



**Comisión de Regulación
de Energía y Gas**

REPOSICIÓN Y MANTENIMIENTO DE CILINDROS Y TANQUES ESTACIONARIOS

DOCUMENTO CREG-034
ABRIL 25 DE 2002

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

SECTOR GASES LICUADOS DEL PETRÓLEO

PROPUESTA PARA LA RESPOSICIÓN Y MANTENIMIENTO DE CILINDROS Y TANQUES ESTACIONARIOS

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene por objeto someter a consideración de la CREG el marco general de la propuesta para el esquema de reposición y mantenimiento que busca garantizar la eficiencia y transparencia en la realización de estos trabajos.

Desde 1994, año en el cual la CREG comenzó su labor de regulación de las actividades de la cadena de prestación del servicio de GLP, como parte de las tarifas se incluyó un rubro denominado Margen para Seguridad el cual buscaba garantizar la disponibilidad de los recursos necesarios para realizar las tareas de mantenimiento y reposición de los cilindros y tanques estacionarios, con el objeto de mantenerlos en condiciones de operación y seguridad adecuadas. En 1996, mediante la expedición de la Resolución CREG-074, se definió un esquema administración y recaudo de los recursos del Margen para Seguridad con el objeto de garantizar la eficacia y la transparencia en la utilización de los recursos y en la ejecución de los trabajos. A partir de marzo de 1998, el Margen para Seguridad se convirtió en un elemento de la fórmula tarifaria definida para la prestación del servicio público domiciliario de GLP.

Finalmente en el año 2000, luego de obtener suficiente evidencia del mal estado del parque de cilindros en circulación que exponía a los usuarios y público en general a un alto riesgo, la CREG ordenó la ejecución de un programa intensivo de reposición de cilindros que incluyó el cambio de tamaño de los mismos. Este programa de reposición, así como la fijación de los recursos necesarios para su ejecución están contenidos en la Resolución CREG-048 de 2000. A la fecha ha transcurrido el primer año de dicho programa.

En agosto de 2001 el Congreso de la República expidió Ley 689 de mediante la cual modificó la Ley 142 de 1994. El Artículo 23 de la Ley 689 de 2001 establece:

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

distribuidores tengan participación en el recaudo y administración de los recursos, estableciendo todos los controles necesarios.”

En cumplimiento de lo ordenado por esta Ley, en octubre de 2001, la CREG expidió la Resolución CREG-131 mediante la cual adecuó la aplicación de los recursos del Margen para Seguridad establecido en las fórmulas tarifarias, a lo dispuesto en dicha Ley.

Posteriormente, el 27 de febrero de 2002 la CREG, con base en las experiencias adquiridas durante el tiempo en que ha estado vigente el esquema de recaudo y administración definido en la Resolución CREG-074 de 1996, definió el esquema de administración y recaudo de los recursos del margen de seguridad. Para la definición de este esquema la CREG otorgó participación a los distribuidores y luego concertó con ellos la forma como participarían en el mismo. La Resolución CREG-010 de 2002 establece el esquema definitivo producto de este proceso, el cual contempla un período de transición para su implementación total.

Adicionalmente, el Artículo 23 de la Ley 689 de 2001 establece en su inciso final:

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

De esta manera la Ley reitera la competencia de la CREG para adoptar las medidas regulatorias necesarias para garantizar que se realice la reposición y mantenimiento adecuado de los cilindros y tanques estacionarios de GLP. Por lo tanto, antes del 28 de abril de 2002, la CREG debe definir la forma como se llevarán a cabo las actividades de reposición y mantenimiento de cilindros y tanques estacionarios, financiadas con los recursos del Margen de Seguridad.

Es de anotar que, al igual que en el esquema de administración y recaudo previamente adoptado por la CREG, para la implementación total del esquema de reposición y mantenimiento que se propone se requiere un período de transición, cuya duración está determinada por los compromisos contractuales vigentes dentro del esquema actualmente en marcha.

El documento inicia con un análisis del esquema vigente y luego plantea una alternativa intermedia en la cual se hace explícita y verificable la responsabilidad de los distribuidores con respecto al buen estado de los cilindros y tanques estacionarios que utilicen para la distribución de GLP. En el Anexo No. 1 se presenta un análisis de la propuesta formulada por algunos distribuidores consistente en la implantación del esquema de marcas de cilindros. Vale decir que la presente propuesta no genera inflexibilidades para una eventual adopción de esquemas de marcas en caso de que los estudios que adelanta la Comisión lo demuestren aconsejable

2. ANTECEDENTES

2.1. ESQUEMA VIGENTE ENTRE 1975 Y 1996

En 1975, a través de la Resolución 2095, el Ministerio de Minas y Energía creó el margen de mantenimiento, reparación y reposición de cilindros portátiles para el GLP, destinado a solventar los gastos incurridos por los distribuidores para mantener unas condiciones mínimas aceptables de seguridad del parque de cilindros utilizados en la venta de GLP a nivel doméstico. Este margen entró a formar parte integral del precio de venta al público de cada galón de gas, y la administración de estos recursos se asignó temporalmente a ECOPETROL.

Posteriormente, mediante la Resolución 930 de 1976, el Ministerio de Minas y Energía reglamentó las actividades de mantenimiento, reparación y reposición de cilindros portátiles para gas licuado del petróleo en mal estado y de sus correspondientes accesorios. Para este fin dispuso que se constituyeran entes autónomos dedicados exclusivamente al desarrollo de las actividades anotadas, denominados Fondos de Mantenimiento, Reparación y Reposición de Cilindros, que serían conformados por la libre asociación de las empresas distribuidoras de GLP.

Dichos Fondos no produjeron los resultados esperados durante los más de 10 años en que se mantuvieron funcionando. Así, en 1987 mediante Resolución 1040, el Ministerio de Minas y Energía reconfiguró este esquema y estipuló la prestación de este servicio a través de asociaciones de empresas distribuidoras sin ánimo de lucro que eran previamente autorizadas por el Ministerio¹. La Resolución introdujo nuevos elementos en el esquema que incluían los requisitos para el funcionamiento de los Fondos, sistemas de control y, especialmente, de vigilancia en la correcta utilización y destinación de los recursos del Margen para Seguridad, buscando mantener los cilindros en condiciones de operación adecuadas. Con este nuevo esquema se mantuvo como responsabilidad del Ministerio, a través de la Dirección de Hidrocarburos, la auditoria operativa, técnica y financiera de los Fondos. Sin embargo, ante la renuencia de los Fondos a aceptar estas auditorias y tras un proceso legal, se eliminó gran parte del articulado de esta Resolución, quedando nuevamente la ejecución de estos recursos sin un esquema de control y vigilancia que garantizará su adecuada utilización².

La forma en que operaba el esquema consistía en que ECOPETROL recaudaba el Margen para Seguridad con base en su volumen de ventas y trasladaba recursos a cada Fondo en proporción a los volúmenes agregados de ventas mensuales de las distribuidoras asociadas a cada uno de ellos, para que éstos realizaran los trabajos

¹ Para esta fecha entraron a operar los siguientes fondos: ADIGAS, ARCEGAS, CEDIGAS, COLGAS, FONORIENTE, CODIGAS Y CORDIGAS; agremiados a través del ente denominado AFOMDIGAS.

² Consejo de Estado, Marzo 5 de 1990. Proceso No. 741.

de reposición y mantenimiento solicitados por sus empresas asociadas. Este esquema de asignación de recursos no respondía a las verdaderas necesidades de reposición y mantenimiento de cilindros, lo cual ocasionó que algunos Fondos presentaran un superávit de recursos mientras que otros no alcanzaban a cubrir sus necesidades. A título de ejemplo, los fondos que asociaban empresas de la costa, dado sus bajos volúmenes de ventas, no generaban suficientes recursos para mantener y reponer un parque de cilindros, que por estar expuesto a condiciones especialmente adversas, tiene mayores necesidades de reposición y mantenimiento. Esto, sumado a los vicios de manejo que se evidenciaron con el tiempo y a la dificultad real de controlar la gestión de los fondos, hizo que el esquema de reposición y mantenimiento, a través de Fondos de Mantenimiento y Reposición, dejara de responder a las expectativas y objetivos que le dieron origen.

2.2. ESQUEMA VIGENTE - RESOLUCIÓN CREG-074 DE 1996

En 1994, la Ley 142 de 1994, asignó a la CREG la responsabilidad de regular la prestación del servicio público domiciliario de Gas Licuado de Petróleo y en desarrollo de sus funciones, la Comisión expidió la Resolución CREG-074 de 1996 en la cual se estableció el marco regulatorio general de la Industria, adoptando el Margen de Seguridad que había establecido el Ministerio de Minas y Energía, como parte de la Fórmula Tarifaria, y modificando el mecanismo de administración de dicho margen. De esta forma, creó un mecanismo centralizado para el recaudo y administración de los Recursos del Margen para Seguridad, en el cual ECOPETROL continuó siendo el recaudador y el Ministerio de Minas y Energía pasó a ser administrador a través de una fiducia que comenzó a operar en octubre de 1998. Como novedad importante del esquema de reposición y mantenimiento, se estableció la prestación centralizada de estos servicios, a través de Talleres especializados contratados por la fiducia mediante un proceso competitivo de convocatorias públicas. De esta manera se facilitó la vigilancia y control en la utilización de los recursos del Margen para Seguridad, la correcta ejecución técnica de los trabajos y una asignación de recursos que responde a las necesidades identificadas de reposición y mantenimiento de cada distribuidor.

En abril de 2001, se inició la ejecución de los contratos con los Talleres de Mantenimiento y Reposición, con un plazo de dos años. A partir de esa fecha dejaron de funcionar los antiguos Fondos.

3. ANÁLISIS DEL ESQUEMA DE REPOSICIÓN Y MANTENIMIENTO VIGENTE

3.1. DESCRIPCIÓN

La Resolución CREG-074 de 1996 estableció: IV. MANTENIMIENTO, REPARACIÓN Y REPOSICIÓN

“IV. MANTENIMIENTO, REPARACIÓN Y REPOSICIÓN

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

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

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

Artículo 30. Recursos en poder de los fondos. Los recursos provenientes del margen para el mantenimiento, reparación y reposición establecidos en las estructuras de precios de GLP, que hayan recibido los Fondos de Mantenimiento, Reparación y Reposición de Cilindros y Tanques actualmente existentes y que no hayan sido utilizados, deberán ser entregados a la fiducia a que se refiere el artículo anterior, dentro de los diez (10) primeros días hábiles del mes de noviembre de 1996, previa verificación y sustentación contable por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos y de la Contraloría General de la República si es del caso.

Artículo 31. Transferencia de Recursos. El margen para seguridad establecido en la estructura vigente de precios, deberá ser retenido por los grandes comercializadores al efectuar los suministros de GLP a los comercializadores mayoristas.

Los grandes comercializadores entregarán mensualmente a la entidad fiduciaria, dentro de los cinco (5) primeros días del mes siguiente al de la causación, el valor recaudado por concepto de dicho margen. Los grandes comercializadores no recibirán suma alguna por el manejo de los recursos destinados a estas actividades.

Artículo 32. Obligaciones de la fiducia. La fiducia está obligada a cancelar el mantenimiento periódico, preventivo y correctivo, de los cilindros, tanques estacionarios, otros recipientes, sus partes y accesorios, sin importar su tamaño y fecha de fabricación, y a reponer todos los cilindros portátiles que, en razón de su deterioro, lleguen al límite de uso.

Artículo 33. Reposición de tanques para suministro residencial. Las obligaciones de la fiducia con relación a la reposición de tanques estacionarios de GLP, tienen el siguiente alcance:

- a) Los tanques estacionarios en servicio, cuya fecha de fabricación sea posterior al 1º de enero de 1985, su reposición estará íntegramente a cargo de la Fiducia.*
- b) Los tanques estacionarios en servicio, cuya fecha de fabricación sea anterior al 1º de enero de 1985, su reposición estará a cargo del propietario. En este caso, los talleres estarán obligados a hacer la reposición y facturarán el valor correspondiente al propietario, de acuerdo con las tarifas fijadas con la fiducia.*

Parágrafo. Para el cumplimiento del presente artículo el propietario del tanque debe demostrar la fecha de su fabricación mediante la respectiva factura original de compra o la placa de especificaciones de fabricación que debe estar adherida en el cuerpo del mismo. Si esta comprobación no es factible, el tanque recibirá la denominación del ordinal b) del presente Artículo.

Artículo 34. Reposición de tanques para suministro comercial e industrial. La reposición de los tanques estacionarios en servicio para suministro comercial e industrial, cuya fecha de fabricación sea posterior al 1º de enero de 1985, se harán dependiendo de su capacidad, así:

a) Los tanques con capacidad individual igual o menor se 500 galones (1.892,5 litros) de agua, estarán íntegramente a cargo de la Fiducia.

b) Los tanques con capacidad individual superior a 500 galones (1.892,5 litros) de agua, serán objeto de negociación entre el propietario y la Fiducia, teniendo en cuenta que los primeros 500 galones (1.892,5 litros) de agua están exceptuados de cargo al propietario, según el literal a) del presente artículo.

Parágrafo. Los dineros que recibe cada taller por entradas en la venta de chatarra de cilindros, tanques, otros recipientes, sus partes y accesorios, ingresarán a la fiducia, previa deducción de la tarifa de destrucción que se fije como resultado de las convocatorias.

Artículo 35. Talleres. Las actividades de mantenimiento, reparación y reposición de cilindros, tanques estacionarios, otros recipientes, sus partes y accesorios, serán prestadas por las personas que resulten escogidas de acuerdo con las convocatorias a que se refiere el artículo siguiente. Los Fondos de Mantenimiento, Reparación y Reposición de Cilindros y Tanques Estacionarios actualmente existentes, podrán participar en las convocatorias.

Las personas a las que se refiere este artículo se denominarán talleres de mantenimiento, reparación y reposición de GLP, y no estarán obligadas a organizarse como empresas de servicios públicos.

Artículo 36. Convocatorias. Los talleres de mantenimiento, reparación y reposición de GLP serán escogidos mediante convocatoria pública, para períodos no superiores a cinco (5) años.

Para la fijación de las tarifas y precios por las actividades de mantenimiento, reparación y reposición de cilindros, tanques estacionarios, otros recipientes, sus partes accesorios, incluido el traslado de los cilindros, la fiducia establecerá procedimientos que aseguren y estimulen la posibilidad de concurrencia de oferentes, y las convocatorias podrán abarcar regiones geográficas específicas.

En el análisis de las ofertas presentadas, la fiducia deberá tener en cuenta la capacidad técnica, económica y administrativa de los oferentes, para efectuar el mantenimiento, reparación y reposición de los cilindros, tanques estacionarios, recipientes, sus partes y accesorios.

Parágrafo primero. Las instalaciones de los talleres deberán cumplir con todos los requisitos técnicos y de seguridad establecidos por las autoridades competentes. El Ministerio de Minas y Energía reglamentará la operación de los talleres.

Parágrafo segundo. Hasta que inicien operaciones los talleres a que se refiere el artículo 34 de la presente Resolución, los Fondos de Mantenimiento, Reparación y Reposición de

Cilindros y Tanques existentes, continuarán operando con cargo a los recursos que para tal efecto destine la fiducia.

Artículo 37. Obligaciones generales de los talleres. Los talleres están obligados a efectuar el mantenimiento periódico, preventivo y correctivo, la reparación y la reposición de los cilindros, tanques estacionarios, otros recipientes, sus partes y accesorios, en los términos establecidos en la presente Resolución.

El mismo día que un taller reciba cilindros portátiles para el mantenimiento, reparación o reposición, éste debe a su vez entregar al distribuidor la totalidad de los cilindros recibidos.

Artículo 38. Pago de cuentas de cobro. La fiducia, con cargo a los recursos provenientes del margen para seguridad, cancelará las cuentas de cobro debidamente soportadas que le presenten los talleres dentro de los primeros diez (10) días de cada mes. Las cuentas de cobro deberán guardar relación con la programación a que se refiere el artículo siguiente y serán canceladas dentro de los diez (10) días siguientes a su presentación.

La fiducia estará obligada a reponer en el mismo término los cilindros que en razón de su deterioro, no sean susceptibles de seguir siendo utilizados por los distribuidores para el suministro de GLP, con sujeción a las normas técnicas y de seguridad expedidas por las autoridades competentes.

Parágrafo. La fiducia, el Ministerio de Minas y Energía y la Superintendencia de Servicios Públicos, podrán practicar visitas a los distribuidores para verificar el estado de los cilindros y ordenar su mantenimiento, reparación y reposición.

Artículo 39. Programación. A partir de la entrada en vigencia del contrato de fiducia y dentro de los diez (10) últimos días de cada bimestre, los distribuidores deberán informar a la fiducia el número de cilindros, tanques estacionarios, otros recipientes, sus partes y accesorios cuyo mantenimiento, reparación y reposición pretenden realizar en el bimestre siguiente, sugiriendo el taller o talleres que pretenden utilizar para el efecto.

La fiducia autorizará dentro de los diez (10) primeros días de cada bimestre y de acuerdo con los recursos disponibles, el porcentaje de los cilindros, tanques estacionarios, otros recipientes, sus partes y accesorios cuyo mantenimiento, reparación y reposición podrá efectuarse y los talleres respectivos. Esta autorización la formulará por escrito, con copia a los respectivos talleres y a la CREG.

Por razones geográficas o de saturación de trabajo, la fiducia podrá ordenar la ejecución de trabajos en talleres diferentes a los sugeridos por el distribuidor, siempre y cuando ello no implique mayores costos.

Parágrafo. Los distribuidores no podrán circular los cilindros que ofrezcan riesgos para la seguridad de los usuarios, cuando su mantenimiento, reparación y reposición no quede incluida inmediatamente dentro de la programación efectuada por la fiducia. Para efectos de la presente Resolución, los bimestres, trimestres y semestres comenzarán a contarse a partir del mes de enero.

Artículo 40. Destrucción de cilindros y válvulas. Además de los recursos provenientes del margen para seguridad, a la fiducia ingresarán los provenientes de la venta de chatarra de cilindros, tanques, otros recipientes, sus partes y accesorios.

La venta y destrucción de cilindros, tanques estacionarios, otros recipientes, sus partes y accesorios deberán efectuarse con la presencia de delegados de la fiducia, de la Superintendencia de Servicios Públicos y del Ministerio de Minas y Energía. No podrán

participar como compradores, ni directa ni por interpuesta persona, los talleres, comercializadores o distribuidores de GLP.

Artículo 41. Informes talleres. Los talleres deberán elaborar un informe bimestral de actividades con destino a la fiducia, con copia a la Superintendencia de Servicios Públicos y al Ministerio de Minas y Energía, que incluya los siguientes aspectos:

- a) Número de cilindros, sus partes y accesorios (con número de identificación) recibidos y entregados a cada uno de los distribuidores, indicando el tipo de reparación efectuada y el nombre del distribuidor respectivo.*
- b) Número de cilindros, sus partes y accesorios (con número de identificación) que deberán ser destruidos y reemplazados, indicando el nombre del proveedor.*
- c) Número de tanques estacionarios y otros recipientes a los que se les efectuó mantenimiento, indicando el tipo de reparación efectuada y el nombre del distribuidor respectivo;*
- d) Número de tanques estacionarios y otros recipientes objeto de reposición, indicando el nombre del proveedor y cuántos fueron a cargo de la Fiducia.*

Parágrafo. La información suministrada debe contener además la tarifa cobrada por cada servicio. Los informes de que trata este artículo, deben ser presentados por los talleres durante los quince (15) primeros días de cada bimestre.

Artículo 42. Informes distribuidores. Dentro de los cuarenta y cinco días (45) siguientes a la vigencia de esta Resolución, los distribuidores deberán remitir al Ministerio de Minas y Energía, Dirección General de Hidrocarburos, el inventario de cilindros y tanques estacionarios clasificados por capacidad, y el estado técnico y de seguridad de los mismos.

Los distribuidores deberán informar bimestralmente a la fiducia, con copia al Ministerio de Minas y Energía, Dirección General de Hidrocarburos, lo siguiente:

- a) Cantidad de cilindros adquiridos en el mercado nacional o importados, especificando capacidad, el proveedor y los números de identificación respectivos;*
- b) Número de tanques estacionarios, otros recipientes e instalaciones inspeccionadas, su ubicación e identificación, indicando la capacidad y los resultados de dicha diligencia;*
- c) Número de tanques estacionarios, otros recipientes, sus partes y accesorios (con número de identificación) que debieron ser retirados del servicio y reemplazados, indicando el nombre del fabricante y del proveedor.*

Parágrafo. Copia de los informes de que trata el presente artículo, deberá ser remitida a las entidades del lugar donde desarrolle su actividad el distribuidor y a las cuales el Ministro de Minas y Energía haya delegado funciones de conformidad con lo establecido en el inciso tercero del artículo 80. del Decreto 2119 de 1992.

Artículo 43. Instalaciones con tanques estacionarios. Los distribuidores no podrán surtir tanques estacionarios y otros recipientes que no cumplan con las normas técnicas y de seguridad expedidas por las autoridades competentes.

Las redes internas, antes de ser puestas en servicio, deberán someterse a las pruebas de hermeticidad, escapes y funcionamiento, y en general a todas aquellas que establezcan los reglamentos, normas o instrucciones vigentes.

El distribuidor está obligado a inspeccionar los tanques, otros recipientes e instalaciones de los usuarios periódicamente y a intervalos no superiores de cinco (5) años o a solicitud del usuario, consultando las normas técnicas y de seguridad y si es del caso, solicitar el mantenimiento, la reparación o la reposición de los mismos.

Parágrafo. Las pruebas y revisiones a que se refiere el inciso 2o. del presente artículo, serán realizadas por el distribuidor y su costo está incluido en el cargo fijo para la entrega del producto por medio de tanque estacionario y medidor individual en las resoluciones de precios de GLP, siempre que este valor y el del GLP sean facturados con posterioridad al consumo realizado por cada usuario o consumidor final.

Artículo 44. Tanques estacionarios. Los mantenimientos de rutina a los tanques estacionarios que requieran el traslado a las instalaciones de talleres, deberán informarse con anterioridad al usuario. El distribuidor deberá proporcionar al usuario un mecanismo sustituto de suministro del GLP, de tal forma que se garantice el adecuado y oportuno servicio.

El distribuidor deberá efectuar revisión continua a los tanques estacionarios de las instalaciones a las que suministre este combustible, e informar al taller respectivo para la planeación y programación oportuna del mantenimiento, reparación o reposición requerido.

El distribuidor y los talleres deberán elaborar un programa adecuado que permita el mantenimiento y reparación de los tanques estacionarios y otros recipientes, evitando traumatismos a los usuarios.

Artículo 45. Prohibición e informes. Se prohíbe la utilización por la industria del GLP, de cilindros, tanques estacionarios y otros recipientes que se importen usados al país.

Los fabricantes o importadores de cilindros y tanques estacionarios, deberán informar semestralmente a la fiducia con copia al Ministerio de Minas y Energía, Dirección General de Hidrocarburos, la cantidad de cilindros y tanques estacionarios fabricados o importados, las ventas efectuadas y la identificación de los clientes que adquieran tanques.”

3.2. VENTAJAS

Las principales ventajas que se han identificado en el esquema vigente son:

- La contratación de talleres mediante convocatorias públicas garantiza que los trabajos se realicen a los mejores precios del mercado, haciendo más eficiente la utilización de los recursos. Así mismo permite la libre concurrencia de oferentes dispuestos a desarrollar estas labores.
- Da la libertad al distribuidor para hacer requerimientos de trabajo de reposición y mantenimiento de acuerdo con sus necesidades, para cumplir con su obligación de mantener en buen estado el parque y garantizar la seguridad en la prestación del servicio, lo cual garantiza eficiencia en la distribución de los recursos.

- Los recursos son asignados en respuesta a las necesidades de reposición y mantenimiento identificadas por cada distribuidor, lo cual garantiza eficacia en la distribución de los recursos.
- La contratación de Talleres especializados, dedicados a las labores de mantenimiento y reposición, sujetos a una interventoría técnica, permite la verificación de la aplicación de la normatividad en los procesos y en los productos finales.
- La combinación del actual esquema de recaudo y administración de los recursos con el esquema reposición y mantenimiento, ha garantizado la transparencia en la utilización de los recursos del margen de seguridad. Los recursos hasta ahora ejecutados bajo este esquema se han utilizado para remunerar los trabajos de reposición y mantenimiento efectivamente realizados.

3.3. DESVENTAJAS

Las principales desventajas que se han identificado en el esquema vigente son:

- No es claro, entre los agentes que intervienen en el esquema y ejecutan el programa³, quién es el ente encargado de que el programa de reposición y el mantenimiento de los cilindros se realice dentro de lo previsto. Esto se debió, en parte, a que los distribuidores no entendieron cómo este mecanismo les permite cumplir con su responsabilidad material de mantener el parque de cilindros en condiciones adecuadas de seguridad y trataron de evadirla argumentando que dicha responsabilidad corresponde a quien ejecuta los trabajos.
- El esquema actual administrativamente implica la realización de varios procesos licitatorios y la celebración de contratos para la ejecución de las labores de reposición y mantenimiento (talleres de cilindros, talleres de tanques, interventoría, venta de chatarra, etc). La administración de estos contratos implica una carga importante para quienes están involucrados en el esquema y podría, eventualmente, generar riesgos que podrían comprometer los recursos del Margen de Seguridad.
- Si bien el esquema de contratación de talleres mediante la realización de convocatorias públicas garantizaría una adecuada participación de prestadores de estos servicios en condiciones de competencia, al menos durante el período de vigencia de contratos se estaría limitando la participación de quienes no hubiesen participado o no hubiesen resultado seleccionados. Sin embargo, es importante anotar aquí que en ningún momento la Resolución CREG-074 limita la asignación de los trabajos en una sola convocatoria.

³ Distribuidores, fideicomitente, fiduciaria, Comité Directivo de la Fiducia, talleres e interventoría.

Adicionalmente, se han identificado algunos otros aspectos que han propiciado que el Programa Intensivo de Reposición y Mantenimiento, establecido en la Resolución CREG-048 de 2002, no se haya ejecutado con la intensidad esperada en el tiempo⁴, a saber:

- Los distribuidores han tenido la capacidad de entorpecer la programación y la ejecución del programa de reposición y mantenimiento, al no tener ningún compromiso específico para el cumplimiento de las metas de éste. Por haber sido estas actividades contratadas por un tercero, los distribuidores consideran, incluso, que son ese tercero y el Estado, quién diseñó el esquema, los responsables por el estado del parque y por la ejecución de los trabajos.
- El programa de reposición con cambio de tamaño de cilindros se ha visto afectado por la posibilidad que tienen los fabricantes de poner en el mercado cilindros nuevos de los tamaños tradicionales. Por tal razón, la CREG está adelantando los estudios necesarios para adoptar una medida sobre el particular.
- Dado el mal estado en que se encuentra el parque, la prohibición de reponer con cargo al margen aquellos cilindros que no cumplan con la normas técnicas ha desincentivado a los distribuidores a enviar los cilindros que requieren reposición y/o mantenimiento, prefiriendo mantenerlos en circulación. Esta situación ha frenado el logro del objetivo mismo del esquema y del programa de reposición y mantenimiento.
- Por último, algunos distribuidores han afirmado que el desconocimiento de los usuarios y de algunos distribuidores sobre sus derechos, el alcance y las ventajas del esquema de reposición y mantenimiento, y del programa de reposición, han impedido que los objetivos puedan cumplirse.

3.4. PROBLEMAS DE EJECUCIÓN QUE ENFATIZAN DESVENTAJAS Y OPACAN VENTAJAS

Además de los problemas intrínsecos del esquema tal y como fue previsto en la regulación, se han presentado otros problemas relacionados con la ejecución de éste, que han dificultado el logro de los objetivos, entre los que se incluyen:

- Se presentaron algunos problemas en la definición de los esquemas de contratación, responsabilidad y sobre todo del control sobre estos recursos.

⁴ En términos de comparación de ejecución vs. Programación correspondiente a los trabajos de reposición y mantenimiento del año 1 del programa (mayo 2001-abril 2002), se ha recogido el 26% de los cilindros programados para realizarle trabajos de mantenimiento y reposición. Se ha mantenido el 1% de los cilindros programados para el efecto y se ha entregado como cilindros nuevos el 27% de los cilindros programados para reposición, lo que corresponde a un avance total del programa, con respecto al año 1, del 21.85%.

- Las obligaciones de la fiducia, aunque son específicas dentro del esquema, fueron ampliadas a otros ámbitos operativos dentro del contrato suscrito, buscando quizás garantizar que el esquema funcionara. De esta forma, se terminó asignando a la fiducia responsabilidades difíciles de asumir.
- La contratación de la totalidad de trabajos de reposición y mantenimiento a través de un solo proceso de convocatoria para cada una de las ocho zonas en las que se dividió el país, resultó en la adjudicación a un sólo proponente conformado por un grupo de fábricas vinculadas con empresas distribuidoras de GLP⁵. Esta situación originó una oposición permanente a todo lo que representa el esquema de reposición y mantenimiento por parte de algunos distribuidores y fabricantes que no resultaron favorecidos en la adjudicación, pero que cuentan con capacidad productiva de cilindros, quienes consideran que se constituyó un monopolio en la prestación de los servicios de fabricación y mantenimiento de cilindros y que ello podría prestarse abusos de posición dominante en la distribución de GLP.
- Algunas de las fabricas y/o distribuidores que no fueron favorecidos con la convocatoria de talleres parecen tener el poder suficiente para entorpecer la ejecución del programa de mantenimiento y reposición dentro del esquema vigente.
- Adicionalmente, se han identificado una serie de problemas que no han permitido el adecuado desarrollo del programa de reposición y mantenimiento contenido en la Resolución CREG-048 de 2000, los cuales se relacionan principalmente con: i) la falta de aceptación de los nuevos tamaños de cilindros por parte de los distribuidores; ii) la falta de compromiso de un sector grande de la industria con el programa iii) la falta de vigilancia y aplicación de sanciones a los distribuidores que prestan el servicio en cilindros inadecuados y iv) la falta de instrumentos que faciliten la vigilancia y control de la ejecución del programa de reposición y mantenimiento; v) la falta de claridad en la responsabilidad de los distribuidores con metas individuales específicas dentro del programa de mantenimiento y reposición.

4. CONTROL

Las eficiente y adecuada ejecución de las labores de reposición y mantenimiento requiere, independientemente de que se decida continuar realizando el mantenimiento como parque indiscriminado de uso común y manejo público o que se

⁵ El resto de los talleres existentes en el mercado únicamente tendrá acceso a la fabricación de cilindros para cubrir el crecimiento de la demanda, al menos durante los dos años que dura el contrato actual. Del mercado de cilindros 90% corresponde a reposición y 10% a cubrimiento de ampliación de la demanda.

adopte el sistema de marcas, de la existencia de una autoridad de vigilancia y control, claramente definida y respaldada por un conjunto de disposiciones completas y explícitas, que le permitan accionar, en la detección y corrección, de infracciones a la normativa y que reciba y elabore la información necesaria para evaluar el estado del parque de recipientes.

Esta carga de control del Estado⁶ es muy grande y se agrava si se tiene en cuenta la insuficiencia de recurso técnicos, humanos y financieros. Por esta razón, y con base en la competencia que le da la Ley 689 de 2002 a la CREG para establecer todos los controles necesarios para garantizar la adecuada administración y utilización de los recursos del Margen de Seguridad, se propone contar con un mecanismo que permita controlar la utilización de éstos, sirviendo de apoyo fundamental para el control administrativo y fiscal que deban realizar las autoridades competentes; para realizar un el control del funcionamiento del esquema que se propone y de la ejecución del programa de reposición y mantenimiento que definirá la CREG. Adicionalmente el sistema de información que se implementará será una herramienta fundamental para la labor de control de todos aquellos que tengan funciones de control dentro del esquema, así como de los demás interesados, incluidos, claro está los usuarios del servicio público.

La importancia del mecanismo es aún mayor si se tiene en cuenta que los recursos del Margen de Seguridad, tal y como se encuentran definido en la Ley 689 de 2001, constituyen una contribución parafiscal. Esta circunstancia ya había sido analizada por la Comisión al adoptar el esquema de administración y recaudo de los recursos del Margen de Seguridad contenido en la Resolución CREG-010 de 2002. En esa ocasión se informó a la Comisión que se había solicitado un concepto jurídico sobre el particular a la firma Bejarano, Cárdenas & Ospina, radicación CREG 1179 de 2002. En dicho concepto, después de realizar un análisis sobre las disposiciones constitucionales y legales aplicables a la materia se concluye en forma contundente que el Margen de Seguridad establecido en el Artículo 23 de la Ley 689 de 2001 tiene los atributos propios de una contribución parafiscal. La parafiscalidad de los recursos implica, entre otras cosas, que su administración y utilización será fiscalizada por la Contraloría General de la Nación, que no se puede disponer libremente de ellos, y que pueden ser administrados por particulares.

Por último se considera que es parte fundamental del esquema y un instrumento importarte de control que sirve para garantizar la seguridad de los usuarios, la definición de una reglamentación técnica completa que establezca claramente el alcance de las obligaciones de quienes se encargan de las labores de reposición y mantenimiento y que sirva de referencia para vigilar el cumplimiento de las mismas.

⁶ Las entidades que tienen responsabilidades de vigilancia y control en temas relacionado con el esquema de reposición y mantenimiento y el Margen de Seguridad, incluyen entre otras, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Contraloría General de la Nación y la Superintendencia de Industria y Comercio.

En este sentido es imprescindible la expedición de los reglamentos técnicos respectivos por parte del Ministerio de Minas y Energía.

5. PROPUESTA A LA COMISIÓN

Como se ha dicho el mayor problema que ha presentado el esquema actual es la falta de asignación de responsabilidades concretas especialmente a los distribuidores en lo relacionado con el cumplimiento de sus obligaciones de reposición y mantenimiento y de las metas previstas en el programa. Por tal razón la propuesta que el Comité de Expertos presenta a la CREG, tiene como objetivo principal hacer una asignación clara de responsabilidades a cada uno de los agentes que de una u otra forma intervienen en el esquema. En el caso específico de los distribuidores, les asigna responsabilidades más concretas con respecto a la realización de las labores de reposición y mantenimiento de los cilindros y tanques estacionarios utilizados para la prestación del servicio, para que se mantengan en condiciones adecuadas de operación y seguridad, que es finalmente el propósito de este esquema y los programas que se definan.

En el diseño del esquema de administración y recaudo de los recursos del margen de seguridad, previsto en la Ley 689 de 2001, adoptado mediante Resolución CREG-010 de 2002, se asignaron claramente responsabilidades y funciones con respecto al manejo de los recursos; no obstante lo anterior, algunos elementos de dicha Resolución deben ser ajustados, ya que dependen del alcance del esquema de reposición y mantenimiento adoptado en cumplimiento del mandato establecido en la misma Ley. En consecuencia, parte de ésta propuesta implica el ajuste de elementos relevantes del esquema de administración y recaudo, para que esté acorde con el esquema de reposición y mantenimiento que se propone implementar.

La regulación y reglamentación con respecto al tema de las labores de mantenimiento y reposición de cilindros y tanques estacionarios debe:

- Establecer con mayor precisión la responsabilidad de las empresas distribuidoras en la ejecución del mantenimiento y reposición de los cilindros y tanques estacionarios y en el cumplimiento del programa, de manera que se aseguren condiciones adecuadas de operación y seguridad en el servicio público de GLP.
- Garantizar el monto y la disponibilidad de los recursos del Margen de Seguridad para que no existan factores que impidan a los distribuidores cumplir con esta responsabilidad.
- Asegurar que las labores de reposición y mantenimiento realizadas por los talleres y/o fabricas proveedoras, se presten en condiciones de competencia, facilitando la entrada de nuevos oferentes y garantizando transparencia y acceso público a toda la información sobre precios de los servicios de reparación y de

provisión de cilindros nuevos, para asegurar la adecuada ejecución de las labores.

- Establecer un esquema de reposición y mantenimiento que garantice las condiciones de calidad del parque, asegurando que los trabajos cumplan con la reglamentación técnica vigente sin importar quién sea el prestador de estos servicios; con el fin de garantizar condiciones adecuadas de operación y seguridad del parque de cilindros.
- Establecer responsabilidades concretas con respecto al mantenimiento y reposición de los tanques estacionarios para garantizar su adecuada operación y seguridad, teniendo en cuenta que si bien el esquema de reposición y mantenimiento fue concebido para mantener en buen estado el parque de cilindros y tanques estacionarios, hasta el momento no se ha realizado efectivamente el mantenimiento y reposición a estos últimos conforme a las metas planteadas en la Resolución CREG-048 de 2000.
- Implementar sistemas de control para verificar la correcta utilización de los recursos del Margen de Seguridad, mediante la comprobación física del cumplimiento de los distribuidores de sus obligaciones de reposición y mantenimiento de cilindros y tanques estacionarios.
- Fortalecer el sistema de información existente para que recolecte toda la información relevante a los trabajos de reposición y mantenimiento de tal forma que sirva para planear, hacer seguimiento y diagnosticar la evolución del programa de reposición y mantenimiento y, así mismo, brindar transparencia al esquema.
- Involucrar en las decisiones de ejecución del programa a los entes responsables del cumplimiento de los objetivos del mismo.
- Adoptar un esquema que, que de considerarse viable y conveniente de acuerdo con los análisis que realice la Comisión, permita la implementación del esquema de marcas en el mediano o largo plazo.

A continuación, se describe el rol, las responsabilidades y condiciones de participación que debe tener cada uno de los participantes en el esquema de reposición y mantenimiento propuesto:

5.1. DISTRIBUIDORES DE GLP

De conformidad con lo establecido en el Artículo 21 de la Ley 689 de 2001 los distribuidores son responsables de la seguridad y calidad en la prestación del servicio de GLP, y, por tanto, del buen estado y la seguridad de los cilindros y tanques estacionarios que se utilizan para la distribución de GLP. Por consiguiente,

están obligados a cumplir estrictamente las metas de reposición y mantenimiento establecidas en los programas que defina la CREG. Así mismo se reitera que existe la prohibición a los distribuidores de envasar y/o distribuir GLP en cilindros o tanques estacionarios que no cumplan con la reglamentación técnica vigente sobre fabricación, reparación y mantenimiento de cilindros y tanques estacionarios expedida por el ministerio respectivo, o que puedan representar un peligro para el usuario o el prestador del servicio.

Por otra parte, la participación de los distribuidores en el Comité Fiduciario, a través sus representantes, según se estableció en la Resolución CREG-010 de 2002, permitirá un mayor compromiso y responsabilidad de los mismos con las actividades del esquema.

Es así que el distribuidor tiene las siguientes responsabilidades sobre el mantenimiento y reposición de cilindros y tanques estacionarios :

5.1.1. Obligaciones de los distribuidores con respecto a los Cilindros

En cumplimiento de su responsabilidad sobre el estado del parque de cilindros de GLP cada distribuidor deberá ejecutar los trabajos de reposición y mantenimiento de éstos con el taller o fábrica que escoja, previa observancia de las condiciones que se establecen más adelante.

Para la ejecución de los trabajos de reposición y mantenimiento con cargo a los recursos del margen, los distribuidores estarán obligados a reponer y/o mantener una cantidad fija de cilindros , de acuerdo con las metas que les fije regulación. De otra parte el distribuidor podrá programar cantidades adicionales las cuales estarán sujetas a la aprobación del Comité previa verificación de la disponibilidad de recursos. De cualquier manera la cantidad total de cilindros que se repongan y/o mantengan no podrá exceder los topes que sirvieron a la CREG para estimar el valor del Margen de Seguridad.

Adicionalmente, los cilindros nuevos que ingresen al parque por crecimiento del mismo, deberán haber sido fabricados por un taller certificado o pertenecer a un lote certificado y cumplir con las disposiciones que establezca la CREG sobre el particular. Los distribuidores deberán llevar un registro de los cilindros nuevos que ingresen al parque y deberán reportarlo al sistema de información que será reglamentado por la CREG.

La disposición final de los cilindros que han sido repuestos deberá realizarse de acuerdo con lo que se establece para el manejo y venta de chatarra que se indica más adelante.

5.1.2. Obligaciones de los distribuidores con respecto a los tanques estacionarios

Es obligación del distribuidor informar a aquellos usuarios y/o propietarios que reciben el servicio a través de tanques estacionarios, sobre su derecho a pedir el mantenimiento y/o reposición del tanque con cargo a los recursos del Margen de Seguridad, cuando las condiciones del tanque lo hagan necesario. Así mismo los distribuidores antes de prestar el servicio en tanques estacionarios, están obligados a verificar el estado en que éstos se encuentran y determinar si requieren mantenimiento o reposición. Los distribuidores están obligados a reportar al sistema de información la ubicación de los tanques estacionarios a los que prestan el servicio y mantener actualizada la información sobre los requerimientos de mantenimiento y reposición de los mismos.

Cuando un distribuidor identifique que un tanque estacionario debe ser mantenido o repuesto, informará tal circunstancia al usuario y/o propietario quién deberá solicitar a cualquier taller, fabrica y/o proveedor certificados el diagnóstico para identificar los trabajos que se requieran, de acuerdo con la reglamentación técnica, y la verificación del mismo por el interventor. Una vez aprobado el diagnóstico por parte del interventor, el usuario y/o podrá solicitar autorización al Comité Fiduciario el reembolso del valor del diagnóstico y la autorización para realizar el trabajo, con cargo a los recursos del Margen de Seguridad. Para el efecto el usuario y/o propietario deberá presentar al menos tres cotizaciones de talleres, fabricas y/o proveedores certificados de los trabajos a realizar, entre las cuales el Comité autorizará el pago de la más económica. Una vez obtenida la autorización, el usuario coordinará con el taller, fabricante o proveedor escogido la realización de los trabajos. Cuando el diagnóstico indique que el tanque debe ser repuesto las cotizaciones deberán incluir los costos de entrega; los costos de instalación estarán a cargo de los usuarios. La disposición final del tanque que ha sido repuesto deberá realizarse de acuerdo con lo que se establece para el manejo y venta de chatarra que se indica más adelante. A solicitud del usuario, los distribuidores podrán coordinar la realización de los trabajos respectivos. Para los trabajos de mantenimiento de tanques estacionarios con cargo al Margen de Seguridad, aplicarán los mismos criterios definidos en la Resolución CREG-074 de 1996, excepto el que tiene que ver con la fecha de fabricación del tanque.

5.2. PROGRAMA INTENSIVO DE REPOSICIÓN Y MANTENIMIENTO CON CAMBIO DE TAMAÑO DE CILINDROS

Con el fin de lograr los objetivos de reposición y mantenimiento anual del parque de cilindros establecidos por la CREG, ésta definirá, en Resolución aparte, metas individuales de cumplimiento obligatorio por trimestre y para cada distribuidor. Para el efecto, la CREG definirá una cantidad fija de cilindros que los distribuidores estarán obligados a reponer y/o mantener. De otra parte el distribuidor podrá programar cantidades adicionales las cuales estarán sujetas a la aprobación del Comité previa verificación de la disponibilidad de recursos. De cualquier manera la

cantidad total de cilindros que se repongan y/o mantengan no podrá exceder los topes que sirvieron a la CREG para estimar el valor del Margen de Seguridad. En cumplimiento de su obligación de no prestar el servicio en cilindros que no cumplan con la norma o reglamento técnico vigente, los distribuidores deberán retirar estos cilindros del parque en circulación, sin importar el estado en que se encuentren, y programarlos para su destrucción. Durante el tiempo de ejecución del programa intensivo de reposición de cilindros con cambio de tamaño, no serán objeto de reposición con cargo a los recursos del Margen de Seguridad aquellos cilindros que hayan sido sometidos a cualquier método de destrucción conocido o establecido en una norma o reglamento técnico nacional o extranjero. Tampoco serán repuestos con cargo a los recursos del Margen de Seguridad los cilindros que tengan la marca de un distribuidor que no preste el servicio en Colombia. Una vez finalizada la ejecución de este programa intensivo, los cilindros que no cumplan con la norma técnica o reglamento técnico vigente al momento de su fabricación deberán ser entregados para su destrucción y no serán objeto de reposición con cargo a los recursos del Margen de Seguridad.

Al culminar el programa intensivo de reposición y mantenimiento con cambio de tamaño, la CREG diseñará un nuevo programa de mantenimiento y reposición que se ajuste a la vida útil y condiciones de uso del parque para la prestación del servicio. En ese momento la CREG definirá el valor del Margen de Seguridad que se ajuste a estos nuevos requerimientos.

Es importante tener en cuenta que en cualquier caso la reposición de los cilindros con cargo a los recursos del Margen de Seguridad no implicará un cargo adicional para los usuarios.

5.3. TALLERES DE MANTENIMIENTO Y/O FABRICAS PROVEEDORAS DE CILINDROS Y TANQUES ESTACIONARIOS

Los trabajos de reposición y mantenimiento de cilindros y tanques estacionarios de GLP podrán ser realizados por talleres y/o fabricas especializados cuyos procesos de producción y mantenimiento de cilindros, estén certificados por una entidad acreditada ante la Superintendencia de Industria y Comercio, de acuerdo con la reglamentación técnica expedida por el ministerio respectivo. En caso de que los trabajos no sean realizados por un taller o fabrica certificada, deberá certificarse cada uno de los lotes que haya sido sometido a uno de estos procesos. Sin embargo, desde el punto de vista económico esta última opción resulta menos eficiente. Corresponde a cada distribuidor escoger el taller con el cual contratará la realización de los trabajos de reposición y/o mantenimiento que requiera para mantener en buen estado el parque de cilindros y tanques estacionarios que utiliza para la prestación del servicio y dar cumplimiento a las metas establecidas en la regulación de la CREG. Estos trabajos serán pagados directamente por la fiduciaria al taller o fabricante con cargo a los recursos del Margen de Seguridad, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en este esquema.

El precio que se reconocerá por los trabajos de reposición y mantenimiento que contraten los distribuidores, corresponderá a los costos eficientes de ejecución de estas labores, incluidos los costos de transporte asociados. En Resolución aparte la CREG definirá el mecanismo de formación de éstos precios.

5.4. INTERVENTORÍA

El esquema de reposición y mantenimiento que se establezca requiere de la implementación de mecanismos adecuados de control y vigilancia. Esto significaría una carga importante para las autoridades de control entidades del Estado encargadas de ejercerlo, aún más, considerando las limitaciones de recursos financieros, humanos y tecnológicos de estas entidades. Por lo tanto, la propuesta que se plantea incluye un mecanismo propio de control a través de entes privados independientes. Estos se encargarán de realizar la interventoría de los trabajos de reposición y mantenimiento y serán contratados con cargo a los recursos del Margen de Seguridad, sin perjuicio de las actividades de control que adelanten las autoridades públicas competentes.

Para garantizar la transparencia, efectividad y confiabilidad de la labor de interventoría, y en cumplimiento de lo establecido en el Artículo 23 de la Ley 689 de 2001, que le asignó a la CREG la obligación de establecer los controles necesarios sobre la utilización de los recursos del Margen de Seguridad, las empresas que la lleven a cabo deberán estar sujetas a un esquema contractual muy estricto que involucre la imposición de penalizaciones fuertes en caso de incumplimiento por parte de éste, y, además, no podrán tener ningún tipo de vinculación económica en los términos establecidos en las normas comerciales y tributarias con los talleres, fabricas o proveedores o cualquier agente del sector. Adicionalmente quienes realicen las labores de interventoría deberán ser empresas de reconocida idoneidad y experiencia en la realización de trabajos de auditoria o interventoría nacional o internacional. Las labores de interventoría podrán ser contratadas con una o varias empresas de acuerdo con las necesidades operativas del esquema y con criterios de mínimo costo, de acuerdo con el régimen de contratación aplicable.

Las funciones principales de quien realice las labores de interventoría serán:

- Verificar en cada caso, que los trabajos que han sido solicitados por un distribuidor, en cumplimiento del programa de reposición y mantenimiento, hayan sido ejecutados con el cumplimiento pleno de los requisitos establecidos dentro del esquema.
- Cuando se trate de tanques estacionarios, el interventor deberá verificar que el diagnóstico hecho por el taller, fabrica y/o proveedor certificados cumpla con lo previsto en la reglamentación técnica e informar sobre esta necesidad al Comité Fiduciario.

- Cuando se trate de cilindros y/o tanques nuevos que entren al parque por reposición, deberá verificar las cantidades realmente ejecutadas y que los trabajos hayan sido realizados por un productor certificado o que los lotes hayan sido debidamente certificados. La actividad de reposición implica que por cada cilindro y/o tanque nuevo que entre al parque con cargo a los recursos del Margen de Seguridad, deberá destruirse otro que estuviera prestando el servicio, lo cual constará en los informes del interventor.
- Deberá presenciar la destrucción de los cilindros y/o tanques que hagan parte del programa de reposición. Dicha destrucción deberá realizarse cumpliendo la norma o reglamento técnico vigentes expedidos por el ministerio respectivo. Así mismo deberá verificar que éstos puedan ser repuestos con cargo a los recursos del Margen de Seguridad de conformidad con este esquema. Presenciada la destrucción de los cilindros y/o tanques, el interventor deberá suscribir un informe al Comité Fiduciario en el que conste tal circunstancia, en los formatos y condiciones que para el efecto defina el Comité.
- Cuando se trate de la realización de trabajos de mantenimiento, el interventor deberá verificar la cantidad de trabajo realizado y que éste haya sido ejecutado por un taller debidamente certificado o que cada uno de los lotes haya sido certificado. Así mismo deberá verificar que éstos puedan ser mantenidos con cargo a los recursos del Margen de Seguridad de conformidad con este esquema.
- Verificada la realización de los trabajos contratados por el distribuidor, el interventor deberá suscribir un informe en el que conste tal circunstancia, el cual servirá de soporte al Comité Fiduciario para aprobar o improbar el pago de los mismos. El informe deberá ser presentado en las condiciones y formatos que defina el Comité Fiduciario, el cual contendrá como mínimo el número de identificación del cilindro y/o tanque, la fecha de fabricación, el trabajo realizado y la fecha, el nombre del distribuidor que contrató el trabajo y la fabrica o taller que lo realizó o certificado de conformidad del lote. Esta información deberá ser reportada de manera simultánea en el sistema de información.

Adicionalmente se debe promover la suscripción de un convenio interinstitucional, para fortalecer las tareas de control de los entes estatales involucrados, tales como la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Superintendencia de Industria y Comercio, Ministerio de Minas y Energía y Contraloría General de la Nación. La interventoría y el sistema de información servirán de soporte para ejercer la labor de control.

5.5. COMITÉ FIDUCIARIO, FIDUCIARIA Y FIDEICOMITENTE

Con sujeción al régimen de contratación aplicable, el Comité Fiduciario adelantará el proceso de contratación de la interventoría requerida para el esquema. Corresponderá al fideicomitente aprobar los pliegos de condiciones que se diseñen

para la celebración del contrato y realizar la adjudicación final del mismo. El Comité formulará una recomendación al fideicomitente sobre lo particular. El Comité Fiduciario podrá contratar, con cargo a los recursos del Margen de Seguridad, las asesorías que sean necesarias para adelantar el proceso de contratación y podrá sufragar otros gastos relacionados con la misma⁷. Corresponderá a la entidad fiduciaria suscribir los contratos correspondientes.

El Comité Fiduciario deberá informar al fideicomitente cualquier irregularidad o problema que identifique en la ejecución del contrato de interventoría para que adopte las medidas correspondientes.

Corresponde al Comité Fiduciario autorizar los pagos de los trabajos de reposición y mantenimiento de cilindros y tanques estacionarios que contraten los distribuidores o usuarios, para lo cual tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos, el cumplimiento de las metas de los programas de reposición y mantenimiento que defina la CREG y los informes de interventoría en los que conste el cumplimiento de los requisitos establecidos en este esquema.

Una vez realizados los trabajos de reposición y/o mantenimiento de cilindros el distribuidor solicitará al Comité Fiduciario el pago de los mismos. Para aprobar el pago de los trabajos, el Comité Fiduciario deberá verificar el informe del interventor y en caso de requerirse, la constancia de disponibilidad de recursos emitida por el Comité.

Una vez realizados los trabajos de reposición y/o mantenimiento de tanques estacionarios el usuario o el distribuidor solicitará al Comité Fiduciario el pago de los mismos. Para aprobar el pago de los trabajos, el Comité Fiduciario deberá verificar el informe del interventor y en caso de requerirse, la constancia de disponibilidad de recursos emitida por el Comité. Así mismo el Comité autorizará el pago de los trabajos de diagnóstico una vez el interventor apruebe dichos trabajos.

El Comité Fiduciario deberá establecer el procedimiento que seguirá para la aprobación y pago de los trabajos de reposición y mantenimiento de cilindros y tanques estacionarios de GLP, el cual se regirá por las consideraciones anteriores.

Para realizar el pago de los trabajos de reposición y mantenimiento de cilindros y tanques estacionarios la entidad fiduciaria deberá verificar la existencia del informe de interventoría en el que conste la realización de los trabajos respectivos y la aprobación para el pago emitida por el Comité Fiduciario. En todos los casos los trabajos de diagnóstico, reposición y mantenimiento serán pagados por la entidad fiduciaria directamente al taller, fabrica y/o proveedor contratado por el usuario o distribuidor.

⁷ Ej. Publicaciones, papelería, copias, etc.

No será función del Comité Fiduciario ni de la fiducia la contratación de trabajos para la reposición y mantenimiento de cilindros y tanques estacionarios.

5.6. SISTEMA DE INFORMACIÓN

Además del control sobre la realización de los trabajos que realizará la interventoría, la propuesta se apoya en un Sistema de Información de acceso universal que permitirá realizar la planeación, programación, ejecución, control y evaluación por parte de cada uno de los involucrados. Este sistema será desarrollado por la CREG en coordinación con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y el Ministerio de Minas y Energía, dentro del ámbito del Sistema Único de Información del que trata la Ley 689 de 2001.

Este sistema, al cual reportarán información el interventor y el distribuidor, deberá contener como mínimo la siguiente información:

- Número de identificación de los cilindros nuevos y/o tanques nuevos ingresados al parque y fecha de ingreso
- Número de identificación de los cilindros y/o tanques que fueron destruidos por reposición, fecha de la destrucción.
- Número de identificación asignado a los cilindros y/o tanques mantenidos, trabajo realizado y fecha de realización.
- Taller o fabrica que suministró el cilindro y/o tanque o que realizó el trabajo de mantenimiento.
- Nombre del distribuidor o usuario que contrató la realización de los trabajos.
- Lugar de ubicación de cada tanque estacionario a través del cual los distribuidores estén prestando el servicio, nombre del propietario, fecha de fabricación e instalación del tanque.

5.7. DESTRUCCIÓN DE CILINDROS Y TRATAMIENTO DE CILINDROS CHATARRIZADOS

Es obligación del distribuidor adoptar las medidas pertinentes para garantizar que el interventor pueda presenciar la destrucción de los cilindros y tanques estacionarios. Así mismo deberá garantizar la posibilidad de que las entidades del estado involucradas en el esquema, los usuarios y los demás terceros que estén interesados puedan presenciar la destrucción de los cilindros. Para el efecto, previa la destrucción de cilindros el distribuidor responsable deberá hacer una publicación en un diario de amplia circulación, en el lugar de prestación del servicio, en la que informe la fecha y lugar en que se realizará la destrucción.

En ejercicio de sus funciones legales corresponderá a la Superintendencia de Servicios Públicos presenciar la destrucción de los cilindros y tanque estacionarios. No serán repuestos con cargo a los recursos del Margen de Seguridad los cilindros que hayan sido destruidos sin la presencia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

El costo de los trabajos de reposición de cilindros y tanques estacionarios que se reconocerá a los talleres, fabricas y/o proveedores considerará los costos asociados a su destrucción, el manejo de la chatarra producida y la recuperación del valor de la venta de la misma. En consecuencia, corresponderá al respectivo taller, fabrica y/o proveedor que contrate el distribuidor o usuario, disponer de la chatarra.

5.8. TRANSICIÓN DESDE EL ESQUEMA DE REPOSICIÓN Y MANTENIMIENTO ACTUAL

A menos que se indique lo contrario, el esquema de reposición y mantenimiento que se establece en esta Resolución comenzará a regir tan pronto el ministerio respectivo expida el Reglamento Técnico aplicable y esté contratada la Interventoría de que trata el Artículo XX de esta Resolución. Mientras se dan estas dos condiciones, el esquema establecido en la Resolución CREG-074 de 1996 continuará vigente.

Sin embargo, si al finalizar el segundo trimestre contado a partir del momento en que se expida la regulación de la CREG para definir las metas de reposición, existe algún distribuidor que haya completado por lo menos el 70%, de su meta anual de reposición, podrá de manera inmediata ejecutar las labores de mantenimiento y reposición de cilindros con sujeción al esquema establecido en esta Resolución. Para el efecto, y con base en el seguimiento detallado a la ejecución de las metas de cada distribuidor, el Comité Fiduciario deberá disponer todo lo necesario para garantizar la verificación y constatación de los trabajos en las condiciones establecidas en esta Resolución, mientras el esquema comienza a operar completamente.

ANEXO NO. 1 ANÁLISIS DEL ESQUEMA DE MARCA⁸

El Estudio Fase II del sector finalizado por la firma Pipeline Main Consulting en el año 2000 plantea, en uno de sus apartes, la alternativa de implementar el esquema de marca para la ejecución de las actividades de reposición y mantenimiento del parque de cilindros y tanques estacionarios, y realiza un análisis general de sus implicaciones. Con fundamento en este estudio, algunas empresas y agremiaciones del sector formularon como propuesta la implementación de este esquema en el caso colombiano.

Si bien este esquema presenta ventajas evidentes en cuanto a la definición de responsabilidades sobre el estado de parque de cilindros y supone un mejoramiento de la calidad del servicio como herramienta para competir por el mercado, también es evidente que su implementación favorece el surgimiento de prácticas restrictivas de la competencia y de abusos de posición dominante por parte de los agentes, que exigen esquemas de control y vigilancia muy depurados y efectivos que resultan difíciles de llevar a la práctica. La experiencia de la aplicación de este esquema en países con mercados similares al colombiano ha propiciado los problemas ya mencionados, que los han obligado a adoptar medidas drásticas para contrarrestarlos o, incluso, a reevaluar el esquema.

1. ALCANCE DEL ESQUEMA DE MARCA

El esquema de marcas consiste en que cada distribuidor tiene una marca registrada que utiliza para identificar los cilindros, mediante un repujado indeleble en el cuerpo de los mismos. De esta forma, el distribuidor es responsable directo y total de la calidad y condiciones de seguridad de los cilindros que llevan su marca.

El esquema de marcas como tal contempla implica que los distribuidores son los propietarios de los cilindros que llevan su marca. En el esquema colombiano ello

⁸ Las conclusiones contenidas en este anexo se fundamentan en el estudio Fase I del sector realizado por la firma ECONOMETRÍA, el estudio Fase II del Sector realizado por la firma Pipeline Main Consulting, las presentaciones realizadas por agentes del sector de países como Argentina, Chile, Brasil y México en el Seminario Latinoamericano de GLP realizado en Argentina en el mes de noviembre de 2001 organizado por Purvin & Gertz, las presentaciones de los agentes del sector de GLP de Colombia sobre propuestas de administración y recaudo del Margen de Seguridad en la reunión organizada por la CREG en enero de 2002, las presentaciones realizadas por agentes del sector de países como Guatemala, Costa Rica y México en la reunión técnica regional de cilindros de GLP realizado en Guatemala en el mes de febrero de 2002 y financiada por CEPAL-BID-FOMIN, la visita realizada por funcionarios de la CREG a la Secretaría de Energía de México y la Comisión Reguladora de Energía de México, información disponible en internet sobre la experiencia internacional con respecto al tema, los comentarios adicionales enviados por algunos agentes del sector con respecto al tema mediante radicados CREG-3860 y 3882 de abril de 2002, y todos los demás análisis realizados por el grupo técnico de la CREG sobre el particular.

requeriría del traslado de la propiedad de los cilindros. La única posibilidad viable que se ha encontrado hasta el momento para este traslado de propiedad es la compra, por parte de los distribuidores, de los cilindros a los usuarios finales. Esto requeriría un esfuerzo financiero para el sector cercano a los \$200 mil millones que consideramos no esta en condiciones actuales de asumir.

El esquema de marca sin traslado de la propiedad podría implementarse si la marca más que denotar la propiedad de los cilindros también puede ser viable si se implementa denota la responsabilidad del distribuidor por el mantenimiento y reposición de los cilindros que lleven su marca.

Ambos esquemas de marca, con o sin propiedad, tienen las mismas implicaciones, positivas y negativas.

2. APLICACIÓN EN OTROS PAÍSES

Este esquema ha sido implantado en países como Argentina, Chile, Brasil, México y Estados Unidos. En este último, las ventas en cilindros es mínima comparada con los tanques de minigranel. En Europa, también se maneja el esquema de marca y la propiedad es de los distribuidores. Desconocemos si estos esquemas han evolucionado desde un esquema anterior en el cual la propiedad fuera inicialmente de los usuarios, por lo que no se conocemos hasta el momento experiencias aplicadas de posibles alternativas de cambio de propiedad.

Hasta donde se conoce, la experiencia positiva de la utilización del esquema de marca proviene de países desarrollados de Europa y Norteamérica. Sin embargo, actualmente PURVIN & GERTZ a través del CERI está desarrollando para la CREG una recopilación de experiencias reales de problemas que se pueden presentar en estos países con respecto a problemas de competencia, concentración del mercado, calidad e imagen. Los países centro y suramericanos que han adoptado este esquema han evidenciado problemas graves de competencia y operatividad.

En Argentina y Estados Unidos, el esquema de marcas esta acompañado de un modelo de control basado en auditorias y calificaciones, a través de empresas privadas, sobre la realización de trabajos de mantenimiento y control de envases, lo cual facilita y soporta las tareas de los entes de control estatales.

3. MODELO OPERATIVO

El modelo operativo de la industria actualmente vigente en Colombia no utiliza el concepto de marca del parque de cilindros y cabe señalar que la introducción de marcas en el proceso de distribución implica una transformación relevante respecto del modelo operativo vigente.

Si bien el esquema de marcas es utilizado en muchos países y tiene ventajas evidentes, también plantea problemas importantes. Un esquema de marcas tiene implicaciones directas sobre el régimen de calidad y seguridad del servicio, sobre el régimen específico de mantenimiento y reposición y sobre las reglas de integración vertical y horizontal, especialmente en lo que se refiere al control del abuso de posición dominante y comportamientos de competencia desleal. En el marco regulatorio vigente, el régimen de calidad, así como las políticas de estructura de mercado están en proceso de desarrollo; el esquema de mantenimiento y reposición está en proceso de adecuación.

El esquema de marca, como lo conciben los distribuidores, prevé la responsabilidad absoluta de a los distribuidores éstos sobre el estado del parque de cilindros que lleve su marca. La forma en que se ha implementado en otros países principio implica la eliminación del actual esquema de administración de los recursos a través de la fiducia, puesto que parte de la premisa de que los distribuidores manejan el Margen de Seguridad como parte de sus costos de AOM. De esta forma, el margen es fijado por cada distribuidor y trasladado dentro de la tarifa al usuario final, reflejando la estructura de costos y del poder de negociación de cada empresa.

Se considera que el esquema de marcas concebido en éstos términos no es legalmente viable a la luz de lo establecido en la Ley 689 de 2001. Esta Ley establece claramente que corresponde a la Comisión de Regulación de Energía y Gas la definición del valor del Margen de Seguridad y determina la destinación específica que se deberá dar a éstos recursos; ellos implica, que el monto no puede ser definido por cada distribuidor y mucho menos pueden estos administrarlo como un costo propio de sus AOM.

En cualquier caso, se considera que, de resultar conveniente, la implementación del esquema de marca dentro del esquema de reposición y mantenimiento propuesto y dentro del esquema de administración y recaudo establecido, sería posible, con los ajustes correspondientes.

4. CONDICIONES DE OPERACIÓN DEL ESQUEMA DE MARCA

La adopción de un esquema de marca implica el establecimiento de las siguientes condiciones de operación:

- El distribuidor sólo puede envasar en cilindros que lleven sus propias marcas, salvo convenio de autorización celebrado con el del titular de una marca ajena.
- El distribuidor no pueden puede retener o ni alterar cilindros de otras marcas.
- Para garantizar el derecho de los usuarios a escoger el prestador del servicio, se debe permitir al usuario intercambiar sin ninguna restricción su cilindro por uno de

otra marca. Para el efecto, el distribuidor entrega el cilindro con su marca al usuario y recoge el cilindro de otra marca que éste venía utilizando. El distribuidor está obligado a entregar el cilindro que no lleva su marca a unos centros especiales de “canje de cilindros” a los cuales acuden los distribuidores periódicamente a dejar cilindros de otras marcas y a recoger los propios

- Consecuentemente deben crearse y organizarse centros de canje distribuidos adecuadamente con respecto a las plantas de envasado y áreas geográficas , para que se pueda efectuar el intercambio de cilindros entre los distribuidores. La empresa que preste este servicio será un agente nuevo en la cadena, el cual no puede tener ningún tipo de vinculación, directa o indirecta, con los distribuidores o con cualquier otro agente.
- Para evitar que los distribuidores con mayor poder en el mercado traten de concentrarlo inundándolo con cilindros marcados por ellos, se debe definir un índice de rotación máximo a cumplir por cada marca (Kg. GLP despachado/ cantidad de envases). De esta forma se evita, además, que la inversión en envases guarde proporción con el despacho y no se vuelva ineficiente.
- Se debe asignar a cada distribuidor la responsabilidad total por el mantenimiento y reposición de todos los envases que llevan su marca.

5. VENTAJAS DEL ESQUEMA DE MARCAS

Las principales ventajas de la implementación de un esquema de marcas que se han identificado a partir de la experiencia internacional son:

- Incentivar la competencia por calidad. Dado que el GLP es un producto prácticamente homogéneo entre distribuidores, cada agente, a través de su marca, tratará de mejorar su reputación para lograrse una mejor posición en el mercado.
- La identificación de una marca permite acceder a la comercialización del producto con nombre propio en un mercado minorista convencional. El usuario elige entonces por conveniencia del precio y calidad en el servicio de entregas.
- Teóricamente existe una responsabilidad directa entre cualquier evento calamitoso como consecuencia del mal estado de un cilindro. Sin embargo, en la practica cualquier imputación de responsabilidad en este tipo de accidentes es muy difícil de probar, por lo que el esquema de marcas no es garantía real de la primera premisa.

- La ventaja principal de este esquema es que se les confiere a los distribuidores la responsabilidad del control de estado del parque y se incentiva la administración eficiente del mismo, disminuyendo la carga administrativa y de control de la autoridad en estos campos.
- Podría incentivar la formalización del sector dado que la figura de fletero, que tanta informalidad introduce al negocio, perdería fuerza puesto que no existiría la venta indiscriminada de cilindros sobre los cuales ningún distribuidor responde.

6. DESVENTAJAS DEL ESQUEMA DE MARCAS

El esquema de marcas presenta algunas desventajas que han sido identificadas claramente en la experiencia de otros países:

- El consumo doméstico es el que mayor margen brinda al distribuidor, por lo cual, en un ambiente competitivo, existe un fuerte incentivo para tratar de desplazar a la competencia y lograr una posición dominante en el mercado.
- Dentro de los costos de explotación para atender ese mercado, la inversión en un parque de cilindros adecuado y en su mantenimiento, constituye un rubro mayor.
- Cualquier medio que permita aumentar la venta propia o reducir la del competidor es susceptible de ser empleado teniendo, ya que todos buscan aumentar su nivel de ventas. El uso de los cilindros con exclusividad de marca que permitan la intercambiabilidad, se presta para múltiples maniobras.
- Un envasador en un sistema comercial libre que permite en los expendios cambiar un envase lleno por uno vacío de otra marca se lleva los envases vacíos, de todas las marcas que haya, además de la suya, dejando envases propios llenos. Al llegar a su Planta tiene entre otras las siguientes posibilidades:
 - Si tiene alta capacidad de envasado puede aprovecharla al máximo llenando envases propios y ajenos. Aumenta con ello su despacho y se ahorra la inversión en cilindros propios para alcanzar la misma tasa de utilización de sus instalaciones de envasado.
 - Puede retener los envases ajenos con lo que quita posibilidades a sus competidores, ganándoles espacio de mercado.
 - Puede cambiar las válvulas nuevas de envases ajenos por válvulas propias defectuosas, con lo que además de ahorrar en mantenimiento pone en riesgo la imagen de su competencia, exponiéndola a sanciones.
 - Puede retrasar el envío a talleres de mantenimiento de sus envases propios con defectos y mantener su producción usando envases ajenos en buen estado.

Estos problemas no se presentan cuando el parque de cilindros es de uso común ya que al no haber identificaciones por marca desaparecen las posibilidades de obtener ventajas comerciales a través de maniobras con los envases. Ello simplifica el control por parte de la autoridad y libera en gran parte a los distribuidores de la necesidad de invertir en envases nuevos a medida del crecimiento de su despacho.

Entonces, si bien se había identificado como ventaja la disminución de la carga de control con respecto al estado de los cilindros, a cambio de ello se crean nuevas áreas con necesidad de control. Con las marcas puede aparecer un mayor incentivo económico para desconocer las normas establecidas para la adecuada operación de este esquema, las que las que existen en el sistema actual. Se considera por lo tanto que la implementación del esquema de marcas si bien trae las posibles ventajas relacionadas con la calidad del servicio, trae con ellas problemas serios y evidenciados de prácticas restrictivas de la competencia y competencia desleal que exigieran, entre otras cosas, un nivel de formalidad de la industria que hoy no se tiene y un nivel de control y vigilancia por parte del estado permanente y estricto.