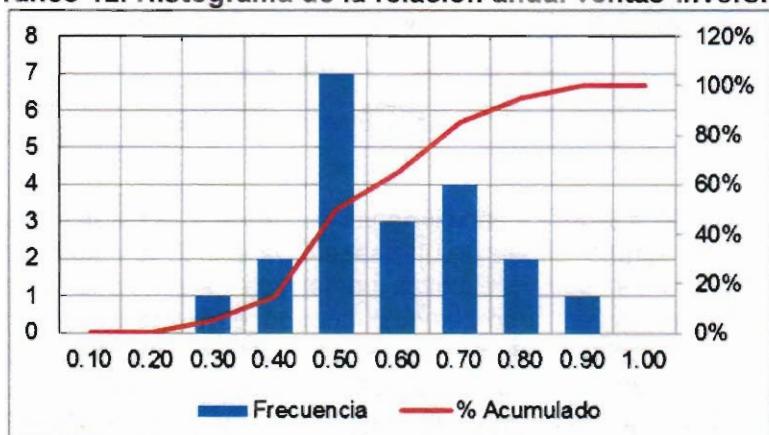
<sup>19</sup> Un usuario residencial que demanda cilindros de cuarenta libras podría comprar GLP cada dos meses.

$$\text{Relación Ajustada Ventas Inversión} = \frac{\text{Ventas anuales equivalentes}}{MR \times \text{stock equivalente de cilindros}}$$

donde  $MR$  es el promedio de meses en que un distribuidor reporta ventas. Obsérvese que este número es menor o igual a doce (12) debido a que depende de los reportes de ventas de cada tipo de cilindro.

Esta relación se analiza utilizando los reportes hechos por distribuidores y comercializadores minoristas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), a través del SUI. El Gráfico 12 exhibe un histograma de la relación anual ajustada ventas-inversión de distribuidores<sup>20</sup> utilizando la información disponible para el período 2008-2014<sup>21</sup>. Como se observa, la relación tiene un mayor peso probabilístico entre 0,5 y 0,7, lo que indica que para vender un cilindro de GLP, un distribuidor debe tener al menos entre uno y dos cilindros a su disposición.

Gráfico 12. Histograma de la relación anual ventas-inversión



Fuente: SUI, SICMA. Elaboración CREG.

Alternativamente, esta relación se puede re-expresar en términos de la capacidad de envasado:

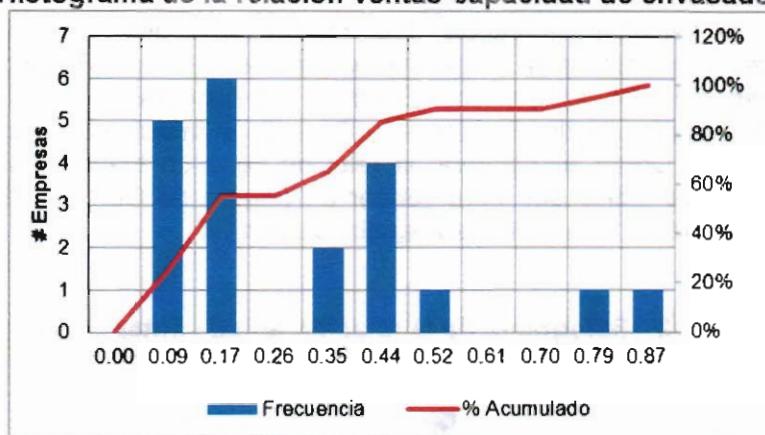
$$\text{Relación Ventas Capacidad Envasado Cilindros} = \frac{\text{Ventas anuales}}{MR \times \text{Capacidad envasado cilindros}}$$

<sup>20</sup> Los datos del SUI muestran que muchos de los distribuidores no registran sus inversiones en estos activos. En muchos casos, el nivel de subregistro es tal que la relación estimada es significativamente superior a uno.

<sup>21</sup> Para cada año se calcula la relación ventas e inversión de cada distribuidor y se filtra para aquellos que la relación definida en esta sección se cumple. Luego, se obtiene la relación promedio para cada distribuidor con la cual se construye el histograma.

Esta relación establece cuánta debe ser la capacidad de envasado en cilindros que tiene un distribuidor para respaldar la venta anual de un kilogramo de GLP. El Gráfico 13 muestra que el noventa por ciento de los distribuidores tiene al menos el doble de la capacidad de envasado (en kilogramos) para respaldar una venta (i.e., 0,52). Diez por ciento de la muestra respalda cada kilogramo vendido con once kilogramos de capacidad (i.e., 0,09).

Gráfico 13. Histograma de la relación ventas-capacidad de envasado en cilindros



Fuente: SUI, SICMA. Elaboración CREG.

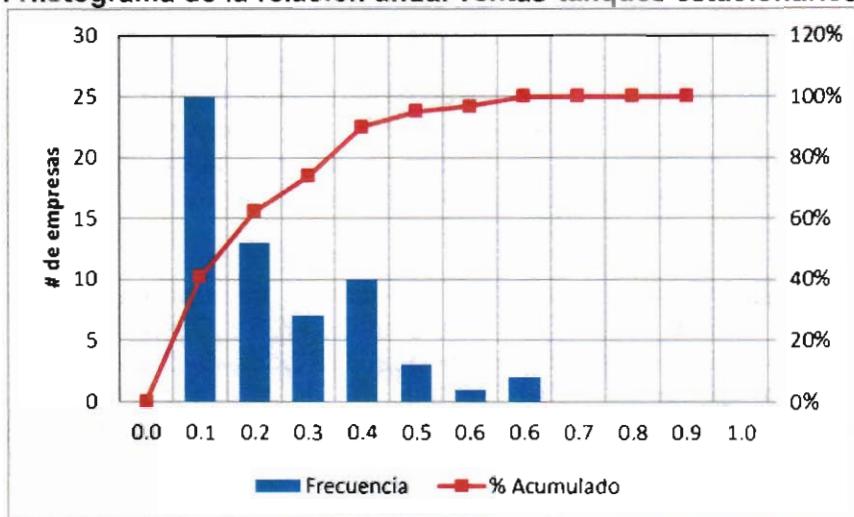
La relación entre ventas y tanques estacionarios es similar a la establecida entre ventas e inversión en cilindros, aunque difiere en un aspecto particular: la naturaleza de la relación contractual. El usuario de GLP que utiliza un tanque estacionario para su envasado, prefiere la garantía del consumo continuo, cubriendo el riesgo de desabastecimiento a través de la compra de mayores cantidades de combustible y de relaciones contractuales de mediano y largo plazo. En otras palabras, un contrato entre un usuario final y un distribuidor busca que la provisión sea tan firme y continua como la provisión de cualquier otro servicio público (e.g., electricidad, agua y saneamiento básico). Ahora, la preferencia por un servicio continuo de suministro de GLP conlleva a que usuarios y distribuidores se distribuyan la propiedad de los tanques estacionarios<sup>22</sup>: en 2014, el treinta por ciento de los tanques estacionarios pertenecía a los usuarios mientras que el porcentaje restante a distribuidores (ver Gráfico 2). Este hecho lleva a que la relación se realice no sólo en función de la inversión en tanques estacionarios sino, de manera más general, en función de tanques atendidos (TA) por un distribuidor, sin importar si es de su propiedad o de propiedad del usuario final. Obsérvese del Gráfico 3 que existe gran heterogeneidad en las presentaciones de los tanques estacionarios. Ello hace necesario que la relación se establezca en términos de la capacidad de los mismos, i.e.,

$$\text{Relación Ventas Capacidad Envasado TA} = \frac{\text{Ventas Anuales}}{MR \times \text{Capacidad Envasado TA}}$$

<sup>22</sup> Si un usuario de GLP desea cubrirse ante un riesgo de no tener la disponibilidad del producto, puede incurrir en el costo de invertir en un tanque estacionario como parte de su estrategia de aseguramiento.

Utilizando una ventana de tiempo 2008-2014, se construye un histograma de la relación (Gráfico 14)<sup>23</sup>. Se observa que la relación para tanques estacionarios tiene un mayor peso probabilístico entre 0,1 y 0,4, lo que indica que un distribuidor cualquiera puede respaldar cada kilogramo vendido con un máximo de cuarenta kilogramos de capacidad de envasado en tanques estacionarios.

**Gráfico 14. Histograma de la relación anual ventas-tanques estacionarios atendidos**



Fuente: SUI, SICMA. Elaboración CREG.

## 2.4 Análisis estadístico

Hasta el momento la relación entre ventas e inversión en envasado se ha analizado a través de la revisión de los datos, infiriendo los posibles valores que puede tener esta relación. Una forma adecuada para determinar la relación óptima es realizar un ejercicio de inferencia econométrica buscando responder una de las siguientes preguntas: ¿Cuántos cilindros debe poseer un distribuidor para vender un cilindro adicional de GLP? ¿Cuánta capacidad de envasado en cilindros/tanques estacionarios debe un distribuidor tener para vender un kilogramo adicional de GLP?

En el específico a cilindros, la relación entre ventas anuales en cilindros (VAC) y el stock de cilindros equivalentes (SCE) se puede formular como la siguiente relación lineal:

$$\text{Log}(VAC) = \beta_0 + \beta_1 \text{Log}(SCE) + \beta_3 \Gamma + \varepsilon$$

donde  $\Gamma$  es una matriz de variables diferenciadoras entre distribuidores como, por ejemplo, son el número de municipios en que vende un distribuidor, la participación de las

<sup>23</sup> Al igual que para la relación dada por la inversión en cilindros, el análisis parte de determinar la relación ventas e inversión de cada distribuidor cada año y se filtra para aquellos que la relación definida se cumple. Luego, se obtiene la relación promedio para cada distribuidor con la cual se construye el histograma.

ventas de un distribuidor entre el total de ventas minoristas, el número de plantas de envasado propiedad de un distribuidor, *inter alii*;  $\beta$ 's son los coeficientes a estimar y  $\varepsilon$  es un vector de errores estocásticos independientes e idénticamente distribuidos. El coeficiente  $\beta_1$  determina estadísticamente la relación de interés. Este coeficiente se interpreta como la elasticidad de las ventas a cambios en el nivel del stock de cilindros.

Para estimar esta ecuación se utiliza la información de ventas y de acervo acumulado de cilindros de cada distribuidor para el período 2008-2014, ambas series de datos reportadas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios<sup>24</sup>. Dada la heterogeneidad del acervo y de las ventas, ambas variables son estandarizadas a cilindros de cuarenta libras. Para las variables diferenciadoras entre distribuidores (i.e., variables de control) se utiliza la información reportada igualmente al SUI. En el proceso de estimación se utilizan dos: la variable *plantas*, que refiere al número de plantas de envasado que tiene un distribuidor, reportadas cada año, y, la variable *presencia*, la cual refiere al número de municipios en que un distribuidor se encuentra activo en ventas durante un año.

El Cuadro 1 muestra los resultados del ejercicio de inferencia utilizando el método econométrico de mínimos cuadrados ponderados (WLS). Obsérvese que la relación estimada es estadísticamente significativa al igual que todos los coeficientes estimados de la ecuación. El coeficiente de interés estimado,  $\beta_1$ , es igual a 0,576 lo que implica que para vender un cilindro adicional de GLP se requieren dos cilindros a disposición del distribuidor. Dicho de otra manera, por cada cilindro que disponga en stock el distribuidor, puede vender 0,58 cilindros adicionales.

---

<sup>24</sup> El registro de ventas de cada distribuidor es de frecuencia mensual y a nivel municipal. Cada empresa reporta esta información a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a través del SUI. El registro de cilindros comprados por cada distribuidor es de frecuencia mensual y a nivel nacional. Cada empresa reporta esta información a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a través del SICMA. Dado que existen meses en que no se registran ventas o inversión en cilindros, la información de ambas variables se anualiza. De forma similar, dado que la información del SICMA es de carácter nacional, la información de ventas se agrega a nivel nacional. No obstante para no perder información municipal, se construye la variable *presencia* (i.e., el número de municipios en que el distribuidor se encuentre presente), la cual se utiliza en los ejercicios de inferencia estadística.

## Cuadro 1. Estimación relación ventas y stock de cilindros equivalentes

```

lm(formula = log(vac) ~ log(sce) + plantas + presencia,
  weights = 1/residuals_ols^2)

Weighted Residuals:
    Min          1Q      Median          3Q      Max
-1.2425910 -1.0013244  0.9285489  0.9985406  1.0349747

Coefficients:
            Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)    
(Intercept) 2.034184e+00 1.243184e-02 163.62699 < 2e-16 ***
log(sce)    5.762039e-01 1.302755e-03 442.29647 < 2e-16 ***
plantas     5.543332e-02 1.362300e-03  40.69097 < 2e-16 ***
presencia   1.155534e-04 6.391567e-05  1.80790 0.072109 .  
---
Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 1.002193 on 202 degrees of freedom
Multiple R-squared:  0.9999795, Adjusted R-squared:  0.9999792 
F-statistic: 3279820 on 3 and 202 DF, p-value: < 2.2204e-16

```

Fuente: CREG.

El ejercicio de estandarización de las variables de interés puede ser generalizado para facilitar la aplicación de sus resultados en las propuestas regulatorias. La relación se puede establecer entre kilogramos vendidos anualmente de GLP (KVA) y la capacidad de envasado en cilindros (CEC), medida en kilogramos,

$$\text{Log}(KVA) = \beta_0 + \beta_1 \text{Log}(CEC) + \beta_3 \Gamma + \varepsilon$$

En este caso, la ecuación busca establecer la capacidad de envasado en cilindros que debe tener un distribuidor para vender un kilogramo de GLP adicional. Utilizando el mismo método estadístico (WLS), se estima la relación y los resultados se presentan en la Cuadro 2. Nuevamente se observa que la relación estadística y sus coeficientes son estadísticamente significativos. El coeficiente  $\beta_1$  es 0,582 indicando que para vender un kilogramo adicional de GLP se requiere de dos kilogramos de capacidad de envasado en cilindros. De otra manera, el coeficiente indica que por cada kilogramo de capacidad de envasado en cilindros que el distribuidor posea, puede vender 0,58 kilogramos adicionales anualmente.

## Cuadro 2. Estimación relación ventas y capacidad de envasado en cilindros

```

lm(formula = log(kva) ~ log(cec) + plantas + presencia,
  weights = 1/residuals_ols^2)

Weighted Residuals:
    Min      1Q   Median      3Q      Max
-1.3137525 -0.9998603  0.9012800  0.9979680  1.2815439

Coefficients:
            Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)    
(Intercept) 6.335551e+00 1.765103e-02 358.93386 < 2.22e-16 ***
log(cec)    5.816266e-01 1.359516e-03 427.81901 < 2.22e-16 ***
plantas     3.103361e-02 9.888757e-04 31.38272 < 2.22e-16 ***
presencia   3.000777e-04 8.389886e-05  3.57666 0.00043553 ***
---
Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 0.9940222 on 202 degrees of freedom
Multiple R-squared:  0.9995284, Adjusted R-squared:  0.9995214
F-statistic: 142722.8 on 3 and 202 DF, p-value: < 2.2204e-16

```

Fuente: CREG.

Los coeficientes estimados en ambos ejercicios de inferencia estadística son similares y están en línea con las conclusiones extraídas del estudio de los datos. Este hecho da cierta garantía de "robustez estadística" a la relación estimada.

La relación entre ventas anuales en tanques estacionarios y el número de tanques estacionarios atendidos por un distribuidor se caracteriza por la heterogeneidad de estos respecto a su capacidad (ver Gráfico 3). Ello, y la falta de un buen criterio estandarización a una capacidad común, conlleva a que el ejercicio de inferencia se realice únicamente en términos de capacidad de envasado. La ecuación a estimar es

$$\text{Log}(KVATE) = \beta_0 + \beta_1 \text{Log}(CETE) + \beta_3 \Gamma + \varepsilon$$

donde *KVATE* es el número de kilogramos vendidos anualmente para la atención de tanques estacionarios, *CETE* es la capacidad total de envasado de los tanques estacionarios atendidos, y  $\Gamma$  es una matriz de variables diferenciadoras entre distribuidores, las cuales son *presencia* y *plantas*, dos variables definidas anteriormente. Al igual que en el caso de cilindros, la ecuación busca establecer la capacidad de envasado en tanques estacionarios que debe tener un distribuidor (entre propios y atendidos) para vender un kilogramo de GLP adicional. Utilizando el mismo método econométrico (WLS), se estima la relación y los resultados se presentan en el Cuadro 3. Nuevamente se observa que la relación econométrica y sus coeficientes son estadísticamente significativos. El coeficiente  $\beta_1$  es 0,306, lo cual indica que para vender un kilogramo adicional de GLP se requiere de 3,26 kilogramos de capacidad de envasado en tanques estacionarios. Alternativamente, por cada kilogramo de capacidad de envasado en tanques estacionarios atendidos, el distribuidor puede vender 0,306 kilogramos anualmente.

**Cuadro 3. Estimación relación ventas y capacidad de envasado en tanques estacionarios atendidos**

```

lm(formula = log(kvate) ~ log(cete) + plantas + presencia,
  weights = 1/residuals_ols^2)

Weighted Residuals:
    Min          1Q      Median        3Q      Max
-1.4712728 -0.9906739  0.8540612  1.0068021  1.1557584

Coefficients:
            Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)    
(Intercept) 9.347553364  0.0276626386 337.91257 < 2.22e-16 ***
log(cete)    0.3066037527  0.0018921937 162.03614 < 2.22e-16 ***
plantas     -0.0424350290  0.0024933401 -17.01935 < 2.22e-16 ***
presencia   0.0055811619  0.0001185288  47.08697 < 2.22e-16 ***
---
Signif. codes:  0 '****' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 0.9963795 on 221 degrees of freedom
Multiple R-squared:  0.9999994, Adjusted R-squared:  0.9999994 
F-statistic: 6.504504e+07 on 6 and 221 DF,  p-value: < 2.2204e-16

```

Fuente: CREG.

Un ejercicio final de inferencia es establecer esta relación entre las ventas totales y la capacidad total de envasado, en cilindros y tanques estacionarios, de un distribuidor, esto es,

$$\text{Log}(KVA) = \beta_0 + \beta_1 \text{Log}(CE) + \beta_3 \Gamma + \varepsilon$$

donde  $KVA$  es el número de kilogramos vendidos anualmente en cilindros y para la atención de tanques estacionarios,  $CE$  es la capacidad total de envasado en cilindros en tanques estacionarios atendidos, y  $\Gamma$  es una matriz de variables diferenciadoras entre distribuidores, las cuales nuevamente son *presencia* y *plantas*. El coeficiente  $\beta_1$  es 0,427 indicando que para vender un kilogramo adicional de GLP se requiere de 2,34 kilogramos de capacidad de envasado. Dicho de otra manera, el coeficiente indica que por cada kilogramo adicional de capacidad de envasado que el distribuidor posea, puede vender 0,427 kilogramos adicionales anualmente. Obsérvese que el valor de este coeficiente es mayor que aquél estimado para la relación entre ventas y tanques estacionarios atendidos, y es menor que aquél estimado para la relación entre ventas y la inversión en cilindros.

**Cuadro 4. Estimación relación ventas y capacidad de envasado en cilindros y tanques estacionarios atendidos**

```

lm(formula = log(kva) ~ log(ce) + plantas + presencia,
  weights = 1/residuals_ols^2)

Weighted Residuals:
    Mín          1Q      Median        3Q       Max
-2.0533736 -1.0034521  0.9282212  0.9911102  1.2993096

Coefficients:
            Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)    
(Intercept) 8.4464818779 0.0214263077 394.21080 < 2.22e-16 ***
log(ce)      0.4270075405 0.0016622912 256.87891 < 2.22e-16 ***
plantas     0.0222609846 0.0034834904   6.39043 6.2059e-10 ***
presencia   0.0026551321 0.0001102961  24.07276 < 2.22e-16 ***
---
Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 0.9983898 on 304 degrees of freedom
Multiple R-squared:  0.9999757, Adjusted R-squared:  0.9999752
F-statistic: 2085698 on 6 and 304 DF, p-value: < 2.2204e-16

```

Fuente: CREG.

**3. Análisis económico de los resultados estadísticos.**

La elasticidad entre ventas e inversión establece los requerimientos de capacidad de una empresa de distribución y/o comercialización para expandir sus ventas de GLP. Ese concepto de elasticidad se puede extraer a la actividad regular de la empresa para establecer los requerimientos necesarios que esta requiere para realizar su actividad de comercialización y distribución. En específico, a partir de las elasticidades ventas-inversión definidas en la sección anterior y las ventas anuales de GLP de una empresa, en cilindros y tanques estacionarios, se puede construir una capacidad necesaria de envasado así:

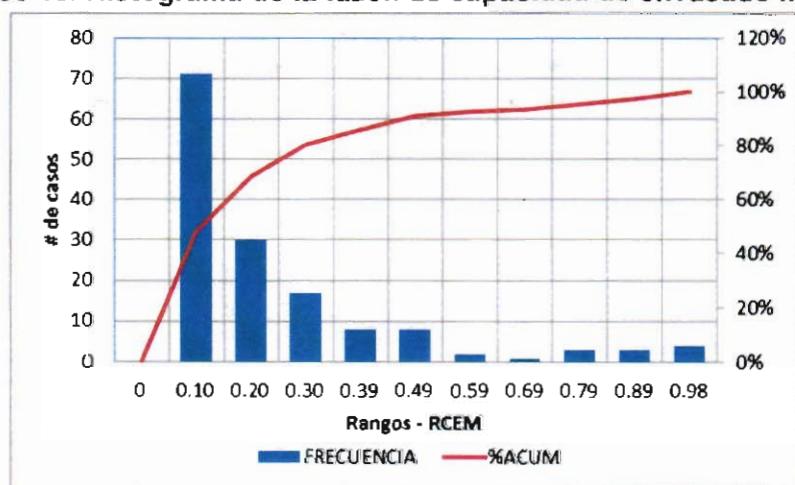
$$Cap.Nec = \frac{Ventas Anuales}{Elasticidad Ventas - Inversión}$$

*Cap.Nec* establece la capacidad de envasado que requiere una empresa en promedio para mantener y expandir sus niveles observados de ventas. Utilizando como base de datos la información de ventas y los registros de cilindros y tanques estacionarios del SUI para las estimaciones realizadas en la sección anterior, *Cap.Nec* es calculada para cada empresa en cada año y se compara con la capacidad de envasado observada construyendo la razón de capacidad de envasado mínima (RCEM):

$$RCEM = \frac{Cap. Nec}{Capacidad de envasado observada}$$

El Gráfico 15 muestra el histograma de esta razón. Como se observa en él, el 50% de los casos (i.e., empresas por años) muestra que las empresas efectivamente venden una décima de su capacidad de envasado. De la misma manera, el gráfico muestra que el 86% de la muestra tiene esta razón igual o menor a 0,39, lo cual está en línea con los ejercicios de inferencia estadística realizados. Esto indica que el 86% de las empresas tienen, para vender un kilogramo de GLP, al menos 2,5 kilogramos de capacidad de envasado.

**Gráfico 15. Histograma de la razón de capacidad de envasado mínimo**



Fuente: CREG.

Ahora, realizando este mismo análisis con las empresas que únicamente se encontraban activas en el 2014, se encuentra que el 71% de ellas tenían esta razón igual o menor a 0,08, es decir, disponían de al menos 12,5 kilogramos de capacidad de envasado para vender un kilogramo de GLP. El 94,1% de las empresas activas exhibían una razón inferior a 0,31. Ello, en conclusión, confirma uno de los hechos estilizados de la actividad de distribución y comercialización minorista de GLP: desde 2008 y a través de los años, las empresas han adquirido una capacidad de envasado que supera los niveles de compra de GLP en el mercado mayorista.

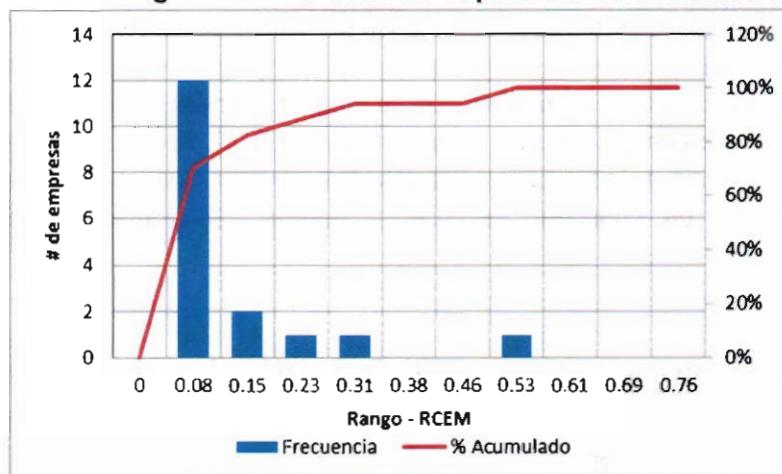
*Alvaro*

*AS*

*AS*

*AS*

Gráfico 16. Histograma de la razón de capacidad de envasado mínimo



Fuente: CREG.