

## GRUPO DE PARTICIPACIÓN Y SERVICIO AL CIUDADANO

### Informe documento en discusión

*Proyecto de Decreto "Por el cual se adoptan medidas para asegurar la complementariedad en la prestación del servicio público domiciliario del gas natural y gas licuado de petróleo - GLP".*

|                                         |                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Fecha de inicio de publicación:</b>  | 30 de abril de 2015                                                                                                                                                                                               |
| <b>Fecha fin de publicación:</b>        | 15 de mayo de 2015                                                                                                                                                                                                |
| <b>Solicitantes:</b>                    | Dirección de hidrocarburos                                                                                                                                                                                        |
| <b>Medios de divulgación:</b>           | Portal Web <a href="http://www.minminas.gov.co">www.minminas.gov.co</a> en: <ul style="list-style-type: none"><li>• Módulo de Foros: MinMinas/ Atención al Ciudadano/Foros</li><li>• Módulo de Noticias</li></ul> |
| <b>Medios de recepción comentarios:</b> | Correo. <a href="mailto:pciudadana@minminas.gov.co">pciudadana@minminas.gov.co</a><br>Módulo de Foros, Portal Web                                                                                                 |

### PUBLICACIÓN

Se publicó la noticia, enlace directo al foro donde se presentó el documento en discusión, tal cual se evidencia en el siguiente enlace e imágenes.

<https://www.minminas.gov.co/foros?idForo=1188341&idLbl=Listado+de+Foros+de+Abril+De+2015>

Ilustración 1 Publicación del Documento en Discusión



#### Proyecto de decreto sobre subsidios GLP vs redes GN

MinMinas somete a discusión de la ciudadanía el proyecto de decreto "Por el cual se adoptan medidas para asegurar la complementariedad en la prestación del servicio público domiciliario del gas..."

jueves 30 de abril de 2015, Cundinamarca, Bogotá D.C., Fuente: MinMinas

Sector: Gas

Ilustración 2 Divulgación en el Módulo de Noticias del Portal Web

## COMENTARIOS RECIBIDOS DE LA CIUDADANÍA

A través del correo electrónico [pciudadana@minminas.gov.co](mailto:pciudadana@minminas.gov.co) se recibieron catorce (14) comentarios.

### 1. Fecha recepción: 15 de Mayo de 2015

Hora: 16:56

Señores  
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA  
Can  
Bogotá

Referencia:

Respetados señores:

En nuestra condición de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, cuyo objeto es la distribución y comercialización de Gas Licuado del Petróleo en cilindros y a granel, nos permitimos expresarles lo siguiente, sobre el Proyecto de Decreto "Por el cual se adoptan medidas para asegurar la complementariedad en la prestación del servicio público domiciliarios de gas natural y de gas licuado del Petróleo" y en atención al plazo concedido para realizar comentarios.

1. Las facultades que se invocan para adoptar las medidas, hacen relación a la potestad reglamentaria que tiene el Presidente de la República, de manera general, dejando de lado los numerales 11, 333, 334, 365 y 370 de la Constitución Política y de conformidad con los artículos 2, 3, 8 de la Ley 142 de 1994.
2. Para que obre la potestad reglamentaria deben citarse las leyes y los artículos de las mismas que se pretenden reglamentar.
3. Por otra parte se observa que el Proyecto de Decreto deja de lado el artículo 2 de la Ley 142 de 1994, en relación con la INTERVENCION DEL ESTADO EN LOS SERVICIOS PUBLICOS, aplicable para el caso al Ministerio de Minas y Energía, que dice que el Estado intervendrá en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de que trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336, y 365, a 370 de la Constitución Política, para los siguientes fines:

2.1. Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.

2.2. Ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios.

*2.4 Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan.*

*2.6. Libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante.*

Estos cuatro principios de la ley de Servicios Públicos no son tenidos en cuenta por el Ministerio de Minas y Energía, omisión que le permite concluir la existencia de la figura de la Complementariedad en las prestación de los servicios públicos de gas natural y gas licuado del petróleo, que son autónomos, independientes y gozan de un régimen libertad de competencia.

4. Según lo antes esbozado el proyecto deja de lado el principio de la libre competencia que forma parte de los criterios plasmados de forma expresa en el artículo 10 de la ley 142 de 1994, *que consagra la Libertad de Empresa, como el derecho que tienen todas las personas de organizar y operar empresas que tengan por objeto la prestación de los servicios públicos*, en concordancia con los artículos 13, 333 y 367 de la Constitución Política. Desconoce la autonomía del servicio público domiciliario de GLP., en un entorno de libertad de empresa.
5. El proyecto no evalúa las implicaciones que tiene para la Nación en relación con los servicios públicos lo referente al artículo 11 de la Ley 142 de 1994, régimen de servicios públicos domiciliarios, Función Social de la Propiedad en las entidades prestadoras de servicios públicos, que en su numeral 11.1. cuando dice: *"Asegurar que el servicio se preste en forma continua y eficiente, y sin abuso de posición dominante que la entidad pueda tener frente al usuario o a terceros.*  
*11.2 Abstenerse de prácticas monopolistas o restrictivas de la competencia, cuando exista de hecho, la posibilidad de la competencia."*

El Ministerio de Minas y Energía como Nación no puede favorecer a un servicio público domiciliario en desmedro de otro servicio público de la misma naturaleza. El Ministerio debe fijar políticas respetando el principio de neutralidad mandato contenido en la Ley de servicios públicos domiciliarios.

*2.4 Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan.*

*2.6. Libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante.*

Estos cuatro principios de la ley de Servicios Públicos no son tenidos en cuenta por el Ministerio de Minas y Energía, omisión que le permite concluir la existencia de la figura de la Complementariedad en las prestación de los servicios públicos de gas natural y gas licuado del petróleo, que son autónomos, independientes y gozan de un régimen libertad de competencia.

4. Según lo antes esbozado el proyecto deja de lado el principio de la libre competencia que forma parte de los criterios plasmados de forma expresa en el artículo 10 de la ley 142 de 1994, *que consagra la Libertad de Empresa, como el derecho que tienen todas las personas de organizar y operar empresas que tengan por objeto la prestación de los servicios públicos*, en concordancia con los artículos 13, 333 y 367 de la Constitución Política. Desconoce la autonomía del servicio público domiciliario de GLP., en un entorno de libertad de empresa.
5. El proyecto no evalúa las implicaciones que tiene para la Nación en relación con los servicios públicos lo referente al artículo 11 de la Ley 142 de 1994, régimen de servicios públicos domiciliarios, Función Social de la Propiedad en las entidades prestadoras de servicios públicos, que en su numeral 11.1. cuando dice: *"Asegurar que el servicio se preste en forma continua y eficiente, y sin abuso de posición dominante que la entidad pueda tener frente al usuario o a terceros.*  
*11.2 Abstenerse de prácticas monopolistas o restrictivas de la competencia, cuando exista de hecho, la posibilidad de la competencia."*

El Ministerio de Minas y Energía como Nación no puede favorecer a un servicio público domiciliario en desmedro de otro servicio público de la misma naturaleza. El Ministerio debe fijar políticas respetando el principio de neutralidad mandato contenido en la Ley de servicios públicos domiciliarios.

Consideramos en conclusión que se debe hacer una revisión a fondo del Proyecto de Decreto, por cuanto el mismo debe estar ceñido a la Constitución Política y la Ley de Servicios Públicos, como normas rectoras de ambos sectores.

Cordialmente,

2. Fecha recepción: 14 de Mayo de 2015  
Hora: 18:03

**Señores  
Ministerio de Minas y Energía  
Ciudad**

**Ref: Comentarios Proyecto de Decreto Complementariedad Gas Natural y Glp.-**

Respetados Señores:

El proyecto de Decreto que se somete a comentarios se refiere a la complementariedad entre el Gas Natural y GLP y busca definir de una manera clara la frontera comercial entre ambos energéticos.

Para ello en los Artículos 3,4 y 5 se hace explícita la necesidad de efectuar comparaciones entre los costos de prestación de ambos servicios, el del gas natural por redes y el del GLP en cilindros.

Para ello es necesario que en la versión final del Decreto se determine la necesidad de incluir todos los costos reales en que se incurra para llevar ambos servicios a los usuarios finales. En el caso del Gas Natural, la cadena del servicio incluye los componentes regulados como son: el costo del gas, transporte, distribución y comercialización más aquellos otros conceptos necesarios para entregar el energético en las instalaciones del usuario como: acometida, medidor y red interna. Los costos del gas natural deben calcularse sin considerar ningún tipo de subsidio bien sea al consumo o proveniente de fondos de cofinanciación de proyectos de inversión.

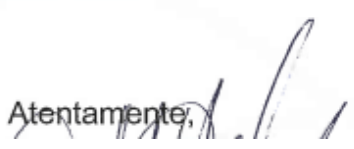
Para el GLP, los componentes del servicio son: costos del recurso, transporte, distribución y comercialización. Cabe señalar que la entrega del cilindro de GLP y su conexión al sistema de cocción del usuario está incluido en los rubros anteriores.

Incluir todos los conceptos relevantes a la prestación del servicio es necesario a fin de que la comparación entre los costos de ambos energéticos sea real. En diversos análisis que hemos realizado en COSENIT para distribuidores-comercializadores de GLP y la UPME se concluye que en las evaluaciones de

proyectos a ser cofinanciados con recursos del cargo cuota de fomento que se cobra en el transporte de gas natural y/o provenientes de regalías, no se han incluido por ejemplo los costos de acometida y red interna lo que ha inclinado la decisión hacia proyectos de gas natural cuando, si en el análisis de comparación de costos se incluyeran todos los conceptos relevantes a la prestación del servicio, el GLP podría resultar más económico en algunos casos. En un reciente estudio elaborado para la UPME en el segundo semestre del 2013, se indica por ejemplo que entre los años 2011 y 2012 un total de 219 nuevas poblaciones recibieron la cobertura de gas natural. De ese total el 52% tiene menos de 1000 predios registrados. A su vez de éstos últimos, más del 50% son concentraciones de población de menos de 300 predios y en algunos casos menores a 100 predios. Lo anterior parece sugerir que el servicio de gas natural está llegando a pequeñas poblaciones que pudieran ser atendidas con GLP y a menores costos.

Por lo anterior es bien importante que las comparaciones de costos de ambos servicios incluyan todos los componentes de la cadena de prestación tanto del Gas Natural como del GLP a fin de que las señales de dicha comparación conduzcan a que cada uno de los dos energéticos se desarrolle en las áreas donde su costo del servicio sea el menor con respecto a su energético sustituto.

Atentamente,



**3. Fecha recepción: 14 de Mayo de 2015****Hora: 17:38**

Doctor

**TOMAS GONZALEZ ESTRADA**

Ministro de Minas y Energía

**Ministerio de Minas y Energía**

Ciudad

50000161  
FEC:2015/05/14 HOR:12:  
OBSERVACIONES DECRETO

Referencia: Observaciones y comentarios proyecto de decreto *"Por el cual se adoptan medidas para asegurar la complementariedad en la prestación del servicio público domiciliario del gas natural y gas licuado de petróleo, GLP"*.

Respetado Ministro:

Agradecemos su amabilidad en consultar el proyecto de la referencia. En nombre de la Asociación Colombiana de Gas Natural - Naturgas y sus asociados, nos permitimos hacer las siguientes observaciones:

Antes de emitir nuestros comentarios al mismo, realizamos las siguientes:

**CONSIDERACIONES PREVIAS**

Sea lo primero decir que nos preocupa inmensamente que mediante un decreto se pretenda borrar una política pública que fue definida mediante sucesivos documentos CONPES (CONPES 2571 – Diciembre 2001: *Programa para la Masificación del Gas Natural*; CONPES 2646 – Marzo 1993: *Plan de Gas: Estrategia para el desarrollo del programa del gas*; CONPES 3190 – Julio 2002: *Balance y Estrategias a seguir para impulsar el Plan de Masificación del Gas Natural*; CONPES 3244 – Septiembre 2003: *Estrategias para la dinamización y consolidación del sector de gas natural en Colombia*). Los documentos CONPES establecen lineamientos de política pública que deben ser cumplidos por los funcionarios del Gobierno Nacional. Las anteriores decisiones fueron además incorporadas en las denominadas Metas de Gobierno del DNP, en las cuales se incluyeron indicadores de la expansión del servicio. La ampliación de cobertura que se ha realizado durante los últimos años es considerada como ejemplo en muchos países que anhelan poder tener la cobertura que Colombia alcanzó con este energético. Inclusive, hace algunos días en el Congreso de Naturgas, en su intervención, el señor Presidente de la República, Dr. Juan Manuel Santos, alineado con esta estrategia, nos solicitó seguir avanzando para conectar un millón de familias adicionales en el período 2015 – 2018<sup>1</sup>.

El proyecto de decreto propuesto por ustedes promueve una repartición de mercados, contraria a la ley de competencia, e indiferente de las realidades sociales que vive el país y de las necesidades

<sup>1</sup> [http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Abril/Paginas/20150427\\_07-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-la-instalacion-del-XVIII-Congreso-de-Naturgas-.aspx](http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Abril/Paginas/20150427_07-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-la-instalacion-del-XVIII-Congreso-de-Naturgas-.aspx)

energéticas de los colombianos, especialmente de aquellos que hoy se encuentran marginados y apartados del progreso. En reiteradas ocasiones les hemos pedido que desde el gobierno impulsen la expansión del servicio de GLP a las áreas rurales del país. De conformidad con la última Encuesta de Calidad de Vida<sup>2</sup>, 1'757,435 hogares rurales de Colombia (el 62% del total) no están atendidos con gas. La gran mayoría de ellos: 1'433,325 hogares cocinan con leña<sup>3</sup>, ocasionando un grave daño ambiental y a la salud de las personas. Pareciera que desde el Ministerio de Minas y Energía se hiciera caso omiso a estos argumentos, que poco han sido considerados. El proyecto de decreto ni siquiera hace mención de las familias campesinas.

Si lo anterior no fuera suficiente, en el año 2014 se resolvió iniciar la distribución de subsidios al GLP, a pesar que un estudio adelantado previamente por el Ministerio de Minas y Energía<sup>4</sup>, concluyó que existían graves falencias en la operación del mismo.

Y ahora, consciente de esta realidad y de la informalidad existente en el sector del GLP, se genera por parte del MME la posibilidad de extender el subsidio a todo el territorio nacional. La misma GASNOVA, gremio sectorial del Gas Propano, en comunicado de prensa<sup>5</sup> cuenta como se pierden anualmente USD\$ 132 millones de dólares, por el denominado “culebreo”. Nos preguntamos ¿si es a estos mismos comercializadores a quienes se les van a entregar los recursos públicos para subsidiar el consumo?

Pero lo que más riñe con la sensatez es la entrega de recursos económicos del Presupuesto Nacional a un energético como el GLP, que está en libertad vigilada de precios. No es sino darle una mirada a la página del SUI (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios), para darse cuenta de la diversidad de precios que existen dentro de las mismas regiones del país. Así mismo, por causa de la ausencia de control de precios al GLP, en los momentos en que el precio del gas en comercialización mayorista se ajusta hacia la baja, este beneficio es conservado por el comercializador, sin pasárselo al consumidor. Nos preguntamos: ¿con la libertad de precios, cómo puede saberse si el componente subsidio realmente está beneficiando al consumidor, o se está quedando en manos del comercializador? La supuesta “complementaridad” no se alcanza entregando subsidios. Esta es mucho más profunda e implica una responsabilidad inmensa por parte de los agentes del Estado que tienen la función de regularla, vigilarla y asignar los recursos públicos.

Es inconcebible que existiendo usuarios de estratos altos que hoy utilizan el GLP, al establecer los subsidios, el gobierno nacional haya decidido eximirlos de la contribución en el componente tarifario, asumiendo por cuenta del Presupuesto Nacional el menor valor recaudado con recursos

fiscales, mientras que estos mismos suscriptores están obligados a contribuir en las tarifas del servicio de gas natural.

No hay propósito distinto en el proyecto de decreto que el de ponerle una talanquera a la expansión del servicio de gas natural en todos los mercados. ¿A quién se le ocurre impedir el otorgamiento de los recursos de cuota de fomento a aquellos distribuidores cuyas redes tengan tres o más años de construidas, o limitarla al número de usuarios de la primera solicitud? Una disposición como esta ignora el crecimiento urbano y la posibilidad que miles de familias de estratos 1 y 2 accedan al servicio de gas natural. A vía de ejemplo, zonas como el Área Metropolitana de Medellín, según EPM, tienen hoy 62.606 hogares de estrato 2 y 85,124 hogares de estrato 1, cuyos predios están anillados, pero no conectados. Con la citada disposición, a estos usuarios sería imposible reducirles el costo de la conexión. Lo mismo sucede con otros municipios de Colombia, donde se presta el servicio.

Por último, no solo por el contenido nos oponemos a la propuesta, igualmente consideramos que no existe norma superior que hoy le permita al Gobierno Nacional limitar disposiciones legales, como se propone con el proyecto de decreto.

#### **SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO**

Nos permitimos hacer las siguientes observaciones y comentarios:

(i) En relación con el artículo primero referente a la ***financiación del servicio de gas combustible y subsidios por el consumo de gas combustible con recursos públicos***, el cual establece que el Ministerio de Minas y Energía coordinará los programas y/o Fondos para la financiación de la construcción de la infraestructura necesaria, así como de los subsidios que se entreguen con recursos de la Nación a los usuarios por el consumo de este servicio a través de las dos modalidades.

Consideramos que mediante este proyecto de decreto se le asigna el MME una función de “coordinación” de los fondos provenientes de fuentes distintas: regalías y recursos provenientes de los municipios y departamentos, sin que cuente con el fundamento legal para expedir esta norma reglamentaria.

En cumplimiento del principio de legalidad que regula nuestro ordenamiento jurídico, según el cual si se está asignando una función de “coordinación” al MME, es perentorio que exista previamente una ley que le otorgue la misma.

Dentro de las normas citadas en el proyecto de decreto, y en el ordenamiento jurídico colombiano, no existe la que le entregue a dicha entidad esa atribución de coordinar los programas y/o fondos para la financiación de la construcción de la infraestructura, y de los subsidios que se entreguen con recursos de la Nación.

Por lo tanto, carecería de sustento normativo esta primera disposición del proyecto de decreto.

Lo anterior significa, que el MME debe contar con la habilitación y autorización legal para reglamentar esta función de “coordinar”, la cual no existe.

(ii) El artículo 2 referente al ***subsidio del cargo por conexión al servicio de gas natural***, señala que para efectos de lo dispuesto en el artículo 1 de del proyecto de decreto, con los recursos del Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural se cofinanciará el cargo por conexión (acometida y medidor) a usuarios del servicio público domiciliario de gas natural de estratos 1 y 2 de aquellos mercados en los que se presenten todas y cada una de las tres condiciones que allí se mencionan y que comentaremos más adelante.

Este artículo crea tres (3) exigencias, además conjuntas, que van en contravía en forma directa contra la expansión del gas natural en el territorio colombiano, y de la finalidad para la cual se creó el fondo especial cuota de fomento de gas natural. En efecto, el artículo 15 de la Ley 401 de 1997, modificado por el artículo 98 de la Ley 1450 de 2011, establece que el propósito de este fondo es promover y cofinanciar proyectos dirigidos al desarrollo de infraestructura para el uso del gas natural en los municipios y el sector rural, y además, podrá promover y cofinanciar la red interna necesaria para el uso del gas natural en los municipios y en el sector rural prioritariamente dentro del área de influencia de los gasoductos troncales, de los usuarios pertenecientes a los estratos 1 y 2.

Se está desvirtuando la finalidad de este Fondo, estableciendo tres requisitos que no determina la ley, por lo que esta disposición a todas luces es contraria a la norma que lo creó y las disposiciones que lo han modificado y adicionado.

(iii) Respecto a las tres (3) condiciones del artículo 2, consideramos:

(a) La primera condición del artículo 2, implica que las poblaciones o ciudades en que las redes de distribución tengan una anterioridad mayor a los tres (3) años a la fecha de entrada en vigencia del decreto, no podrían volver a utilizar la cuota de fomento para cofinanciar las instalaciones.

Desconocemos y en el proyecto no se mencionan, cuáles fueron los estudios que se adelantaron por parte del MME para determinar un límite de tres (3) años, anteriores a la entrada en vigencia del decreto, en la construcción de redes para la distribución de gas natural.

De otro lado, establecer este horizonte de tres (3) años anteriores a la entrada en vigencia del decreto, respecto a muchas ciudades de Colombia en las cuales dichas redes tienen un tiempo superior a dicho plazo, genera una grave limitante a la extensión de la cobertura del servicio de gas natural a los barrios populares por no poder contar con la cofinanciación de esta cuota de fomento.

En vez de promover la ampliación en la cobertura del gas natural, se está prácticamente impidiendo la misma con estos requerimientos.

Bajo una supuesta complementariedad entre el gas natural y el GLP, que haría imposible obtener esta cuota de fomento, generándose una competencia desleal a favor de las empresas distribuidoras de GLP.

(b) La segunda condición del artículo 2, hace exigible que solo se puede aplicar cuota de fomento, en aquellos mercados en que haya subsidios al consumo al GLP, por cuanto requiere que la red de distribución se construya después que el programa de subsidios al GLP se haya implementado.

Una vez más se limita la cofinanciación con la cuota de fomento, por cuanto ésta se concibió para promover y cofinanciar la red interna necesaria para el uso del gas natural en los municipios y en el sector rural prioritariamente, sin que se pueda restringir a aquellos mercados donde exista el programa de subsidios para el consumo de GLP distribuido en cilindros, como lo hace este requisito contrariando una norma superior.

(c) La tercera condición del artículo 2, establece que una vez se alcance el número de potenciales usuarios de la primera solicitud tarifaria, no se podrá volver a entregar recursos de la cuota de fomento para la cofinanciación. Esta condición en particular, castiga y limita el haber logrado la expansión de cobertura exigida y haber cumplido en debida forma los programas y planes de extensión del gas natural fijados por el Gobierno Nacional.

De igual manera, se ignora con este requisito el crecimiento urbano del país.

Este literal también es contrario al propósito de la cuota de fomento, en la medida que si se alcanza ese potencial de usuarios, impediría que hacia el futuro se siga haciendo uso de la misma, lo cual se infiere de la lectura de este requisito.

Este requerimiento, al igual que los anteriores, y en general este artículo, consagra limitaciones a la finalidad del fondo de cuota de fomento para el gas natural, y como se expuso, es una disposición que vulnera el marco legal previsto en las normas mencionadas anteriormente.

En suma, el proyecto de decreto tiene visos de ilegalidad. De ustedes insistir con el trámite del mismo, continuamos con las siguientes acotaciones:

(iv) En relación con el artículo 3, sobre **sistemas de distribución de gas natural financiados con recursos públicos**, el apoyo a la conexión queda atado al precio del GLP, y limitado a los usuarios potenciales de la primera solicitud tarifaria.

Se crean dos nuevas reglas para acceder a esta cofinanciación: (i) *el porcentaje a subsidiar no será superior a aquel que lleve a que los usuarios sean indiferentes entre conectarse al servicio de gas natural distribuido por redes o consumir gas licuado de petróleo distribuido mediante cilindros*; (ii) *Lo anterior hasta tanto se alcance el número total de usuarios incluidos en la primera solicitud tarifaria del mercado de distribución*.

Respecto a este nuevo requisito según el cual el porcentaje a subsidiar no será superior a aquel que lleve a que los usuarios sean indiferentes entre conectarse al servicio de gas natural distribuido por redes o consumir gas licuado de petróleo distribuido mediante cilindros, sujetando nuevamente la cuota de fomento para el gas natural, a que se encuentre en el mismo mercado del GLP, colocando dos exigencias que la ley no contempla: (a) se sujeta el acceso a la cuota de fomento para cofinanciar

la red interna para gas natural, con la alternativa de contar con GLP, lo cual implicaría que ante la no existencia del GLP en dicho mercado no se podría cumplir con este requisito ni con el previsto en el literal ii) del artículo 2, haciendo imposible esta cofinanciación. (b) y lo anterior, entendemos todo el texto previo, hasta que se alcance el número total de usuarios incluidos en la primera solicitud tarifaria, cuando la ley no contempla este requisito, el cual además, atenta, como se expuso previamente, contra la posibilidad de crecimiento del mercado de gas natural.

Adicionalmente, como se determinaría y que criterios o fundamentos lo soportarían, por parte del MME el porcentaje a subsidiar de qué trata esta disposición y que el mismo no es superior a aquel que lleve a que los usuarios sean indiferentes entre conectarse al servicio de gas natural distribuido por redes o consumir gas licuado de petróleo distribuido mediante cilindros.

(v) Frente al artículo 4, sobre **sistemas de distribución financiados con recursos de las empresas distribuidoras de gas natural**, el apoyo a la conexión queda atado al precio del GLP, y limitado a los usuarios potenciales de la primera solicitud tarifaria.

Favor remitirse a las observaciones del artículo anterior.

(vi) El artículo 5 relativo a la **financiación de redes de distribución de gas natural con recursos públicos**, limita el apoyo a la construcción de redes por cuanto queda condicionado a que el precio del gas natural sea inferior al precio del GLP.

Al igual que comentarios anteriores, esta disposición establece una condición que no prevé la norma legal que consagra la cuota de fomento para el gas natural.

Esta norma limita la expansión de la cobertura del gas natural, en contravía de la norma legal.

De otro lado, se establece que las estimaciones de costo unitario de prestación del servicio se harán teniendo en cuenta costos eficientes de tal forma que no se descontarán los recursos que antes gubernamentales aporten para la construcción, cuando en la parte motiva de dicho acto administrativo se cita como fundamento del mismo el artículo 87.9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 143 de la Ley 1151 de 2007, que señala: “87.9 Las entidades públicas podrán aportar bienes o derechos a las empresas de servicios públicos domiciliarios, siempre y cuando su valor no se incluya en el cálculo de las tarifas que hayan de cobrarse a los usuarios y que en el presupuesto de la entidad que autorice el aporte figure este valor. Las Comisiones de Regulación establecerán los mecanismos necesarios para garantizar la reposición y mantenimiento de estos bienes. Lo dispuesto en el presente artículo no es aplicable cuando se realice enajenación o capitalización respecto de dichos bienes o derechos. (Subrayado fuera de texto).

Estimamos que existe una evidente contradicción entre la ley y el reglamento, además que constituye una falsa y desviada motivación del acto administrativo materia de este escrito.

(vii) El artículo 6 referente a los **subsidios por el consumo de gas licuado de petróleo distribuido mediante cilindros**, abre la posibilidad de ampliar los subsidios al GLP a todo el país.

Adicionalmente, cuales son los criterios y parámetros del MME para definir: (i) la baja cobertura del servicio de gas combustible distribuido por redes; (ii) cómo se determinan los municipios en los que se observe un mayor potencial para la sustitución de leña por gas licuado de petróleo. Es necesario que en el reglamento se determinen estos aspectos.

(viii) Consideramos que no se debe derogar el parágrafo 1 del artículo 2 del Decreto 2195 de 2013, por cuanto se debe evitar la asignación de doble subsidio y que se produzca un detrimento a los recursos del Estado.

Solicitamos que se mantenga vigente esta prohibición.

(ix) También consideramos necesario que acorde con las funciones asignadas en la Ley 142 de 1994 a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en particular la de vigilar que los subsidios presupuestales que la Nación, los departamentos y los municipios destinan a las personas de menores ingresos, se utilicen en la forma prevista en las normas pertinentes (art. 79.6), se consagre en el Decreto dicha función y el procedimiento de verificación y control en la asignación de los subsidios al GLP, con la finalidad que se garantice que efectivamente los mismos lleguen a los usuarios que tienen derecho.

Agradecemos su atención a la presente y esperamos que las observaciones, comentarios y requerimientos expuestos sean atendidos favorablemente, en el evento que se decida con el trámite de expedición del decreto materia de este escrito.

Cordialmente,

4. Fecha recepción: 14 de Mayo de 2015  
Hora: 16:37

Señor Ministro  
Doctor  
**TOMÁS GONZÁLEZ ESTRADA**  
Ministerio de Minas y Energía  
E.S.D.

Ministerio de Minas y Energía  
Origen: AGREMGAS  
Rad: 2015031153 08-05-2015 ( )  
Anexos:  
Destino: DESPACHO DEL MI  
Serie:

Asunto: Proyecto de decreto de complementariedad entre el gas natural y el GLP

Respetado Señor Ministro:

La asimetría en el tratamiento de la canasta energética se ha agudizado en los últimos años, por los subsidios y políticas de todo tipo favorables al Gas Natural, situación agravada por las inmensas inversiones que el Estado obligó a hacer al sector del GLP en el llamado Esquema de Marca de los cilindros.

De manera antieconómica se han multiplicado las redes de GN, las cuales se construyen indiscriminadamente, aun en casos en los cuales no siempre es plenamente utilizable la obra o que resulta demasiado onerosa para los consumidores.

¿Qué requiere el usuario, qué busca cuando adquiere gas? Poder calórico con base en el cual pueda cocinar sus alimentos, calentar el agua o generar energía eléctrica. Tanto el GN como el GLP cumplen esa función de manera limpia, segura y eficiente. Por eso ambos energéticos debieran competir en igualdad de condiciones, si bien remunerando los diferentes niveles de inversión y costos de operación en los que se incurre para llevar el producto hasta los domicilios de los consumidores.

El GLP o gas propano, concreta su vocación de manera particular al poder llegar por su portabilidad con facilidad a los lugares más apartados, que a su vez suelen ser los de mas consumo de leña. Incrementar su utilización debiera ser parte del propósito nacional de defensa del aire, preservación de las fuentes de agua, y sobre todo, cuidado de la salud pública, tan afectada por las enfermedades de las vías respiratorias.

En un gesto de ecuanimidad y sabiduría de Gobierno, el Señor Presidente de la República solicitó al Ministerio de Minas y Energía, un decreto que sirviera para enmarcar el tratamiento a los dos energéticos de tal manera que compitieran por méritos y le permitan al usuario el libre acceso a ellos sin que la balanza se inclinara artificialmente en una dirección u otra.

Obviamente Naturgas, gremio del gas natural, solicitó nuevas reglas para la fijación de los subsidios ya que, según ellos, los subsidios que se le estaban entregando al GLP en los municipios de Caquetá, Putumayo y Nariño, frenaban la expansión del gas natural.<sup>1</sup>

Se requiere pues la expedición de un decreto que dé claridad a los programas de subsidios, basado en que la competencia de los energéticos sea por mérito y que los subsidios y los apoyos estatales, busquen ampliar la cobertura y sustituir el uso de la leña por gas.

Estas son unas bases coherentes y acordes con la Constitución Nacional y el ordenamiento jurídico-económico colombiano. Se debe buscar una sana competencia entre los dos energéticos.

Lamentablemente observamos que el proyecto de decreto puesto en la página Web del Ministerio para consulta el pasado cuatro de mayo, no estaría logrando reflejar estos propósitos sino que, por el contrario, pareciera querer constituir otra ayuda adicional al gas natural y constituiría un freno más al GLP.

Por ejemplo, si la competencia se va a hacer por méritos y no por subsidios, lo primero que es necesario hacer es permitir que el subsidio al GLP tenga un carácter nacional (como sucede en el GN), independientemente de si existen redes de gas natural o no, de forma que sean los usuarios quienes determinen las restricciones del esquema por la vía del mercado.

Así mismo, el proyecto de decreto condiciona siempre el otorgamiento de subsidios al gas natural a la diferencia de precios con el GLP, lo cual no permite una competencia sana entre los dos gases, ya que lo único que observan los usuarios no son los aspectos económicos, sino que también se fijan en la calidad, portabilidad e infraestructura, temas que no se están reflejando en este proyecto.

Para el caso del gas natural, se antepone como condición para otorgar subsidios que “el número total de usuarios conectados a la red domiciliaria de gas natural, no haya alcanzado el número total de potenciales usuarios incluidos en la primera solicitud tarifaria del mercado de distribución”. ¿Y si esto ha ocurrido porque el mercado ha preferido el GLP u otro energético?. Es decir, que independientemente de lo que ocurra, siempre se prioriza la expansión de dicho gas y mientras tanto, se continúa excluyendo al GLP.

Se plantea también la financiación de las redes de distribución y se compara con el precio del GLP, pero en ningún momento se plantea la financiación de la red de distribución del GLP, es decir, de los cilindros.

El proyecto de decreto dedica 5 artículos a definir las condiciones para la financiación del gas natural buscando siempre su expansión y aplicabilidad de subsidios a este sector, mientras que para los subsidios de GLP, solo se dedica un artículo, el cual no precisa nada sino que en contraste, queda abierto, etéreo, nuevamente protegiendo la expansión del gas natural.

En el decreto en ningún momento se observa que se busque verdaderamente privilegiar a las familias de bajos ingresos, facilitando la expansión del GLP por ejemplo hacia las zonas de mayor consumo de leña o la consolidación del costoso esquema de marcas (inversión que como van las cosas jamás se podría recuperar). Es decir, que se privilegie el uso de gas sobre la leña.

En ese sentido el proyecto de decreto no refleja las bases definidas por el Señor Presidente de la República. De hecho, para se otorguen al GLP subsidios, la condición que se coloca es que no se cuente con redes de gas. De esta manera pareciera que en donde ya haya redes de gas natural, ya ha quedado sepultado de por vida el GLP, lo que elimina la competencia por vía administrativa. Además de no realizarse el comparativo entre el GLP y la leña, o la biomasa en general.

Es sabido que existen proyectos de gas natural que no son económicamente rentables a menos que se cuente con un subsidio lo que hace que existan sitios donde el GLP podría ser competitivo, pero de entrada se le niega esta opción por la vía de los subsidios al gas natural.

Y por último, lo que a nuestro juicio resulta más contradictorio, es que se está fijando una meta de expansión de 1 millón de usuarios de gas natural, mientras que para el GLP no hay derrotero definido. ¿Cuáles son las metas fijadas para el GLP? ¿El Gobierno

tiene algún plan concreto que apoye a los usuarios del GLP y que procure la erradicación del consumo de leña?

Así las cosas, no pareciera que por medio de este decreto se estén fijando verdaderamente reglas claras que permitan la sana competencia entre dos energéticos sustitutos y por tanto competitivos; al contrario se observa una marcada prelación y apoyo al GN frente al abandono del GLP.

Señor Ministro: las proyecciones conocidas indican que hacia fines del 2018 en Colombia habrá insuficiencia de oferta de GN. La solución que se está previendo es la de importar GNL con los respectivos altos costos asociados. Mientras tanto el país cuenta con excedentes de GLP, que bien podrían cubrir los faltantes energéticos, máxime teniendo en cuenta que los precios internacionales del propano están a la baja de una manera importante, lo cual beneficiaría a los consumidores colombianos, la mayoría de ellos de estrato uno.

Por tanto, solicitamos que se revise nuevamente el decreto y se pongan reglas claras que verdaderamente permitan una sana competencia entre los dos gases y ofrecemos nuestro concurso para acompañarlo en esta tarea.

Cordialmente,

**5. Fecha recepción: 15 de Mayo de 2015**  
**Hora: 18:07**

Doctor  
**TOMAS GONZÁLEZ ESTRADA**  
Ministro de Minas y Energía  
Calle 43 No. 57 - 31 CAN  
Bogotá D.C

**201530053870**  
**C.A. 2100**

**ASUNTO:** Comentarios al proyecto de decreto del MME "Por el cual se adoptan medidas para asegurar la complementariedad en la prestación del servicio público domiciliario del gas natural y gas licuado de petróleo, GLP".

Respetado señor Ministro:

Con suma preocupación hemos leído y analizado el contenido del decreto del asunto, puesto para comentarios hasta el día 15 de mayo de 2015 en la página Web del Ministerio, mediante el cual, bajo la sana intención de querer promover la competencia en igualdad de condiciones, entre el Gas Natural y el GLP en cilindros ("asegurar la complementariedad"), se limita la asignación de recursos del Fondo Especial Cuota de Fomento, FECF, instrumento creado por el Artículo 15 de la Ley 401 de 1997, "Con el objeto de promover y cofinanciar proyectos dirigidos al desarrollo de infraestructura para el uso del gas natural en los municipios y el sector rural, prioritariamente dentro del área de influencia de los gasoductos troncales, y que tengan el mayor índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)."

Consideramos que con este proyecto de decreto el MME se extralimita en las facultades que le otorgó la Ley 401 de 1997 y sus posteriores modificaciones, ya que a través de él no se sigue el direccionamiento establecido por el legislador para canalizar los recursos del FECF, sino que contrariamente se limita el otorgamiento de éstos y con ello la expansión del servicio: fin último y principal de la creación del Fondo.

No puede el Ministerio motivar un acto administrativo con finalidades, que aunque sanas, no se encuentran en consonancia con el propósito plasmado en la ley que es objeto de reglamentación. Si con el Artículo 15 de la Ley 401 de 1997, el legislador buscaba el desarrollo de infraestructura para el uso del gas natural en

determinadas zonas, la norma que lo reglamente debe estar orientada hacia la misma finalidad, y los instrumentos que utilice el Gobierno Nacional deben respetar la misma motivación del legislador.

Además, sujetar la cofinanciación de las conexiones de los usuarios de los estratos 1 y 2, al cumplimiento simultáneo de las condiciones expuestas en el Artículo 2 del proyecto de decreto, plantea como mínimo los siguientes tres problemas, los cuales deberán ser resueltos coherentemente en la expedición del decreto definitivo.

1. Deja sin probabilidad de cofinanciación a todos aquellos proyectos de vivienda de interés social o similares que se construyan en las grandes ciudades, municipios y centros poblados del país, como resultado de políticas de inversión social del mismo Estado Colombiano o de sus entes territoriales. Ello, dado el orden de prioridad que tendrá la implementación del programa de subsidios al GLP, el cual seguramente llegará de último, si es que llega, a estas grandes ciudades, municipios y centros poblados.
2. No se reconoce que el esquema de remuneración de la actividad de distribución de gas natural en Colombia corresponde a un esquema de regulación por incentivos, que finalmente busca lograr una mayor cobertura y penetración del servicio en un mismo periodo tarifario, ya que las empresas tratarán de capturar la mayor demanda (número de usuarios) posible, procurando garantizar su remuneración esperada. En tal sentido, el proyecto de decreto transmite señales contrarias desde el mismo Estado: La CREG promoviendo la conexión al servicio de un mayor número de usuarios y el proyecto de decreto castigando esa gestión eficiente de las empresas.
3. Se desconocen las señales que el mismo gobierno nacional le ha transmitido en diferentes escenarios a las empresas distribuidoras de gas natural del país, para que lo acompañen y sigan acompañándolo<sup>1</sup> en el compromiso de llegar con este servicio, cada año, a un mayor número de usuarios. Aquí, por haber sido partícipe de este propósito de gobierno, se le restringen los recursos del FECF a las empresas distribuidoras de gas natural del país.

Por otra parte, ya en otros espacios de discusión con el Ministerio de Minas y Energía, la CREG, la SSPD y el Departamento Nacional de Planeación, hemos manifestado nuestra gran preocupación y discrepancias con la metodología que la CREG ha definido para realizar la comparación de costos económicos entre el gas

natural y el GLP<sup>2</sup>, a partir de la información SUI, y con ello habilitar o no la integración de los mercados relevantes de distribución de gas natural por redes de tubería. El tema vuelve y sale a flote aquí, por cuanto este proyecto de decreto insinúa que se utilizará la misma metodología de comparación de costos entre los dos energéticos mencionados.

Al respecto hemos dicho, y lo ratificamos en esta comunicación, que la información SUI sobre el GLP muestra inconsistencias que no la hacen fiable para los propósitos de la comparación de costos económicos con el Gas Natural y que no es económicamente correcto querer comparar dos tipos de gas combustible que, primero, no son sustitutos perfectos en estricto sentido económico, dado que el uso del GLP no genera en el usuario el mismo bienestar que sí le produce el gas natural por redes de tubería (continuidad en la prestación del servicio, seguridad, confort); segundo, tienen esquemas de remuneración y fijación e indexación de precios muy diferentes, empezando por el mismo régimen de regulación y esquema de comercialización que gobierna a cada energético: libertad vigilada y prepago para el GLP y libertad regulada y pospago para el gas natural; y tercero, la información de tarifas reportada en el SUI para el servicio del GLP genera inquietudes de fiabilidad en cuanto a su aplicación real en los mercados.

También hemos manifestado que la regla de comparación de costos económicos propuesta por la CREG adolece de varios defectos, a saber:

- Es asimétrica (compara un CU máximo del GN contra un CU mínimo del GLP).
- Restrictiva de la competencia (es protectora de un tipo de gas para un determinado mercado).
- Contraria a la función reguladora de la CREG ("promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes,...").
- Limita la libertad de empresa y de la iniciativa privada (olvida principios constitucionales que dan libertad para el ejercicio de estos dos conceptos).
- Auto-regresiva (se basa en valores históricos para decidir sobre un futuro que no se explica totalmente por ese pasado).
- Coercitiva (inhibe que las empresas distribuidoras de gas natural por redes de tubería exploten y trasladen a nuevos mercados los beneficios de las economías de escala y alcance que han logrado en la búsqueda de su eficiencia productiva).
- E ignora las expectativas reales de penetración y cobertura que pretenden las empresas distribuidoras en sus solicitudes tarifarias para mercados nuevos (se

propone una metodología de estimación de cargos D y C que se puede alejar de los valores reales de la variables que las empresas han de utilizar en el cálculo de los cargos finales a solicitar al regulador, bajo el debido conocimiento que tengan de cada mercado nuevo a atender).

Por lo demás, vemos que con la intención de que el porcentaje máximo a subsidiar a las conexiones del gas natural de los estratos 1 y 2 sea aquel que haga que los usuarios sean indiferentes entre conectarse a este energético o al GLP, se transmite una señal equívoca e ineficiente que puede significar subsidios mayores a los necesarios para las conexiones de Gas Natural, ya que dentro de la estructura de costos totales que observa el usuario, para decidir conectarse o no al gas natural, incorpora el costo de las redes internas, actividad que no está regulada.

Finalmente, creemos que no es eficiente, desde el punto de vista del gasto público y redistribución del ingreso, habilitar el otorgamiento de subsidios al consumo de GLP en hogares que ya están conectados al servicio público domiciliario de gas natural por red. De permitirlo, además de ser ineficiente, se obligaría a las empresas, tanto del GLP como de distribución de gas natural, a llevar un registro mensual de los consumos de cada energético, en equivalentes de energía, para garantizar que en ningún momento el valor de los subsidios otorgados a un hogar superen el valor del consumo de subsistencia para el servicio público domiciliario de gas combustible.

Atentamente,

**6. Fecha recepción: 15 de Mayo de 2015**  
**Hora: 18:06**

Barranquilla, Mayo 15 de 2015

Doctor  
TOMÁS GONZÁLEZ ESTRADA  
Ministro de Minas y Energía  
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA  
Calle 43 No. 57-31 CAN  
Conmutador: (571) 220 0300  
Bogotá D.C.

Ref. Comentarios al proyecto de decreto por el cual se adoptan medidas para asegurar la complementariedad en la prestación del servicio público domiciliario de gas natural y gas licuado del petróleo, GLP.

Apreciado Doctor González:

De manera respetuosa, nos permitimos manifestarle que en nuestra condición de asociados a Naturgas nos acogemos a los comentarios presentados por el gremio, sin embargo y dada la importancia del tema a continuación pondremos a su consideración los puntos que consideramos deben ser revisados por ese Ministerio, considerando su posible ilegalidad, inconveniencia y una eventual violación al derecho de la igualdad:

El numeral i del Artículo 2 de este proyecto de decreto, hace referencia a que solo se podrá cofinanciar el cargo por conexión (acometida y medidor) con recursos del Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural a usuarios del servicio público domiciliario de gas natural de estratos 1 y 2 siempre y cuando se hayan construido redes para la distribución de gas natural durante los tres (3) años anteriores a la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto o con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia de éste.

De acuerdo con este numeral, se puede evidenciar que no será posible acceder a los recursos del Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural para usuarios de estratos 1 y 2 en poblaciones o ciudades en las que las redes tengan una anterioridad a tres años, limitando de esta manera el acceso del servicio público domiciliario a los usuarios potenciales de estas poblaciones.

En relación al numeral ii del Artículo 2 vemos que la redacción es algo confusa. Según este, se puede interpretar que para poder acceder a los recursos del Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural se debe cumplir con las siguientes condiciones:

1. Se haya iniciado la construcción de redes para la distribución de gas natural.
2. Con posterioridad a la primera condición, se hayan implementado subsidios al GLP.

Esto significa que si en un mercado se implementó el programa de subsidios al GLP sin que en éste hubiera redes para la distribución de gas natural, no es posible acceder a los recursos del Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural para cofinanciar el cargo por conexión. Esta condición no aplica en el sentido contrario, por lo que evidencia que no existe equidad entre el trato que se le quiere dar al GLP en comparación con el del gas natural.

El numeral iii del Artículo 2 limita el alcance de los recursos para la cofinanciación del cargo por conexión al número de usuarios que se presentaron en la primera solicitud tarifaria para cada uno de los mercados, lo cual no es conveniente, ya que no se estaría considerando el crecimiento de la población.

En relación al artículo 5, queremos manifestarle que los precios del servicio de GLP que aparecen en el Sistema Único de Información (SUI) no representan la realidad del mercado. Para hacer una comparación equitativa entre el costo de prestación del servicio de gas natural por redes de tubería y el costo de prestación de GLP por cilindros, es necesario que se regule el precio de este último.

Por lo tanto, debido a las razones ya expuestas, es importante que se mantenga el parágrafo 1 del artículo 2 del decreto 2195 de 2013, el cual establece que no se puede otorgar subsidios al servicio de GLP distribuido por cilindros a los usuarios que cuenten con el servicio de gas combustible distribuido mediante redes de tubería.

Esperamos que las observaciones y ajustes solicitados mediante esta comunicación y a través de la agremiación, sean acogidos, toda vez que garantizan la coherencia y consistencia del marco regulatorio adoptado por el Ministerio.

**7. Fecha recepción: 15 de Mayo de 2015**  
**Hora: 19:09**

Dr. Tomás González

Ministro de Minas y Energía

E.S.D

Apreciado Sr. Ministro,

De manera atenta y en nombre de nuestros afiliados, **GASNOVA**, Unión de Empresas Colombianas de Gas Propano se permite los siguientes comentarios al Proyecto de Decreto por el cual se adoptan medidas para asegurar la complementariedad en la prestación del servicio público domiciliario de gas natural y gas licuado de petróleo.

En el pasado Congreso de la Asociación que agrupa a las empresas de gas natural, el Sr. Presidente de la República anunció que los dos *“energéticos deben competir con base en su propio mérito”*. Este criterio, apuntalado también por el Señor Viceministro en su discurso de cierre del evento, es bienvenido y se constituye en la guía conceptual del análisis que a continuación hacemos.

El Proyecto de Decreto gestiona como sus objetivos, asegurar la complementariedad entre el gas natural y el GLP y la eficiencia en la asignación de recursos públicos para la prestación del servicio público de gas combustible. Como a continuación lo documentamos, el Proyecto propuesto no cumple con el cometido de asegurar el objetivo que se propone de complementariedad toda vez que mantiene condiciones de favorabilidad para el servicio de Gas Natural que ponen en desventaja al servicio de GLP y restringe la competencia en igualdad de condiciones.

**I. SOBRE LA COMPLEMENTARIEDAD ENTRE LOS SERVICIOS DE GAS NATURAL Y LA COMPETENCIA**

**¿Existe complementariedad entre los usos del gas natural y el gas propano?**

Si bien coincidimos en que la complementariedad entre los usos del gas natural y del gas propano, deriva de las calidades, condiciones técnicas y económicas de cada energético y de las condiciones socioeconómicas de la población usuaria, también es tarea de la política energética y de la regulación económica, de acuerdo con los preceptos constitucionales y legales, establecer reglas de juego entre los dos sectores orientadas a promover la competencia y definir condiciones de igualdad de trato entre los dos energéticos.

Teóricamente, el gas natural y el gas propano en cilindros coexisten en los mercados en los cuales compiten, en precio, cantidad y calidad de servicio y buscan obtener el favor del usuario en relación con los múltiples usos de los dos combustibles en los sectores residencial, industrial, transporte, agroindustria y generación. En lo que hace al sector residencial, los dos energéticos compiten para atender las necesidades de cocción, combustible para electrodomésticos del hogar (lavadoras, secadoras, calentadores de agua) y calefacción.

En el segmento residencial, nuestros principales usuarios pertenecen a las familias de estratos 1 y 2 del país, ubicados en todos y cada uno de los departamentos del territorio nacional, excepto Vaupés. Bogotá, Medellín y, en general, es en las ciudades capitales y localidades intermedias más importantes del país, donde el gas propano en cilindros más se comercializa. Este segmento de demanda constituye una población de bajo ingreso, los más necesitados del país, conformada principalmente por madres Jefes de Hogar, con relaciones de convivencia no formalizadas, que viven en alquileres, inquilinatos o de allegados, con necesidades básicas insatisfechas y con ingresos bajos e inciertos. Esta última condición es característica, porque muchos de ellos tienen empleos esporádicos o con baja permanencia y muchos de ellos con oficios, empleos o actividades donde el "pagadiario" es su principal característica. En estas condiciones, es interés primordial del Jefe de Hogar no comprometer la alimentación de su familia al pago de una cuenta mensual fija con penalizaciones por no pago oportuno, lo cual agrega un ingrediente más a sus condiciones precarias de orden económico y social. Esta es la razón por la cual en las principales ciudades del país, aun existiendo redes de gas natural, desarrolladas con recursos privados o del estado, muchas familias del estrato 1 y 2 no se conectan y no se van a conectar a la red que pasa por la calle donde viven. En estos estratos si se conecta el dueño de la casa donde viven, pero no permiten su conexión a inquilinos con dificultades económicas y de ingreso. Como consecuencia, en estas ciudades se venden diariamente cantidades muy significativas de cilindros.

Asimismo, en municipios de menor tamaño y en el campo, donde el combustible principal es la leña dada su alta disponibilidad, bajo o nulo costo y fácil almacenamiento, las Amas de Casa con similares o mayores dificultades socioeconómicas a las descritas para las Jefes de Hogar de estratos 1 y 2 de las ciudades, priorizan la alimentación de sus familias por encima de consideraciones de salud para ellas y sus familias y sin lugar a tener en cuenta prioridades ambientales. En esos hogares, el cilindro de gas propano, es parte de la racionalidad económica, social y ambiental.

Repetimos entonces el criterio acertado expuesto por el Sr. Presidente de la República, según el cual, en condiciones de igualdad de política energética, ***teóricamente*** existen condiciones para que estos dos ***“energéticos compitan con base en su propio mérito”***, en términos de precio, calidad y sostenibilidad ambiental.

Se han esgrimido argumentos acerca de que el mercado del gas propano no tiene precio regulado. Este tipo de controles, en una economía de libre mercado, abierta y competitiva son necesarios cuando efectivamente existen servicios, como el gas natural, el cual, con sus características de redes enmalladas, pueden imponer cualquier precio al usuario que ya tienen conectado (cautivo) si no tienen alternativas energéticas que lo sustituyan si decide desconectarse de la red. Por el contrario, el GLP es un mercado altamente competitivo. En Colombia existen 60 empresas distribuidoras de GLP y en cada departamento existen tres, cuatro y más compañías que día a día compiten por ganar mercado. Los precios minoristas en el GLP son regulados por la propia competencia. Además, las Amas de Casa antes de resolver su compra verifican, comparan y resuelven a quién y dónde comprar. Esta opción no existe para los usuarios cuando usan servicios conectados a redes físicas como es el caso del agua, la luz y el gas natural y por esos son regulados al existir monopolio basado en redes.

**Finalmente, la realidad tozuda demuestra que la política energética y las cifras presupuestales que a continuación analizamos, no promueven condiciones de igualdad en el campo de juego de la libre competencia en el mercado.** En la práctica, la aspiración de “complementariedad” se traduce en una política que se orienta a precluir la competencia entre el gas propano en cilindros y el gas natural y finalmente refleja la desigualdad de trato entre los dos energéticos. A continuación ilustramos este punto.

1. Desigualdad de trato gubernamental que se apuntala en la provisión de ***subsidios indiscriminados a la oferta de gas natural*** y la ***inexistencia de subsidios a la inversión*** para el sector de gas propano en cilindros
  - La renovación de la infraestructura de cilindros, transporte e instalaciones del sector de gas propano en cilindros, ha sido financiada con capital privado. Los empresarios han invertido más de US\$560 millones en siembra de nuevos cilindros de marca, renovación de la infraestructura de llenado, flota de transporte e instalaciones. Y continúan invirtiendo.
  - Por el contrario, y sin mencionar que también los hubo en años anteriores, para el período 2013 – 2015, el Gobierno Nacional ha aprobado recursos presupuestales por \$188 mil millones, destinados a financiar inversiones en

redes, conexiones y redes internas de nuevos proyectos de gas natural y propanoductos en todo el país.<sup>1</sup>

2. Desigualdad de trato gubernamental en la ***asignación de subsidios a la demanda***.

- El gas natural disfruta de plenos subsidios y ningún tipo de condicionamiento en su asignación al consumidor de gas natural en los Estratos 1, 2 y 3 en todo el país. El Presupuesto General de la Nación aprobó en el 2015, un incremento del 61% en los subsidios al consumo de gas natural sancionando un presupuesto por \$385 mil millones, el cual se ejecuta en su totalidad en todo el país, sin condicionamientos basados en disponibilidad presupuestal o localización territorial o la existencia de no otorgarlo si existen usuarios que dispongan simultáneamente de gas propano en cilindros.
- Por el contrario, los subsidios al consumidor de gas propano perteneciente a los estratos 1 y 2, pese a ser establecidos desde 1994 por la ley 142, fueron inexistentes hasta el año 2012. En el 2013, se aprueban \$56.000 millones, pero sólo se asignan \$264 millones y el saldo aprobado se trasladó por el Ministerio para financiar Propanoductos. En el 2014, se asignan \$44.000 millones pero sólo se ejecutan \$27.000 millones y se restringió la asignación a cuatro departamentos. En el 2015, a duras penas se logró obtener la financiación de la totalidad del gasto ejecutable por \$52.000 millones en subsidios correspondientes a los cuatro departamentos favorecidos, Caquetá, Putumayo, Nariño y Archipiélago de San Andrés.
- El decreto de complementariedad, en su **Artículo 6** condiciona que se *“extenderá gradualmente... en la medida en que cuente con los recursos necesarios del Presupuesto General de la Nación para este propósito”*. Es decir, el Decreto no tiene en cuenta ni reconoce que el Ministerio de Minas y Energía y su par en Hacienda tienen la obligación legal de destinar **todos** los recursos que sean **necesarios** para cumplir con el mandato legal contenido en la Ley 142. Es más, anticipa que se aprobarán gradualmente en la medida en que se cuente con recursos fiscales, condicionamiento que no existe para el sector de gas natural ni para ningún otro sector cobijado por la ley mencionada, como es el caso de la electricidad, el agua potable y el saneamiento básico.
- Pero además, el condicionamiento se extiende a priorizar municipios con baja cobertura de gas natural y dar prioridad a los municipios con mayor potencial para la sustitución de leña por gas licuado de petróleo. Entendemos que esa fue

---

<sup>1</sup> Los Propanoductos son precursores de gasoductos, en los cuales se transforman una vez se conectan los mercados y se llega a una masa crítica de usuarios.

una petición expresa del Congreso reciente del sector del Gas Natural, pero es claro que en nuestro régimen jurídico, lo que la Ley rectora no condiciona, no le está dado a la Autoridad hacerlo.

3. En suma, en los últimos tres años, el Presupuesto General de la Nación ha apropiado para el sector de Gas Natural, \$1.1 billones en recursos presupuestales con destino a inversión en redes y financiamiento de subsidios al consumo. Para el sector de Gas Propano en cilindros, en este mismo período se asignaron \$152.000 millones pero sólo se autorizó una ejecución de \$27 mil millones para subsidios al consumo de usuarios en los dos primeros años. Se esperan ejecutar \$52.000 millones en este año 2015.

En conclusión, es evidente que en la política energética no existe complementariedad, ni seguramente la habrá porque nuestro régimen constitucional protege la libertad de empresa y la libre competencia entre energéticos *“con base en su propio mérito”*. Y más que complementariedad, la libre competencia empresarial requiere del Estado, como presupuesto básico, la igualdad de trato entre los combustibles que compiten.

## II. COMPARATIVO DE COSTOS EFICIENTES DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE GAS NATURAL Y GLP

**¿Qué pasaría si los dos “energéticos” compiten con base en su propio mérito”?**

A continuación exponemos con un ejemplo que nos permite ilustrar que pasaría si los dos energéticos *“compiten con base en su propio mérito”*.

### 1. Comparación de costos eficientes sin subsidios a la oferta ni a la demanda

De acuerdo con lo previsto en el Decreto que se comenta, **Artículo 5**, desarrollamos la siguiente comparación de costos.

Como ejemplo base se toman los datos de costos para gas natural, para la ciudad de San Juan de Pasto, los cuales fueron calculados para un proyecto donde la inversión privada fue del 100%.

1. Los componentes de la tarifa de gas natural para el mes de diciembre de 2014 se detallan a continuación:

| Diciembre          |        |
|--------------------|--------|
| <b>Gm (\$/m3)</b>  | 200.11 |
| <b>Tm (\$/m3)</b>  | 520.29 |
| <b>Tvm (\$/m3)</b> | 784.51 |
| <b>P</b>           | 0.037  |
| <b>Dm (\$/m3)</b>  | 469.1  |
| <b>Pm (\$/m3)</b>  | 144.31 |
| <b>fpcm</b>        | 1.148  |

$$Mv = \$ 2,246$$

**Notación:**

Mv: Cargo variable en  $\$/M^3$

Gm: Costo mayorista del gas natural

Tm: Costo de transporte por gasoductos troncales

Tvm: Costo de transporte de gas natural comprimido

P = Pérdidas reconocidas transporte Gas Natural: 3,7%

Dm: cargo de distribución

Pm: costo de compresión de GN

Fpcm: factor de eficiencia en recuperación de pérdidas de distribución

2. Costo promedio de un cilindro de 33 lbs (15 kilos) para el mes de diciembre de 2014: \$34.000/cilindro lo cual nos da un valor de \$ 2.245/kilo o su equivalente, \$ 4.519/galón. Para hacer más clara esta comparación de precios, a continuación, convertimos estos precios en unidades de energía equivalentes.

**GAS NATURAL**

|                                       |                   |
|---------------------------------------|-------------------|
| Ciudad                                | San Juan de Pasto |
| Valor M3 diciembre 2014 (\$/M3)       | \$ 2,250          |
| Poder calorífico Gas Natural (BTU/M3) | 35,315            |
| Valor MBTU (\$/MBTU)                  | \$ 63,712         |
| TRM diciembre 2014 promedio (\$/USD)  | \$ 2,342          |
| <b>Valor MBTU (USD/MBTU)</b>          | <b>USD 27.20</b>  |

**GLP**

|                                       |                   |
|---------------------------------------|-------------------|
| Ciudad                                | San Juan de Pasto |
| Valor kilo diciembre 2014 (\$/kilo)   | \$ 2,245          |
| Valor galón diciembre 2015 (\$/Galón) | \$ 4,519          |
| Poder calorífico GLP (BTU/Galón)      | 92,000            |
| Valor MBTU (\$/MBTU)                  | \$ 49,125         |
| TRM diciembre 2014 promedio (\$/USD)  | \$ 2,342          |
| <b>Valor MBTU (USD/MBTU)</b>          | <b>USD 20.98</b>  |

Fuente: Cálculos propios GASNOVA

- De acuerdo con la Tabla anterior, se toma en cuenta el poder calorífico del Gas Natural (35.315 BTU/M<sup>3</sup>) y del GLP (92.000 BTU/Galón). Como resultado, para el mes de diciembre de 2014, el gas natural tenía un costo de **USD 27.20/MBTU** (Se toma una TRM promedio para el mes de diciembre de \$ 2.342/USD), mientras el GLP equivalente alcanzó los **USD 20.98/MBTU**.

**Primera conclusión**

Los costos eficientes del gas natural y del GLP en cilindros, expresados en unidades de energía comparables para los dos energéticos, arrojan para la ciudad de Pasto, que un proyecto a gas natural comprimido es más costoso en términos relativos, o lo que es lo mismo, **es más eficiente y menos costoso para el usuario y para el Estado, un proyecto de distribución de GLP en cilindros**. En términos de costos unitarios el precio de USD\$ 27.20/MBTU para gas natural es superior al costo unitario de USD\$ 20.98/MBTU para el gas propano.

Esta comparación se hizo a costo eficiente y sin subsidios estatales ni a la oferta ni a la demanda, tal como lo prevé el **Decreto 3531, Artículo 13 del 2004, Parágrafo 1º**. Es decir, **se hizo en su equivalente de unidades de energía**.

**Anotamos**, además, que en el proyecto de Decreto, no se especifica en el **artículo 5º**, que “para efectos de comparación, en ambos casos, el costo de prestación del servicio se estimará en su equivalente de energía”, tal como si lo prevé el **Decreto 3531 de 2004 en el Parágrafo 1º del Artículo 13**. Atentamente solicitamos que se incluya expresamente en el presente Decreto.

Adicionalmente, toda comparación de las ventajas comparativas de costos, no debe limitarse a la valoración de costos de redes, sino incluir acometidas, conexiones, medidores y redes internas en las viviendas. Y mucho más ahora, que todos esos componentes se subsidian y continuarán subsidiados en razón a las decisiones de política que comentamos.

## 2. Comparación de costos con subsidios a la demanda de gas natural y de GLP

### 1. Consumo de subsistencia (datos UPME y CREG)

- Gas Natural: 20 M<sup>3</sup>
- GLP de 14.6 kilos ( 7.25 galones)

### 2. Se aplican los siguientes porcentajes de subsidios para el Estrato 1

- Gas Natural: 55% (si bien 60% es el máximo aprobado, este porcentaje es el que se aplica en la factura)
- GLP: 50%

## Segunda conclusión

Si se toman en cuenta subsidios a la demanda de los dos energéticos, la comparación en unidades de energía equivalentes (MBTU) arroja que el usuario final de gas natural paga el equivalente a **USD 12.24/MBTU**, mientras que el usuario de GLP pagaría **USD 10.49 / MBTU**. Nuevamente, el GLP es más competitivo desde el punto de vista económico y por supuesto, implica menos erogaciones fiscales, en la medida en que no se requiere financiar con subsidios la instalación de redes, conexiones y medidores.

### 3. Comparación de costos eficientes con sólo subsidios a la oferta de gas Natural, sin subsidios a la oferta de GLP, no subsidios a la demanda de gas natural ni a la de GLP

Para este análisis, asumimos que el proyecto de Gas Natural de San Juan de Pasto se financia con recursos del FECF, tal como sucedió con el proyecto de Puerto Asís en Putumayo. Con el subsidio a la oferta, el cargo de distribución se reduce de \$469.1/m<sup>3</sup> (ver cuadro punto 1.) a \$164.2/m<sup>3</sup>, es decir, se disminuiría en un 65%.

Si los dos energéticos no tuviesen subsidio de consumo, tendrían un costo unitario de prestación del servicio de \$ 1.896/m<sup>3</sup>, para el Gas Natural, mientras el del GLP continuaría en los mismos \$ 2.245/kilo equivalentes a \$ 4.519/galón. El cuadro convierte estas cifras a MMBTU equivalentes.

**GAS NATURAL**

|                                       |                   |
|---------------------------------------|-------------------|
| Ciudad                                | San Juan de Pasto |
| Valor M3 diciembre 2014 (\$/M3)       | \$ 1,896          |
| Poder calorífico Gas Natural (BTU/M3) | 35,315            |
| Valor MBTU (\$/MBTU)                  | \$ 53,688         |
| TRM diciembre 2014 promedio (\$/USD)  | \$ 2,342          |
| <b>Valor MBTU (USD/MBTU)</b>          | <b>USD 22.92</b>  |

**GLP**

|                                        |                   |
|----------------------------------------|-------------------|
| Ciudad                                 | San Juan de Pasto |
| Valor kilo diciembre 2014 (\$/kilo)    | \$ 2,245          |
| Valor galono diciembre 2015 (\$/Galón) | \$ 4,519          |
| Poder calorífico GLP (BTU/Galón)       | 92,000            |
| Valor MBTU (\$/MBTU)                   | \$ 49,125         |
| TRM diciembre 2014 promedio (\$/USD)   | \$ 2,342          |
| <b>Valor MBTU (USD/MBTU)</b>           | <b>USD 20.98</b>  |

**Tercera conclusión**

En unidades de energía equivalentes (MBTU), el usuario final de gas natural, gracias al subsidio a la oferta, logra bajar su costo unitario de **USD\$27.20/MBTU** al equivalente de **USD 22.92/MBTU**, es decir, se aproxima, **gracias al subsidio estatal a la inversión**, al costo para el usuario de GLP de **USD 20.98/MBTU**. En consecuencia, la comparación de costos eficientes con sólo subsidios a la oferta de gas Natural y sin subsidios a las demandas de gas natural ni de GLP, empieza a inclinar la balanza de la competencia en favor del Gas Natural aunque siga siendo una opción de mayor costo para el gas natural. Es interesante también comparar esta simulación con la Opción 2, donde sí se dan sólo subsidios a la demanda, el precio del gas es sustancialmente menor, costo unitario de **USD\$ 12.24/MBTU** para el gas natural y **USD\$ 10.49 / MBTU** para el gas propano. Es la opción que MAS favorece al usuario y es más favorable el gas propano para el usuario.

**4. Comparación de costos eficientes con subsidios a la oferta para Gas Natural y subsidios a la demanda de Gas Natural y de GLP**

Este cuarto ejemplo, supone que se subsidian el consumo al Gas Natural y al GLP en los porcentajes del ejemplo anterior y además se aplican subsidios a la oferta, es decir, se subsidia la infraestructura de redes del proyecto de Gas Natural. No se subsidia la oferta de GLP.

#### Cuarta conclusión

Si se subsidian el consumo al Gas Natural y al GLP en los porcentajes del ejemplo anterior y se aprueban subsidios a la oferta del proyecto de Gas Natural, el valor por unidad de energía equivalente (MBTU), haría ligeramente competitivo al gas natural (USD 10.32/MBTU) respecto del GLP (USD 10.49 /MBTU).

**Las cifras hablan por sí solas.** Un proyecto como el que se analizó, no es eficiente ni es viable desde un punto de vista económico y financiero, si no cuenta con subsidios estatales a la infraestructura de redes, además de conexiones y medidores. Y este hecho desconoce, que **estos recursos fiscales podrían haberse destinado a financiar el consumo de usuarios de gas propano en cilindros de manera más eficiente y a menor costo desde el punto de vista económico, social y fiscal.**

### III. SOBRE LAS CONDICIONES EXIGIBLES PARA LA APLICACIÓN DEL SUBSIDIO AL CARGO POR CONEXIÓN EN GAS NATURAL

Establece el artículo 2º. del Proyecto, que con los recursos del Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural se cofinanciará el cargo por conexión (acometida y medidor) a usuarios del servicio público domiciliario de gas natural de estratos 1 y 2 de aquellos mercados en los que se presenten todas y cada una de las siguientes tres condiciones:

*“i) Que se hayan construido redes para la distribución de gas natural durante los tres (3) años anteriores a la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto, o se construyan redes para la distribución de gas natural con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia de este Decreto;*

*ii) Que se haya implementado con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de este Decreto, o se implemente con posterioridad a esta fecha, el programa de subsidios por el consumo de gas licuado de petróleo distribuido mediante cilindros, después de que se haya iniciado la construcción de las redes de distribución a que se refiere el numeral i) del este Artículo; y*

*iii) Que el número total de usuarios conectados a la red domiciliaria de gas natural, no haya alcanzado el número total de potenciales usuarios incluidos en la primera solicitud tarifaria del mercado de distribución.”* (Negrilla fuera de texto)

No obstante como plantea el numeral ii) del artículo, no se está garantizando que ambos energéticos compitan, en tanto no es claro que el subsidio se otorgará de manera **exclusiva** en municipios donde ya exista el subsidio al GLP y que con ello el usuario tenga 2 opciones comparables de costos eficientes para escoger.

En ese sentido solicitamos ajustar el numeral iii) del **artículo 2º** del proyecto, de manera que el otorgamiento del subsidio a la inversión, se realice únicamente en aquellos departamentos y municipios donde simultáneamente se ha autorizado y opera el mecanismo de subsidio a la demanda del cilindro de gas propano para los estratos 1 y 2, así:

*(...) iii Que exclusivamente se aplique en departamentos y/o municipios en los cuales se haya implementado con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de este Decreto, o se implemente con posterioridad a esta fecha, el programa de subsidios por el consumo de gas licuado de petróleo distribuido mediante cilindros, después de que se haya iniciado la construcción de las redes de distribución a que se refiere el numeral i) del este Artículo; y*

De esta forma, se garantizará que será el usuario y solamente él, quien en presencia de varias opciones costo eficientes comparadas en unidades equivalentes de energía y definidas de acuerdo con el **Artículo 5 del Decreto y el Decreto 3531/2004, artículo 13**, tome la decisión sobre cual energético escogerá para satisfacer sus necesidades básicas de energía.

Además, en relación con el numeral i) del **artículo 2º**, se promueve desigualdad entre los usuarios quienes años atrás pagaron con sus propios recursos el costo de la acometida para el servicio de gas natural y se favorece a aquellos nuevos usuarios con iguales o similares condiciones, que si obtienen el beneficio del subsidio a la acometida.

En este caso, el usuario que asumió el costo de la acometida dentro de la misma red dentro de los tres años anteriores al decreto, podría impetrar, en contra del presupuesto público, naturalmente, alguna acción para buscar la nulidad de la norma, o buscar, vía tutela, le sea extendido el beneficio del subsidio, habida cuenta de una eventual violación al derecho constitucional a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política<sup>2</sup> y el principio de neutralidad establecido en los artículos 3.9, 87.2 de la ley 142 de 1994, y de no discriminación establecido en el artículo 98.3 de la misma ley.

---

<sup>2</sup> Vista desde la óptica de la igualdad de derechos e igualdad de trato legislativo y administrativo, la medida establece de manera tácita un tratamiento diferente para quienes se conectaron a la misma red antes del Decreto y asumieron con sus recursos la conexión, con respecto a quienes después del decreto obtendrán el subsidio.

Además, en este contexto, solicitamos que se elimine la referencia retroactiva de los 3 años, así:

*“ (i) Que ~~se hayan construido redes para la distribución de gas natural durante los tres (3) años anteriores a la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto, o se construyan redes para la distribución de gas natural con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia de este Decreto;~~”*

#### IV. CONCLUSIONES GENERALES

Este Decreto refuerza la política estatal que busca **apuntalar** aún más la capacidad competitiva del Gas Natural vis a vis la del GLP y desplazar a este último combustible de grupos de consumidores donde **ya** es una alternativa más barata, confiable y eficiente para el usuario.

El Decreto promueve una política de desplazamiento del GLP de mercados donde ya existe y tiene alta demanda por usuarios de estratos 1 y 2. Crea restricciones normativas, vía acto administrativo que no encuentran sustento legal ni constitucional y busca confinarlo a las zonas rurales y a los mercados donde no sea competencia para el Gas Natural, mediante el expediente de utilizar como instrumento la restricción del subsidio al GLP para los usuarios de GLP en centros urbanos donde, como ya se ilustró al comienzo de esta comunicación, ya es opción para los usuarios de estrato 1 y 2 y, de contera, dar prioridad a zonas rurales o donde sea baja la cobertura de gas natural, lo cual configura una intromisión de la autoridad en el libre juego de los mercados, además de configurar un redireccionamiento indebido y sin base legal alguna, de los subsidios que la ley autorizó para todos los usuarios de Estratos 1 y 2 sin discriminación o sesgo temporal o geográfico.

No debe un decreto gubernamental entregar el monopolio de ciertos mercados al Gas Natural, vía restricción de subsidios al consumo, los cuales tienen un impacto altamente positivo sobre usuarios de propano en precaria situación económica y a la vez, favorecer con apreciables recursos fiscales la inversión de los empresarios del gas natural.

De manera atenta, **GASNOVA** y sus empresas afiliadas, solicitan del Sr. Ministro una reunión con el fin de ampliar el análisis del Decreto y sus implicaciones para la industria.

Un saludo cordial,

**8. Fecha recepción: 15 de Mayo de 2015**

**Hora: 15:02**

Bogotá D.C., 15 de mayo de 2015

Señores  
**MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA**  
Calle 43 No. 57 - 31  
Centro Administrativo Nacional (CAN)  
Bogotá D.C.

**Asunto:** Comentarios al Proyecto de Decreto "Por el cual se adoptan medidas para asegurar la complementariedad en la prestación del servicio público domiciliario del gas natural y gas licuado de petróleo, GLP".

Respetados Señores,

Atendiendo a la invitación del Ministerio de Minas y Energía publicada en la sección de Foros en la página web de la entidad, atentamente nos permitimos remitir los comentarios sobre el proyecto de decreto del asunto.

Entendemos que el contexto del proyecto de decreto es acorde a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018<sup>1</sup>, en el sentido de contribuir a la ampliación del gas combustible en el país, especialmente en aquellas regiones que en la actualidad no cuentan con alternativas energéticas de menor costo como el gas natural o el GLP.

Desde CENIT consideramos que el GLP distribuido en cilindros, es un complemento adecuado para zonas sin acceso a gas natural por redes físicas; no obstante, vemos conveniente que se defina un tratamiento simétrico y predecible tanto para el gas natural como para el GLP respecto a reglamentación técnica y regulación económica, así como lo relacionado al esquema de subsidios que trata el proyecto de Decreto en el marco de eficiencia de la política fiscal. Lo anterior, en aras de asegurar la efectiva complementariedad del gas natural y el GLP para viabilizar de forma armónica el desarrollo de la expansión para ampliación de cobertura de gas combustible en el país.

En ese sentido, resulta apropiado que en aquellas zonas del país donde se hayan asignado recursos para el programa de subsidios por el consumo de gas licuado de petróleo distribuido mediante cilindros, se tengan en cuenta criterios de eficiencia fiscal para la asignación de subsidios de recursos de Fondo Cuota de Fomento para cofinanciar el cargo por conexión (acometida y medidor) a usuarios del servicio público domiciliario de gas natural de estratos 1 y 2. Al respecto, se sugiere ajustar la redacción del numeral ii) del artículo 2 sobre subsidio del cargo por conexión al servicio de gas natural.

Así mismo, respecto al artículo 3, se sugiere establecer la metodología de cálculo del porcentaje a subsidiar de sistemas de distribución de gas natural financiados con recursos públicos y de las empresas distribuidoras, y específicamente, se aclare el mecanismo por el cual para un usuario le es indiferente entre conectarse al servicio de gas natural distribuido por redes o consumir gas licuado de petróleo distribuido mediante cilindros, desde la perspectiva de complementariedad de estos energéticos.

De otro lado, se sugiere validar la idoneidad del Sistema Único de Información SUI para estimar la comparación del costo unitario del gas natural y del GLP, para financiación de redes de distribución de gas natural con recursos públicos; lo anterior, respecto al caso de agentes prestadores que eventualmente no publiquen la información de forma oportuna y/o acorde con los requerimientos CREG-SSPD.

En general, la política energética debe enfocarse en dar las señales necesarias para asegurar la complementariedad en la prestación del servicio público domiciliario del gas natural y gas licuado de petróleo, GLP, y en viabilizar la entrada de los proyectos de expansión de cualquiera de estos energéticos en condiciones de eficiencia y sostenibilidad.

Apreciamos que nuestros comentarios y sugerencias sean tenidos en cuenta, y estaremos atentos a cualquier inquietud.

Cordialmente,

**9. Fecha recepción: 15 de Mayo de 2015**  
**Hora: 15:32**

Doctor  
**Tomás González Estrada**  
Ministro  
**Ministerio de Minas y Energía**  
Calle 43 No. 57 - 31 CAN  
CIUDAD

**Asunto:** *Comentarios al proyecto de Decreto "Por el cual se adoptan medidas para asegurar la complementariedad en la prestación del servicio público domiciliario del gas natural y gas licuado de petróleo, GLP"*

Respetado doctor González:

En atención a la invitación realizada por el Ministerio, las empresas del grupo Gas Natural Fenosa en Colombia se permiten remitir las siguientes observaciones sobre la propuesta de Decreto enunciada en el asunto.

En primer lugar, respecto a lo citado en el artículo 1, donde se señala que *"El Ministerio de Minas y Energía coordinará los programas y/o Fondos para la financiación de la construcción de la infraestructura necesaria (...)"*, consideramos que la función que se le asigna al Ministerio de coordinar los programas y/o fondos (provenientes de distintas fuentes) no tiene sustento en la legislación vigente pues no está expresamente concedida.

En cuanto a las tres condiciones señaladas en el artículo 2, observamos que estas disposiciones lesionan de manera grave e injusta la posibilidad de la expansión del servicio de gas natural, y va en contra vía del objetivo del Fondo Especial Cuota de Fomento que es precisamente la promoción y la cofinanciación de proyectos de infraestructura de uso del gas natural en los municipios y sector rural, así como de las redes internas para el uso del gas para usuarios estratos 1 y 2. En ese sentido, vemos que se está desvirtuando la finalidad de este Fondo. En vez de promover la ampliación en la cobertura del gas natural, se está limitando la misma con estos requerimientos.

Respecto a los artículos 3, 4 y 5 se establecen dos nuevas exigencias que limitan el acceso a la cofinanciación de la infraestructura sin indicar las razones o sustento de los parámetros allí establecidos.

Así mismo, cuando se menciona en los citados artículos (3, 4 y 5) que *"el porcentaje a subsidiar no será superior a aquel que lleve a que los usuarios sean indiferentes entre conectarse al servicio de gas natural distribuido por redes o consumir gas licuado de petróleo distribuido mediante cilindros"*,

no se presentan los criterios o fundamentos que determinarían por parte del Ministerio el porcentaje de qué trata esta disposición. Dichos criterios deben ser socializados con los agentes interesados para discusión y así garantizar una aplicación equilibrada de esta norma.

Por otro lado, el artículo 6 abre la posibilidad de ampliar los subsidios al GLP a todo el país. En ese sentido, ¿cuáles son los criterios y parámetros del Ministerio para definir la baja cobertura del servicio de gas combustible distribuido por redes? y ¿cuáles municipios presentan un mayor potencial para la sustitución de leña por gas licuado de petróleo?. Es necesario que en el reglamento se determinen estos aspectos y nuevamente se pongan a consideración de los Agentes.

Finalmente, consideramos que no se debe derogar el parágrafo 1 del artículo 2 del Decreto 2195 de 2013, por cuanto se debe evitar la asignación de doble subsidio y que se produzca un detrimento a los recursos del Estado.

Cordialmente,

10. Fecha recepción: 15 de Mayo de 2015  
Hora: 15:46

Señores  
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA  
Can  
Bogotá

*Referencia: DECRETO COMPLIMENTARIEDAD*

Respetados señores:

En nuestra condición de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, cuyo objeto es la distribución y comercialización de Gas Licuado del Petróleo en cilindros y a granel, nos permitimos expresarles lo siguiente, sobre el Proyecto de Decreto "*Por el cual se adoptan medidas para asegurar la complementariedad en la prestación del servicio público domiciliarios de gas natural y de gas licuado del Petróleo*" y en atención al plazo concedido para realizar comentarios.

1. Las facultades que se invocan para adoptar las medidas, hacen relación a la potestad reglamentaria que tiene el Presidente de la República, de manera general, dejando de lado los numerales 11, 333, 334, 365 y 370 de la Constitución Política y de conformidad con los artículos 2, 3, 8 de la Ley 142 de 1994.
2. Para que obre la potestad reglamentaria deben citarse las leyes y los artículos de las mismas que se pretenden reglamentar.
3. Por otra parte se observa que el Proyecto de Decreto deja de lado el artículo 2 de la Ley 142 de 1994, en relación con la INTERVENCION DEL ESTADO EN LOS SERVICIOS PUBLICOS, aplicable para el caso al Ministerio de Minas y Energía, que dice que el Estado intervendrá *en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de que trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336, y 365, a 370 de la Constitución Política, para los siguientes fines:*

*2.1. Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.*

*2.2. Ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios.*

*2.4 Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan.*

## 2.6. Libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante.

Estos cuatro principios de la ley de Servicios Públicos no son tenidos en cuenta por el Ministerio de Minas y Energía, omisión que le permite concluir la existencia de la figura de la Complementariedad en las prestación de los servicios públicos de gas natural y gas licuado del petróleo, que son autónomos, independientes y gozan de un régimen libertad de competencia.

4. Según lo antes esbozado el proyecto deja de lado el principio de la libre competencia que forma parte de los criterios plasmados de forma expresa en el artículo 10 de la ley 142 de 1994, *que consagra la Libertad de Empresa, como el derecho que tienen todas las personas de organizar y operar empresas que tengan por objeto la prestación de los servicios públicos*, en concordancia con los artículos 13, 333 y 367 de la Constitución Política. Desconoce la autonomía del servicio público domiciliario de GLP., en un entorno de libertad de empresa.
5. El proyecto no evalúa las implicaciones que tiene para la Nación en relación con los servicios públicos lo referente al artículo 11 de la Ley 142 de 1994, régimen de servicios públicos domiciliarios, Función Social de la Propiedad en las entidades prestadoras de servicios públicos, que en su numeral 11.1. cuando dice: *"Asegurar que el servicio se preste en forma continua y eficiente, y sin abuso de posición dominante que la entidad pueda tener frente al usuario o a terceros.*  
*11.2 Abstenerse de prácticas monopolistas o restrictivas de la competencia, cuando exista de hecho, la posibilidad de la competencia."*

El Ministerio de Minas y Energía como Nación no puede favorecer a un servicio público domiciliario en desmedro de otro servicio público de la misma naturaleza. El Ministerio debe fijar políticas respetando el principio de neutralidad mandato contenido en la Ley de servicios públicos domiciliarios.

6. El artículo 27 de la Ley antes mencionada, determina que la Nación no podrá otorgar ni recibir de las empresas privilegio o subsidio distintos de los que se predicen en la Ley 142 de 1994.
7. La financiación de subsidios para el sector de Gas natural, debe realizarse conforme a lo aprobado por la Ley 401 de 1997 y modificaciones del actual plan de Desarrollo, si las hubo, toda vez que el legislador no aprobó las conexiones domiciliarias. No puede ser retroactiva, ni puede constituir hechos cumplidos toda vez que se manejan presupuestos del Estado. Los recursos para subsidios, deben llegar de forma directa a los usuarios de menores ingresos de los Estratos 1 y 2 pero no a financiar la infraestructura de las Empresa de Servicios Públicos de Gas Natural.

**EL artículo 367º de la Constitución Política determina:**—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 que tendrá en cuenta además **de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos**. Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación. La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.

8. El Ministerio de Minas y Energía está obligada por la Constitución y la Ley a reconocer subsidios para el servicio público domiciliario de GLP y para el efecto debe apropiar los recursos necesarios para suplir las necesidades de los usuarios de los estratos 1 y 2 de GLP, ubicados en todo el territorio nacional en el Presupuesto General de la Nación.
9. El Ministerio de Minas y Energía carece de competencia para restringir vía prioridad a los municipios en los que existe baja cobertura de redes y donde se observa mayor consumo de leña, principio que vulnera el principio de neutralidad consagrado en la ley de servicios públicos.

Consideramos en conclusión que se debe hacer una revisión a fondo del Proyecto de Decreto, por cuanto el mismo debe estar ceñido a la Constitución Política y la Ley de Servicios Públicos, como normas rectoras de ambos sectores.

**11. Fecha recepción: 15 de Mayo de 2015**  
**Hora: 12:46**

Señores  
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA  
Atención: Dr. Tomás González Estrada – Ministro de Minas y Energía  
Ciudad

Ref: *Comentarios al proyecto de decreto “Por el cual se adoptan medidas para asegurar la complementariedad en la prestación del servicio público domiciliario del gas natural y gas licuado de petróleo, GLP”*

---

Respetado Señor Ministro,

Hemos recibido y revisado el proyecto de decreto de la referencia, (en adelante, el “Proyecto”), y en calidad de prestadores del servicio público domiciliario de distribución y comercialización de GLP, nos permitimos presentar respetuosamente los siguientes comentarios:

1. **MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN RELACIÓN CON LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.**

- 1.1. Obligación del Estado de regular la prestación de los servicios públicos de manera equitativa e imparcial: La Constitución Política de Colombia establece que es obligación del Gobierno Nacional estar al servicio del interés general, fundamentando sus actuaciones en los principios de igualdad e imparcialidad entre otros. Así, el artículo 209 señala: “*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, (...)*”. También es relevante mencionar el artículo 334, modificado por el art. 1 del Acto Legislativo 003 de 2011 y desarrollado por la Ley 1695 de 2013 según el cual: “*La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y*

*servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.” (subrayas fuera del texto).*

- 1.2. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es mandato constitucional que el Estado asegure la prestación eficiente a todos los ciudadanos y asegurar su prestación, principalmente a los ciudadanos de menores ingresos. En desarrollo de este mandato, la Ley 142 de 1994 estableció en los numerales 2.2. y 2.6 del artículo 2, que el Estado intervendrá en los servicios públicos para buscar la *“ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios,”* y la *“(libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante)”*. Para lograr estos fines, el Estado tendrá como instrumentos el otorgamiento de subsidios a las personas de menores ingresos debiendo siempre respetar el principio de neutralidad, con el objeto de asegurar que no se den prácticas discriminatorias en la prestación de los servicios.
- 1.3. El derecho de los ciudadanos a escoger libremente su prestador. Es un derecho de los ciudadanos de orden legal poder elegir libremente el prestador y proveedor de los servicios públicos. Sin embargo, para que esta elección sea realmente libre, el Estado está en obligación de tratar en igualdad de condiciones a los prestadores de un mismo servicio, o de servicios que compiten entre sí, como es el caso del gas natural y el gas licuado del petróleo (GLP).
- 1.4. La asignación de subsidios: Como lo dicen los mismos Considerandos del Proyecto, *“el artículo 97 de la Ley 142 de 1994 estableció las reglas para el otorgamiento de subsidios, las cuales deben entenderse aplicables bajo los preceptos constitucionales de justicia y equidad, a fin de que la población de escasos recursos pueda acceder a los servicios públicos domiciliarios”* (subrayas fuera del texto). Estos principios de justicia y equidad, como ya lo vimos, son un mandato constitucional en la actuación del Estado, no solo frente a los ciudadanos como usuarios de los servicios públicos, sino también frente a las empresas prestadoras de los mismos. También reconoció el mismo Ministerio mediante la expedición del Decreto 2195 de 2013, que implementar el subsidio al consumo de GLP distribuido por cilindros busca mejorar la calidad de vida de los usuarios de menores ingresos.
- 1.5. El Plan Nacional de Desarrollo y los usuarios de gas combustible: En desarrollo de los anteriores mandatos constitucionales y legales, el Plan Nacional de Desarrollo que prontamente será sancionado por el Presidente de la República estableció en su artículo 211 lo siguiente: *“Masificación del uso del gas combustible: Podrá financiarse con recursos del Sistema General de Regalías o con rentas propias de los municipios o departamentos, proyectos de masificación del uso del gas combustible, mediante el otorgamiento de subsidios a los costos de conexión domiciliaria, a las redes internas y a otros gastos asociados a la conexión del servicio a cargo de los usuarios 1, y 2, y de la población del sector rural.”* Como se lee claramente del texto de la norma, no hizo el legislador ninguna distinción entre el GLP y el Gas Natural, precisamente

atendiendo al ruego generalizado de los usuarios y empresas prestadoras del servicio público del GLP, de recibir un trato equitativo frente a aquellos usuarios de Gas Natural que históricamente han recibido un trato preferente en el otorgamiento de subsidios.

## 2. COMENTARIOS AL PROYECTO

- 2.1. Artículo 2: El Ministerio de Minas y Energía propone otorgar un subsidio al cargo por conexión al servicio de gas natural, discriminando abiertamente a la industria del GLP y a sus usuarios. El principio de equidad y de justicia que debe, por mandato constitucional, orientar la función pública se ve desatendido con este artículo, por cuanto los usuarios de GLP no recibirán este subsidio, que perfectamente podría otorgarse para la financiación de las válvulas y las mangueras de conexión de los cilindros de GLP a los gasodomésticos de los usuarios de estratos 1 y 2. Debe, además, llamarse la atención de que la industria del GLP no cuenta con recursos del Fondo Especial Cuota de Fomento del Gas Natural, y por lo tanto, se está favoreciendo de manera discriminatoria a los usuarios del Gas Natural frente a los usuarios del GLP.
- 2.2. Artículo 2, literal i). El otorgamiento de subsidios a los cargos de conexión a usuarios de gas natural está condicionado a que se cumplan tres condiciones. La primera de ellas, establecida en el literal i) del artículo segundo, señala que debe tratarse de usuarios de mercados en los que se hayan construido redes para la distribución de gas natural durante los tres (3) años anteriores a la fecha de entrada del Proyecto, o se construyan redes para la distribución de gas natural con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia del mismo. Esta disposición es de por sí ilegal, ya que está haciendo retroactiva una norma que por su naturaleza no puede tener esta característica. Pero como si esto no fuera poco, pone además en franca situación de desigualdad a los usuarios de Gas Natural que en su momento le apostaron a la expansión de este servicio público, que pagaron los cargos de conexión y que ya no se verán beneficiados, en ese mismo mercado y en las mismas condiciones económicas, de este beneficio económico.
- 2.3. Artículo 2, literal ii). Si bien este lenguaje aparece a los ojos de un lector desprevenido como una restricción o un condicionante a la posibilidad de otorgar subsidios a los cargos por conexión de Gas Natural, en realidad se constituye en una puerta abierta para que la condición se pueda cumplir fácilmente, y no convertirse en un mecanismo de generación de condición equitativas, como debió haber sido. Esto por cuanto el texto de este artículo propone que la segunda condición sea que se haya implementado con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia del Proyecto o con posterioridad a la misma el programa de subsidios por el consumo de gas licuado de petróleo distribuido mediante cilindros, después de que se haya iniciado la construcción de las redes de distribución a que se refiere el numeral i). Es decir, si no se ha implementado el programa de subsidios al GLP

antes del inicio de la construcción de las redes, la restricción no aplica, lo que en la práctica implicará que esta condición de suyo va a ser muy fácil de cumplir en la medida en que el subsidio al consumo de GLP no se ha implementado sino en algunas zonas del país muy limitadas, como es de conocimiento del Ministerio. Entendemos que el objetivo era buscar un escenario de competencia en igualdad de condiciones entre el Gas Natural y el GLP, pero como se ve, en la práctica se estará añadiendo un factor más de beneficios a una industria y unos usuarios en perjuicio de otros.

- 2.4. Artículo 2 Literal iii). La última condición que deberán cumplir los mercados de Gas Natural para acceder al subsidio a los cargos por conexión es que el número total de usuarios conectados a la red domiciliaria de gas natural no haya alcanzado el número total de potenciales usuarios incluidos en la primera solicitud tarifaria del mercado de distribución. En otras palabras, se le da un premio a los proyectos que no fueron eficientes y que no lograron alcanzar el tope de usuarios proyectados, generando otro tratamiento inequitativo frente a aquellos proyectos que si lo lograron y cuyos usuarios no podrán obtener el beneficio económico del subsidio por cargos de conexión. Esto sin mencionar la inequidad que se crea frente a los usuarios del GLP cuando estas condiciones sean cumplidas en su integridad por un mercado de gas natural, pues por supuesto, además de no contar con los subsidios a la infraestructura de redes y probablemente tampoco al subsidio por consumo, tampoco contarán en ese mismo mercado con subsidios al cargo por conexión que tienen los usuarios de gas natural.
- 2.5. Artículos 3 y 4. Este artículo trata de manera diferente a usuarios de gas natural que se encuentran en las mismas condiciones, beneficiando a la postre solamente a las empresas de servicio público que son, en su mayoría, de capital privado. Esto es así pues este artículo se establece que en los mercados que cumplan con las condiciones establecidas en el artículo 2 ya analizadas, y cuya infraestructura en redes haya sido financiada con recursos públicos, los subsidios al cargo por conexión podrán cubrir hasta un 20% o 30%, dependiendo de si el usuario es estrato 1 o 2 respectivamente; sin embargo, por otro lado el artículo 4 establece que cuando la infraestructura haya sido financiada con recursos privados (o de las empresas de servicios públicos de distribución de gas), entonces el subsidio será del 100% de los costos de conexión, generando un trato discriminatorio entre los usuarios que están en un mercado y los que están en otro. Por otro lado, la última frase del mencionado artículo señala que *“el porcentaje a subsidiar no será superior a aquel que lleve a que los usuarios sean indiferentes entre conectarse al servicio de gas natural distribuido por redes o consumir gas licuado de petróleo distribuido mediante cilindros. Lo anterior hasta tanto se alcance el número total de usuarios incluidos en la primera solicitud tarifaria del mercado de distribución”*. La realidad frente a este lenguaje es que un usuario de GLP no va a estar nunca en una situación en la que sea indiferente entre utilizar el servicio de gas natural y el de GLP por que el

Estado ha otorgado a los usuarios de servicio de gas natural tres subsidios distintos: al consumo, a la infraestructura y ahora a los cargos de conexión, en tanto que al usuario de GLP le ha dado hasta la fecha, uno solo, el del consumo, de manera limitadísima, por lo que el cálculo de este valor va a resultar de una fórmula arbitraria o inaplicable. Esta es una demostración más del muy inequitativo tratamiento que se le ha dado al sector del GLP frente al del Gas Natural.

- 2.6. Artículo 6: Establece este artículo que el subsidio por el consumo de GLP distribuido mediante cilindros será extendido gradualmente, en tanto que el subsidio al consumo de Gas Natural es inmediato, dando nuevamente un trato discriminatorio a estos usuarios y a las empresas que deben atenderlos. Resulta también contradictorio que en este artículo se pretenda fomentar el uso de GLP en aquellos municipios con baja cobertura del servicio de gas combustible distribuido por redes pero por otro lado en el artículo 5 se fomente con reglas claras y precisas la expansión de los gasoductos.

### 3. CONCLUSIONES

- 3.1. La primera y principal conclusión es que este Proyecto, lejos de buscar la equidad entre los usuarios y las empresas de distribución de GLP y de Gas Natural, las distancia cada vez más, haciendo menos competitiva a la industria del GLP gracias a los inequitativos beneficios que se le otorgan a la industria del Gas Natural. Es por esto que creemos que el artículo 211 del Plan Nacional de Desarrollo no está siendo regulado en condiciones de igualdad e imparcialidad por el Ministerio de Minas y Energía, tal y como lo ordena la Constitución Nacional.
- 3.2. Además del evidente tratamiento inequitativo entre las dos industrias en claro beneficio del sector del Gas Natural, los usuarios de GLP siguen siendo los mayores afectados, pues no solo tienen grandes restricciones al otorgamiento del subsidio al consumo, sino que no son sujetos de otros subsidios como el de la infraestructura o el de conexión que claramente podrían y deberían tener para quedar en condiciones de igualdad. Debe recordarse por parte del Ministerio que la gran mayoría de usuarios de GLP en cilindros son en efecto usuarios de estratos 1 y 2, aún en zonas donde el Gas Natural ya hace presencia, y que son estos usuarios los que se ven afectados con disposiciones discriminatorias como la propuesta por su Despacho. De hecho el Gobierno Nacional sabe que el 76% de la población de los estratos 1 y 2 consumen GLP distribuido en cilindros y sin embargo son estos usuarios a los que menos importancia se le ha dado a la hora de definir las políticas para la asignación de subsidios. Debe anotarse además, que esta discriminación implica un muy ineficiente uso de los recursos de todos los colombianos, pues el subsidio al Gas Natural es mucho más costoso por cada

usuario que si se hiciera a través del GLP, contraviniendo otra exigencia constitucional, que es la eficiente utilización de los recursos públicos.

- 3.3. El derecho de los ciudadanos a elegir libremente su prestador de servicios está siendo directamente orientado por las políticas del Estado y en favor de la industria del Gas Natural con la eventual sanción de estas disposiciones y con la aplicación de otros tantos beneficios a esa industria, por las razones ya anotadas.
- 3.4. Por último, pero no por ello menos importante, se hace evidente con este Proyecto que el tratamiento general entre las dos industrias de gas combustible es inequitativo y que el Gobierno Nacional no está promoviendo el principio de libertad de competencia en igualdad de condiciones ni tampoco el de neutralidad en la asignación de los subsidios.

\ Cordial saludo, \ /

**12. Fecha recepción: 15 de Mayo de 2015**

**Hora: 16:06**

Bello, Mayo 15 de 2015

Señores  
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA  
Can  
Bogotá

*Referencia: Comentarios Proyecto decreto Por el cual se adoptan medidas para asegurar la complementariedad en la prestación del servicio público domiciliarios de gas natural y de gas licuado del Petróleo.*

Respetados señores:

En nuestra condición de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, cuyo objeto es la distribución y comercialización de Gas Licuado del Petróleo en cilindros y a granel, nos permitimos expresarles lo siguiente, sobre el Proyecto de Decreto "Por el cual se adoptan medidas para asegurar la complementariedad en la prestación del servicio público domiciliarios de gas natural y de gas licuado del Petróleo" y en atención al plazo concedido para realizar comentarios.

1. Las facultades que se invocan para adoptar las medidas, hacen relación a la potestad reglamentaria que tiene el Presidente de la República, de manera general, dejando de lado los numerales 11, 333, 334, 365 y 370 de la Constitución Política y de conformidad con los artículos 2, 3, 8 de la Ley 142 de 1994.
2. Para que obre la potestad reglamentaria deben citarse las leyes y los artículos de las mismas que se pretenden reglamentar.
3. Por otra parte se observa que el Proyecto de Decreto deja de lado el artículo 2 de la Ley 142 de 1994, en relación con la INTERVENCION DEL ESTADO EN LOS SERVICIOS PUBLICOS, aplicable para el caso al Ministerio de Minas y Energía, que dice que el Estado intervendrá en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de que

*trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336, y 365, a 370 de la Constitución Política, para los siguientes fines:*

*2.1. Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.*

*2.2. Ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los **usuarios**.*

*2.4 Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan.*

*2.6. Libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante.*

Estos cuatro principios de la ley de Servicios Públicos no son tenidos en cuenta por el Ministerio de Minas y Energía, omisión que le permite concluir la existencia de la figura de la Complementariedad en las prestación de los servicios públicos de gas natural y gas licuado del petróleo, que son autónomos, independientes y gozan de un régimen libertad de competencia.

4. Según lo antes esbozado el proyecto deja de lado el principio de la libre competencia que forma parte de los criterios plasmados de forma expresa en el artículo 10 de la ley 142 de 1994, *que consagra la Libertad de Empresa, como el derecho que tienen todas las personas de organizar y operar empresas que tengan por objeto la prestación de los servicios públicos*, en concordancia con los artículos 13, 333 y 367 de la Constitución Política. Desconoce la autonomía del servicio público domiciliario de GLP., en un entorno de libertad de empresa.
5. El proyecto no evalúa las implicaciones que tiene para la Nación en relación con los servicios públicos lo referente al artículo 11 de la Ley

142 de 1994, régimen de servicios públicos domiciliarios, Función Social de la Propiedad en las entidades prestadoras de servicios públicos, que en su numeral 11.1. cuando dice: *"Asegurar que el servicio se preste en forma continua y eficiente, y sin abuso de posición dominante que la entidad pueda tener frente al usuario o a terceros.*

*11.2 Abstenerse de prácticas monopolistas o restrictivas de la competencia, cuando exista de hecho, la posibilidad de la competencia."*

El Ministerio de Minas y Energía como Nación no puede favorecer a un servicio público domiciliario en desmedro de otro servicio público de la misma naturaleza. El Ministerio debe fijar políticas respetando el principio de neutralidad mandato contenido en la Ley de servicios públicos domiciliarios.

6. El artículo 27 de la Ley antes mencionada, determina que la Nación no podrá otorgar ni recibir de las empresas privilegio o subsidio distintos de los que se predicen en la Ley 142 de 1994.
7. La financiación de subsidios para el sector de Gas natural, debe realizarse conforme a lo aprobado por la Ley 401 de 1997 y modificaciones del actual plan de Desarrollo, si las hubo, toda vez que el legislador no aprobó las conexiones domiciliarias. No puede ser retroactiva, ni puede constituir hechos cumplidos toda vez que se manejan presupuestos del Estado. Los recursos para subsidios, deben llegar de forma directa a los usuarios de menores ingresos de los Estratos 1 y 2 pero no a financiar la infraestructura de las Empresa de Servicios Públicos de Gas Natural.

***EL artículo 367º de la Constitución Política determina:—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 que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución***

***de ingresos.** Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación. La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.*

8. El Ministerio de Minas y Energía está obligada por la Constitución y la Ley a reconocer subsidios para el servicio público domiciliario de GLP y para el efecto debe apropiar los recursos necesarios para suplir las necesidades de los usuarios de los estratos 1 y 2 de GLP, ubicados en todo el territorio nacional en el Presupuesto General de la Nación.
9. El Ministerio de Minas y Energía carece de competencia para restringir vía prioridad a los municipios en los que existe baja cobertura de redes y donde se observa mayor consumo de leña, principio que vulnera el principio de neutralidad consagrado en la ley de servicios públicos.

Consideramos en conclusión que se debe hacer una revisión a fondo del Proyecto de Decreto, por cuanto el mismo debe estar ceñido a la Constitución Política y la Ley de Servicios Públicos, como normas rectoras de ambos sectores.

Cordialmente,

**13. Fecha recepción: 15 de Mayo de 2015**  
**Hora: 16:21**

Doctor  
**Tomás González Estrada**  
Ministro  
**Ministerio de Minas y Energía**  
Ciudad.

**Asunto: Comentarios al Proyecto de Decreto “Por el cual se adoptan medidas para asegurar la complementariedad en la prestación del servicio público domiciliario del gas natural y gas licuado de petróleo, GLP”**

Respetado Señor Ministro:

Atentamente nos permitimos presentar los comentarios al Proyecto de Decreto del asunto, indicando de manera general, que las medidas que el Gobierno Nacional propone adoptar mediante este acto administrativo son absolutamente inadecuadas y sorprenden en la medida que van en contravía de lo que el sector de gas natural ha construido en los últimos 20 años.

Los resultados alcanzados en cuanto a masificación del servicio público de gas natural por redes en Colombia, han sido posibles gracias a la alineación de la política pública junto con la ejecución ordenada y disciplinada del sector privado que participan en el sector. Es así, como Colombia se ha convertido en un referente internacional respecto a los niveles de cobertura y calidad del servicio, así como por el impacto positivo del servicio en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Es por eso que vemos inadmisibles, que por pretender “asegurar la complementariedad en la prestación del servicio público domiciliario de gas combustible” en mercados que en esencia son monopolios naturales, se pongan en riesgo las inversiones ejecutadas por el sector privado, que hoy superan los 5 billones de pesos, otorgando subsidios al GLP en municipios que cuentan hoy con la infraestructura requerida para ser atendidos con gas natural.

A continuación presentamos los comentarios puntuales respecto a los temas tratados en el Proyecto de Decreto.

### **1. Sobre otorgar subsidios al GLP en mercados de Gas Natural**

Subsidiar al GLP cuando hay construidas redes de gas natural en un mercado, es ineficiente desde el punto de vista económico, pues promueve la sub-utilización de las inversiones ejecutadas en dicha infraestructura. Adicionalmente, este subsidio atenta contra la estabilidad jurídica, modificando las reglas existentes cuando el inversionista asignó sus recursos a un proyecto de infraestructura de gas natural; situación que pone en grave riesgo la remuneración de las inversiones realizadas.

Por lo anteriormente expuesto, nos permitimos recomendar al Ministerio, que no obstante los delicados problemas de diseño y ejecución que ha evidenciado el programa de subsidios al GLP, si decide continuar aplicando este programa de subsidios, se garantice que estos no

lleguen a aquellos municipios en los que existen inversiones en redes de distribución de gas natural.

## **2. Sobre la limitación del uso de los recursos del FECF**

El FECF creado por el Artículo 15 de la Ley 401 de 1997, fue concebido *“Con el objeto de promover y cofinanciar proyectos dirigidos al desarrollo de infraestructura para el uso del gas natural en los municipios y el sector rural, prioritariamente dentro del área de influencia de los gasoductos troncales, y que tengan el mayor índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)...”*. Las limitaciones que este proyecto de decreto impone para la aplicación de los recursos de la cuota de fomento, van en contra del objeto mismo del Fondo. En consecuencia, mientras no se modifique la Ley 401 de 1997, el decreto que la contraría en nuestra opinión, será necesariamente ilegal.

En este proyecto de decreto se plantea que solo habrá acceso a recursos FECF en aquellos municipios en los cuales se construyan redes de distribución de gas natural con anterioridad a la implementación de subsidios al GLP, y adicionalmente, que si el gas natural ingresa a un municipio en el cual no se ha implementado el subsidio al GLP, los usuarios del gas natural no podrán acceder a los recursos del FECF, hasta tanto no sea implementado el subsidio al GLP en ese municipio. Es decir, se otorgan subsidios al GLP cuando hay redes de gas natural, pero se niegan recursos al gas natural cuando hay subsidios al GLP.

Lo anterior, lejos de ser una norma mediante la que se asegura la complementariedad en la prestación del servicio público de gas, se convierte en una norma claramente arbitraria y restrictiva de la competencia, favoreciendo al GLP en cilindros frente al gas natural por redes.

## **3. Sobre la comparación de los servicios de gas natural distribuido por redes y GLP distribuido por cilindros**

En primer lugar, es importante señalar que el gas natural distribuido por redes no es comparable para los usuarios únicamente por una condición de precio. Este servicio es valorado por los usuarios, por su calidad y por su impacto directo sobre el bienestar y la calidad de vida de los hogares. Esto se corrobora en los estudios realizados por el Gobierno mediante su iniciativa *Red de Ciudades Cómo Vamos* cuyo propósito es generar información imparcial en torno a temas de calidad de vida en la ciudadanía. De acuerdo con los estudios realizados por dicha entidad, el gas natural distribuido por redes es el servicio público esencial mejor percibido por la ciudadanía, con porcentajes de satisfacción superiores al 90% desde el año 2008 hasta el 2013, convirtiéndolo en el servicio con mayor porcentaje de satisfacción en los últimos 7 años.<sup>1</sup>

De otro lado, es claro que independientemente de su definición legal, como “servicio público domiciliario”, el GLP en cilindros no entrega a través de conexiones físicas permanentes, no se entrega de manera continua e ininterrumpida, no tiene un área geográfica de servicio definida en la que el Estado le haya autorizado operar y no es un monopolio natural. Los distribuidores

de GLP comercializan un bien o producto tangible (cilindro), no un servicio y es vendido bajo una naturaleza cíclica (por baches), mientras que las empresas de gas natural proveen un servicio de manera continua e ininterrumpida.

Por todo lo anterior, la distribución de gas natural por redes y la venta de GLP en cilindros, no pueden ser comparables, y no es aceptable que se limite la expansión del gas natural exclusivamente por una condición de diferencial de precio entre los combustibles.

En la misma línea de la comparación que establecen los Artículo 3 y 4 del proyecto de decreto, no es clara la metodología mediante la cual el Ministerio, o aquella entidad que destine para tal fin, realizarán los estudios de comparación. Sin embargo, de insistir el Ministerio en un mecanismo de comparación, este deberá considerar los aspectos diferenciales entre gas natural por redes y GLP en cilindros, y eliminar cualquier distorsión que situaciones coyunturales de los diferentes mercados, puedan introducir a los precios.

Por último, es importante tener en consideración que, tanto el subsidio al consumo de gas natural de los usuarios de menores ingresos, como la cofinanciación de proyectos de gas natural, se apalancan con los aportes de otros usuarios de la cadena de gas natural, mientras que el 100% de los recursos destinados al programa de subsidios al GLP provienen del Presupuesto General de la Nación.

Quedamos atentos a cualquier inquietud o aclaración de los comentarios presentados.

14. Fecha recepción: 15 de Mayo de 2015

Hora: 16:224

Señores  
**MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA**  
Can  
Bogotá, D.C.-

***Referencia: Complementariedad en la prestación del servicio público de gas natural y gas licuado de petróleo glp.***

Respetados señores:

En nuestra condición de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, cuyo objeto es la distribución y comercialización de Gas Licuado del Petróleo en cilindros y a granel, nos permitimos expresarles lo siguiente, sobre el Proyecto de Decreto *"Por el cual se adoptan medidas para asegurar la complementariedad en la prestación del servicio público domiciliarios de gas natural y de gas licuado del Petróleo"* y en atención al plazo concedido para realizar comentarios.

1. Las facultades que se invocan para adoptar las medidas, hacen relación a la potestad reglamentaria que tiene el Presidente de la República, de manera general, dejando de lado los numerales 11, 333, 334, 365 y 370 de la Constitución Política y de conformidad con los artículos 2, 3, 8 de la Ley 142 de 1994.
2. Para que obre la potestad reglamentaria deben citarse las leyes y los artículos de las mismas que se pretenden reglamentar.
3. Por otra parte se observa que el Proyecto de Decreto deja de lado el artículo 2 de la Ley 142 de 1994, en relación con la INTERVENCION DEL ESTADO EN LOS SERVICIOS PUBLICOS, aplicable para el caso al Ministerio de Minas y Energía, que dice que el Estado intervendrá *en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de que trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336, y 365, a 370 de la Constitución Política, para los siguientes fines:*

2.1. *Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.*

2.2. *Ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los **usuarios**.*

2.4 *Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan.*

2.6. *Libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante.*

Estos cuatro principios de la ley de Servicios Públicos no son tenidos en cuenta por el Ministerio de Minas y Energía, omisión que le permite concluir la existencia de la figura de la Complementariedad en las prestación de los servicios públicos de gas natural y gas licuado del petróleo, que son autónomos, independientes y gozan de un régimen libertad de competencia.

4. Según lo antes esbozado el proyecto deja de lado el principio de la libre competencia que forma parte de los criterios plasmados de forma expresa en el artículo 10 de la ley 142 de 1994, *que consagra la Libertad de Empresa, como el derecho que tienen todas las personas de organizar y operar empresas que tengan por objeto la prestación de los servicios públicos*, en concordancia con los artículos 13, 333 y 367 de la Constitución Política. Desconoce la autonomía del servicio público domiciliario de GLP., en un entorno de libertad de empresa.
5. El proyecto no evalúa las implicaciones que tiene para la Nación en relación con los servicios públicos lo referente al artículo 11 de la Ley 142 de 1994, régimen de servicios públicos domiciliarios, Función Social de la Propiedad en las entidades prestadoras de servicios públicos, que en su numeral 11.1. cuando dice: *"Asegurar que el servicio se preste en*

6. *forma continua y eficiente, y sin abuso de posición dominante que la entidad pueda tener frente al usuario o a terceros.*

*11.2 Abstenerse de prácticas monopolistas o restrictivas de la competencia, cuando exista de hecho, la posibilidad de la competencia.”]*

El Ministerio de Minas y Energía como Nación no puede favorecer a un servicio público domiciliario en desmedro de otro servicio público de la misma naturaleza. El Ministerio debe fijar políticas respetando el principio de neutralidad mandato contenido en la Ley de servicios públicos domiciliarios.

7. El artículo 27 de la Ley antes mencionada, determina que la Nación no podrá otorgar ni recibir de las empresas privilegio o subsidio distintos de los que se predicen en la Ley 142 de 1994.
8. La financiación de subsidios para el sector de Gas natural, debe realizarse conforme a lo aprobado por la Ley 401 de 1997 y modificaciones del actual plan de Desarrollo, si las hubo, toda vez que el legislador no aprobó las conexiones domiciliarias. No puede ser retroactiva, ni puede constituir hechos cumplidos toda vez que se manejan presupuestos del Estado. Los recursos para subsidios, deben llegar de forma directa a los usuarios de menores ingresos de los Estratos 1 y 2 pero no a financiar la infraestructura de las Empresa de Servicios Públicos de Gas Natural.

***EL artículo 367º de la Constitución Política determina:—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 que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos. Los***

*servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación. La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.*

9. El Ministerio de Minas y Energía está obligada por la Constitución y la Ley a reconocer subsidios para el servicio público domiciliario de GLP y para el efecto debe apropiar los recursos necesarios para suplir las necesidades de los usuarios de los estratos 1 y 2 de GLP, ubicados en todo el territorio nacional en el Presupuesto General de la Nación.

10. El Ministerio de Minas y Energía carece de competencia para restringir vía prioridad a los municipios en los que existe baja cobertura de redes y donde se observa mayor consumo de leña, principio que vulnera el principio de neutralidad consagrado en la ley de servicios públicos.

Consideramos en conclusión que se debe hacer una revisión a fondo del Proyecto de Decreto, por cuanto el mismo debe estar ceñido a la Constitución Política y la Ley de Servicios Públicos, como normas rectoras de ambos sectores.

Cordialmente,

**Fecha de elaboración del informe: 18 de mayo de 2015**

**Original Firmado**

**AIDA MARCELA NIETO PENAGOS**

Coordinadora Grupo de Participación y Servicio al Ciudadano

Proyecto y Revisó: Leonardo Garzon Rico  
Aprobo: Aida Marcela Nieto.