

**Bases de una política pública
Gas Licuado del Petróleo- GLP**

Tabla de Contenido

Capítulo 1. Abastecimiento y confiabilidad	6
1.1. Suministro.....	6
1.1.1. Oferta nacional	6
1.1.2. Importaciones.....	9
1.2. Infraestructura	10
Capítulo 2. El GLP en la transición energética.....	12
2.1. Sector residencial	13
2.2. Generación eléctrica.....	14
2.3 Movilidad – AutoGLP y NautiGLP	15
Capítulo 3. Precios del GLP	19
3.1 Subsidios	20
3.2 Estabilización de precios.....	21
Capítulo 4 - Informalidad e ilegalidad.....	23
Bibliografía	27

LISTA DE SIGLAS

CREG.	Comisión de Regulación de Energía y Gas.
CP.	Código Penal.
E.S.P.	Empresa de Servicio Público.
GLP.	Gas Licuado de Petróleo.
IPSE.	Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas.
KBPD.	Miles de barriles día.
MME.	Ministerio de Minas y Energía.
PGN.	Presupuesto General de la Nación.
RUPS.	Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos.
SINA.	Sistema Nacional Ambiental.
SPD.	Servicio público domiciliario.
SSPD.	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
SUI.	Sistema único de información.
TYGAS.	TYGAS S.A. Comercializadora mayorista.
ZNI.	Zonas No Interconectadas.

Introducción

El presente documento recoge los lineamientos que la Asociación Colombiana del GLP - GASNOVA propone para la estructuración e implementación de una política pública que se desarrolle a partir de 2022 para el GLP.

El país tiene hoy dos retos principales en materia de hidrocarburos: (i) la pérdida de autosuficiencia en petróleo, gas natural y combustibles fósiles, y (ii) la necesidad de avanzar hacia una canasta energética más limpia, de fuentes renovables.

Para atender este segundo reto, es fundamental un periodo de transición entre combustibles altamente contaminantes (emisiones de CO₂ y material particulado) y energías limpias renovables. Para esa transición, es prioritaria la ampliación de cobertura y el crecimiento del uso de los gases combustibles en el país (gas natural y Gas Licuado del Petróleo – GLP). Para el servicio público de GLP se deben implementar acciones para su masificación en los usos residencial, industrial y comercial, incluyendo la sustitución del consumo de leña en el sector residencial, de combustibles líquidos en el sector transporte, y en la generación de energía eléctrica.

Dentro de este escenario, el GLP tiene enormes ventajas por su eficiencia energética, así como por su portabilidad. Esto permite que usuarios de los estratos 1 y 2, las comunidades indígenas y población vulnerable, accedan a esta fuente de energía en zonas urbanas y rurales de todo el territorio nacional, así como diferentes empresas en los sectores agrícola, industrial, de servicios y de generación eléctrica. Es particularmente ventajoso el impulso del GLP, también para las regiones más apartadas del país dado que no se requieren grandes inversiones en infraestructura para su transporte y distribución. Así que es prioritario impulsar el crecimiento del mercado del GLP por consideraciones: (i) energéticas, (ii) ambientales para disminuir la huella de carbono del país y por su impacto en la deforestación al reemplazar el uso de la leña y, (iii) por su impacto en la salud y el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios que reemplacen la leña por GLP.

El documento contiene 4 capítulos. El primero corresponde a asuntos estructurales del mercado, indispensables para asegurar el abastecimiento y la continuidad en el suministro del servicio público domiciliario de distribución de GLP en el país, para darle a este combustible la confiabilidad necesaria para que los usuarios puedan identificarlo como un componente efectivo de la canasta energética nacional. En el segundo capítulo, se pone especial énfasis en promover la accesibilidad y asequibilidad del GLP a la población de menores ingresos y ubicada en regiones periféricas o distantes de los centros urbanos. En el tercer capítulo se propone la ampliación de la cobertura de subsidios y la aplicación de un fondo de estabilización de precios para el GLP, buscando así, reducir el impacto en la población más vulnerable (estrato 1 y 2), como consecuencia del alza de los precios, y el desequilibrio frente a otros energéticos incluidos en el actual fondo de estabilización de precios.

En el capítulo final, se tratarán la formalización del sector y el control de la ilegalidad en el mismo que, requieren una continua y especial atención para lograr resultados más efectivos.

Capítulo 1. Abastecimiento y confiabilidad

La demanda de GLP para servicio público domiciliario se atiende mayoritariamente con oferta nacional, a precios inferiores a los del producto importado. Si bien la oferta se ha incrementado, es insuficiente para atender la demanda, lo que conlleva a realizar importaciones para disponer del GLP faltante.

Actualmente existen dos instalaciones portuarias privadas habilitadas para importar GLP, ubicadas en Cartagena, Bolívar. Una es propiedad del consorcio G5¹ - Okianus, con capacidad para importar hasta 16.000 toneladas mensuales, y la otra es propiedad Plexaport con capacidad de importar hasta 12.000 toneladas mensuales.

1.1. Suministro

En los últimos dos años, la demanda total de GLP ha sido atendida en gran parte con oferta nacional. Las proyecciones muestran que para el año 2026 habrá que importar alrededor del 40% de las necesidades de abastecimiento. Esto presionará al alza los precios en el mercado nacional, no solo por el costo de las importaciones, sino también porque el precio de la oferta nacional no regulada tiende al Precio de Paridad Importación (PPI).

Este déficit muestra la necesidad de incentivar mayor oferta nacional y, en todo caso, desarrollar infraestructura para importar, almacenar y transportar producto importado hasta los centros de consumo.

1.1.1. Oferta nacional

Entre 2017 y 2021, el promedio anual de oferta nacional de GLP con destino al servicio público domiciliario tuvo un incremento del 17%, pasando de 49.049 Ton/mes (18,8 kbpd) en 2017 a 56.931 Ton/mes (22,01 kbpd) en 2021. El incremento se explica por la entrada de oferta del campo Cupiagua en el año 2019, el incremento en la producción de la planta de TermoYopal y en la Refinería de Cartagena, tal como puede observarse en el siguiente gráfico.

Sin embargo, en el corto y mediano plazos se proyecta un déficit creciente en la oferta nacional ya que ECOPETROL está desarrollando proyectos para sus propias operaciones que utilizan GLP como materia prima (Vgr. Codilución de crudos pesados) y que le ofrecen mayor rentabilidad que destinarlo al mercado del servicio público domiciliario.

¹ El consorcio G5 está conformado por: Norgas, Chilco, Empresas Gasco, Almagas y Montagas

Para el primer semestre de 2022, la oferta nacional sumó en promedio 56.338 tons/mes frente a un total de ventas de 59.787. La diferencia se atendió mediante importaciones (3.234 ton/mes). Es importante mantener o aumentar esa cantidad de oferta nacional para el mediano y largo plazos. Se proyecta que a partir de 2023 habría que importar el 12% y en el 2026 el 44% de las necesidades de suministro para atender la demanda nacional. Esto implicaría un incremento sustantivo del precio en el país, ya que crece el suministro de GLP proveniente de fuentes nacionales no reguladas y de importaciones para completar la demanda nacional. Esto se resalta dado que la demanda es elástica al precio, y los usuarios del servicio público de GLP en su mayoría son población de los estratos 1 y 2, pequeños comerciantes y empresas agrícolas. En otras palabras, precios altos llevarían a desplazar el consumo a la leña en el sector residencial.

Para atender las necesidades de abastecimiento deben tenerse presente el Decreto 1073 de 2015 “Decreto Único Reglamentario de Sector de Hidrocarburos”, y su modificación Decreto 2251 de 2015, los cuales contemplan medidas encaminadas a garantizar el abastecimiento de GLP en el territorio nacional. En el presente año, el Ministerio de Minas y Energía adoptó el Plan de Abastecimiento de Combustibles Líquidos, elaborado por la UPME, el cual incluye al GLP. Al momento de redactar el presente documento está en estudio la adopción del Plan de Continuidad de dichos combustibles.

De otra parte, además de las señales de política pública referentes a la planeación para el abastecimiento y la confiabilidad contenidas en los planes mencionados, es necesario que el sector cuente con contratos de suministro con ECOPETROL, de un plazo superior a los 6 meses previstos en la regulación vigente de las Ofertas Públicas de Cantidades (OPC). Esto permitirá tener mayor certidumbre sobre las cantidades de GLP disponibles para comercialización en el mediano plazo, en beneficio de los usuarios en la medida que ello se traducirá en garantía del suministro. Para esto, la Comisión de Regulación de Energía y Gas, deberá aumentar el periodo de la OPC a 2 años.

Dada la complejidad que conlleva garantizar el abastecimiento y la continuidad en el suministro en el sector de GLP, es importante contar con el aporte y coordinación de información operativa oportuna por parte de los agentes que mayor impacto tienen sobre el sector. Experiencias positivas como las logradas con el CNO de gas natural, permiten concluir la necesidad de formalizar el Comité Operativo del GLP, que viene operando desde 2017. En él, se revisan temas relacionados con el abastecimiento mes a mes, con el propósito de visualizar con anticipación eventos que pueden tener impacto sobre el mismo, y formular los correctivos a que haya lugar.

Objetivo general.

Lograr que haya oferta nacional adicional a la actual, con precios del GLP producido en el país por debajo de paridad importación.

Acciones.

- En primer lugar, **debe garantizarse que habrá oferta nacional** para atender toda la demanda de GLP en el país. Se trata de 12 millones de colombianos, la mayoría de los estratos 1 y 2, minorías étnicas y sector rural. Sin esa oferta, con los altos precios del producto importado, se ponen en riesgo programas tan importantes como la sustitución de leña o el AutoGLP, y seguramente se aumentaría el consumo de leña, dada la alta elasticidad de la demanda al precio, con las consecuencias en materia de salud y medio ambiente.
- Establecer, mediante Decreto, **obligación de producir cantidades mínimas** de GLP nacional y darle prioridad a la atención de la demanda nal. por parte de ECOPETROL y demás productores.
- Permitir la exploración petrolera para que haya nueva producción de gas natural asociado y, por ende, de GLP. Los YNC² son la mejor opción que tiene el país para contar con nueva producción en el menor tiempo posible.
- **Incentivar producción nacional adicional y mejorar la planeación para la comercialización**, revisando el marco regulatorio del mercado mayorista en asuntos tales como la ampliación de los plazos de los contratos resultantes de las OPC, para lo cual la CREG deberá aumentar el periodo de la OPC a 2 años.
- **Incentivar el desarrollo de nuevos proyectos de GLP** (producción de GLP por secado de gas natural) en el marco de la transición energética.
- Formalizar el **Comité Operativo y de Abastecimiento de GLP**, para hacer seguimiento institucional al abastecimiento y a la continuidad en el suministro.

Ruta de implementación.

- El DNP en la Ley del Plan determinará un plazo de 6 meses para que el Gobierno Nacional de cumplimiento a los artículos 3 y 4 de la Ley 2128 de 2021, así: (i) Art.3. establecer 6 meses para que dicte las normas que garanticen al abastecimiento (incluido el Decreto que dé prioridad al abastecimiento de la oferta nacional), y la confiabilidad en el suministro de gas combustible y (ii) establecer 12 meses para dictar una política pública de masificación del GLP y garantizar su abastecimiento.
- El DNP en el Plan Nacional de Desarrollo, deberá dar la señal para que la CREG amplíe el plazo de la OPC a 2 años.
- El DNP en el Plan Nacional de Desarrollo, deberá señalar que se permitirá la operación petrolera en YNC, al menos, para los contratos vigentes.
- La CREG expedirá la regulación requerida para ampliar las OPC a 2 años.
- La UPME deberá identificar en el plan de abastecimiento de combustibles líquidos la posibilidad de incrementar la oferta nacional de GLP. Por su parte, el Ministerio de Minas y

² YNC: yacimientos no convencionales.

Energía deberá adoptar dichos proyectos y la CREG, los mecanismos de asignación y remuneración correspondiente.

- El Ministerio de Minas y Energía, mediante acto administrativo, debe formalizar el Comité Operativo y de Abastecimiento del GLP.

1.1.2. Importaciones

Las cifras que se muestran en el numeral anterior evidencian la necesidad de importar GLP para cubrir el faltante de oferta en el balance nacional. Durante los últimos años se han realizado importaciones a través de los privados: el consorcio G5³ - Okianus y Plexaport

Objetivo general.

Ampliar la infraestructura de importación de GLP, necesaria para abastecer la demanda.

Acciones.

- Expedir el plan de continuidad de combustibles líquidos, de acuerdo con el Plan de Abastecimiento de combustibles líquidos elaborado por la UPME y actualizarlo conforme las necesidades de desarrollo de expansión en el suministro, almacenamiento y/o transporte de GLP.
- Establecer por regulación un cargo por confiabilidad u otras alternativas regulatorias que permitan que toda la demanda de GLP asegure el retorno de las inversiones requeridas para la infraestructura de importación.
- Buscar mecanismos de remuneración de los costos asociados a la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura de importación existente y futura que garantice el abastecimiento y la confiabilidad de GLP en el país.
- Incentivar el desarrollo de infraestructura para la importación de GLP en el Pacífico Colombiano.

Ruta de implementación.

- La UPME debe realizar análisis específicos sobre el GLP, para efectos de determinar la infraestructura necesaria para su cabal abastecimiento vía importaciones, así como para garantizar el abastecimiento desde el piedemonte llanero. El análisis deberá incluir almacenamiento de la producción de Cusiana y Cupiagua para fortalecer la continuidad en la prestación del servicio público, frente a contingencias operativas en dichos campos.

³ El consorcio G5 está conformado por: Norgas, Chilco, Empresas Gasco, Almagas y Montagas

- La CREG expedirá la regulación correspondiente para garantizar la remuneración por parte de la demanda de la inversión en infraestructura de importación existente y futura.
- La UPME realizará los análisis que permitan diversificar los puntos de suministro de GLP (Pacífico colombiano) y la red de transporte asociada a dichos puntos. Proyectos que deberán ser adoptados por el Ministerio de Minas y Energía mediante el plan de continuidad de combustibles líquidos.

1.2. Infraestructura

En el punto anterior, se planteó la opción de asegurar el retorno a las inversiones en infraestructura para importaciones, desde la perspectiva de suministro. En este capítulo nos referiremos a las necesidades de infraestructura de transporte por ductos para la internación de producto importado.

Hemos restringido el análisis de infraestructura a puertos y ductos, por considerarlos prioritarios para garantizar el abastecimiento y su continuidad. La otra infraestructura deseable para completar la cadena incluiría los abastecimientos operativo y estratégico que no consideraremos por ahora, debido al impacto que su costeo puede tener sobre los precios finales al consumidor que podrían restringir el crecimiento del mercado, dada la elasticidad de la demanda al precio, la cual requiere aún de mayor análisis, tal como lo ha señalado la UPME en el Plan de Abastecimiento de Combustibles Líquidos⁴. Sin embargo, actualmente el MME está en proceso de adopción del Plan de Continuidad de combustibles líquidos, el cual propone almacenamientos estratégicos que permitirán asegurar la confiabilidad al sistema de combustibles líquidos, incluido el GLP, almacenamientos para los cuales la CREG deberá definir la metodología de remuneración y los mecanismos para el desarrollo de esos proyectos.

Los bloqueos periódicos de la vía panamericana y los realizados durante el paro nacional del año pasado, así como el lamentable estado de las vías del país, han dejado en evidencia la vulnerabilidad en la prestación del servicio por el sistema de transporte por carreteras que actualmente se utiliza en este sector, tanto para el suministro en el suroccidente del país como para el abastecimiento desde las fuentes de producción ubicadas en los llanos orientales.

La infraestructura de transporte por ducto al interior del país no es suficiente para manejar el producto necesario para el abastecimiento de la demanda, lo cual aunado al esquema regulatorio con que se remunera, conlleva la preferencia por el transporte de producto por carretera. Las actuales tarifas reguladas de transporte por ductos para GLP son tan costosas, que no resultan competitivas frente a las de transporte por carretera.

⁴ https://www1.upme.gov.co/Hidrocarburos/publicaciones/PIACL_Confiabilidad_2022.pdf

Para esto, la CREG deberá definir los mecanismos que remuneren dicha infraestructura, incluyendo aquella que de acuerdo con el Plan sea necesaria para importar. Está en proceso de consulta la metodología tarifaria para remunerar el transporte por ducto, la cual es crítica para gestionar los riesgos del transporte por carretera señalados anteriormente.

La tarifa por ductos se ha visto impactada por el componente estampilla que se incluye en la remuneración del transporte a San Andrés, que es muy alta e inversamente proporcional al volumen transportado por ducto, lo cual genera un círculo vicioso. Por otra parte, es importante considerar el impacto que tiene para el país el deterioro de las carreteras por este uso, que podría reducirse con transporte por ductos, que tiene una lógica de eficiencia económica.

Además, debe resaltarse, que la restringida utilización de ductos y el actual esquema tarifario son externalidades que están afectando la competencia entre los agentes en el mercado. En el plan de abastecimiento de combustibles líquidos de la UPME se deberá avanzar en los análisis específicos del GLP, tal como se verá más adelante en el presente documento.

Gráfico 4. Tarifa por ductos (junio 2022)

Por sitio de entrega desde Galán	Tarifa total por ducto + estampilla (\$/kg)	Tarifa total carretera (\$/kg)	Diferencia carretera - ducto (\$/kg)
Puerto Salgar	338,89	232	-107,18
Sebastopol	338,89	196	-143,33
Mansilla	509,65	247	-262,56
Chimitá	297,59	69	-228,43
Manizalez	562,24	328	-233,76
Pereira	562,24	365	-196,75
Cartago	562,24	381	-181,40
Yumbo	682,99	477	-206,08

Fuente: CENIT (ducto) y empresas afiliadas a GASNOVA (carretera). Valor de la estampilla junio/22: \$207,77.

Comparando las tarifas totales reguladas por ducto de CENIT con las tarifas totales por carretera, se obtiene una diferencia desde \$107/kg hasta \$262/kg⁵, favoreciendo a la opción de transporte por carretera. Esta diferencia económica entre las dos alternativas hace que el sistema por ducto no sea una opción eficiente para transportar el GLP. De hecho, la estampilla de transporte a San Andrés está teniendo el efecto negativo de que no se esté utilizando la infraestructura actual de transporte por ducto, afectando los precios finales al usuario.

Sin perjuicio de la necesaria revisión de la metodología tarifaria para los ductos en el país que genera tarifas altas de transporte, para el caso del GLP el valor de la estampilla, que en la práctica es un subsidio a San Andrés Islas, debe ser eliminado de la estructura tarifaria de transporte por ducto para que sea competitivo. Este subsidio debe ser incluido en el Presupuesto General de la Nación, lo que llevará a la reactivación de la infraestructura de transporte de GLP por ductos.

⁵ Cálculo tarifa total carretera estimado de las empresas afiliadas a GASNOVA.

Objetivo general.

Lograr que el transporte de GLP por ducto sea una alternativa competitiva frente a la de transporte por carretera.

Acciones.

- Estructurar la tarifa de transporte de GLP por ductos, como la de los demás combustibles líquidos, sin adicionarle el componente que hoy corresponde a la estampilla para subsidiar el transporte de GLP a San Andrés Islas.
- Realizar el análisis específico sobre las necesidades de infraestructura de GLP que complementen el Plan Nacional de Abastecimiento de Combustibles Líquidos y el de Continuidad.

Ruta de implementación.

- La UPME debe realizar análisis específicos sobre el GLP, para efectos de determinar la infraestructura de transporte necesaria para garantizar el abastecimiento y la confiabilidad (Vgr. piedemonte llanero).
- La CREG expedirá la regulación correspondiente a tarifas de transporte de GLP por ductos, que permitan la competencia con el transporte por carretera y eliminar el componente de estampilla por el transporte a San Andrés Islas.
- El MME gestionará ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la inclusión en el Presupuesto General de la Nación, de la partida necesaria para subsidiar el transporte de GLP a San Andrés Islas.
- La UPME incluirá en el Plan de Abastecimiento de Combustibles Líquidos, las señales referentes a las necesidades específicas de inversión en infraestructura de transporte por ductos, nueva y existente, para atender las proyecciones de demanda de GLP. Estas proyecciones del Plan de Abastecimiento de GLP y adoptadas por el Ministerio de Minas y Energía mediante el Plan de Continuidad de combustibles líquidos.

Capítulo 2. El GLP en la transición energética

El principal reto que afronta el país, en materia energética, es **garantizar el abastecimiento de combustibles en un escenario de pérdida de autosuficiencia** en hidrocarburos y en una coyuntura

internacional en que deben asegurar las medidas necesarias para **dar cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos según la agenda ambiental (COP 26)**.

Para cumplir con lo referente a reducción de emisiones de CO₂, mediante el uso de energías renovables, se hace necesaria la transición con combustibles con menores contenidos de carbono, como lo son los gases combustibles (gas natural y GLP). En este sentido se expidió la ley 2128 de 2021, mediante la cual se promueve el abastecimiento, la continuidad, la confiabilidad y la cobertura del gas combustible en el país. Esta ley deberá ser reglamentada en su totalidad de modo que se permita y promueva la expansión de cobertura de GLP en el sector residencial y en mercados como el de energía eléctrica y vehicular, lo cual brinda al país una alternativa factible para lograr la diversificación de la canasta energética y el cumplimiento gradual de los compromisos ambientales en la reducción en emisiones de CO₂.

Dentro de este escenario, **el GLP es el combustible que constituye la mejor opción de la canasta energética nacional para la transición hacia las energías renovables**, dadas sus características de eficiencia, versatilidad y beneficios ambientales.

Por las razones expuestas, se hace imperativo desarrollar los mecanismos que permitan ampliar la cobertura actual del GLP para la atención de las necesidades energéticas de un amplio sector de la población en los sectores ya mencionados.

2.1. Sector residencial

El GLP tiene un nicho importante, principalmente en los estratos 1 y 2, minorías étnicas y sector rural, por su versatilidad y beneficios ambientales. La ampliación de cobertura del GLP impulsa de forma efectiva la sustitución de leña. Esta sustitución tiene impactos positivos en la salud de los usuarios más vulnerables del país (especialmente mujeres y niños), así como en la reducción de la deforestación y de las emisiones de CO₂.

Más de 12 millones de personas (3,7 millones de hogares), en el 95% de los municipios del país, consumen GLP. Por su alto contenido energético y por su portabilidad que facilita llegar hasta los consumidores más alejados, se ha posicionado como el segundo combustible más utilizado para cocinar (DANE), después del gas natural conectado por red de distribución. Para muchas familias, pequeños negocios y empresas industriales (Vgr. panaderías, ventas callejeras, avícolas, floricultura) es la única opción para satisfacer sus necesidades de energía.

Las políticas públicas estatales deben atender las necesidades de esta población no sólo con base en consideraciones energéticas sino también en materias de salud, de medio ambiente y de mejoramiento de la calidad de vida al facilitar el acceso a este servicio público. Es importante

señalar, que las familias de los estratos 1 y 2 no cuentan con la capacidad económica suficiente para pagar los precios que implica pasar de la leña al GLP.

En Colombia, 1'664.000 hogares (más de 5 millones de personas) cocinan con leña y 80.000 hogares más, lo hacen con carbón mineral, carbón de leña y material de desecho. Representan el 11,5% de los hogares que cocinan en Colombia. El costo total anual estimado de los impactos en la salud producidos por la contaminación del aire intramural, relacionados con el uso de combustibles tradicionales⁶ (especialmente la leña), es de \$415 mil millones de pesos⁷, según informe de The World Bank.

El impacto económico agregado resulta positivo cuando se comparan los recursos que se deben destinar para hacer posible la sustitución de leña con GLP, con los beneficios que se obtienen. Estos beneficios se refieren principalmente a la disminución de las cargas económicas para el sistema de salud generadas por el consumo de leña, más los destinados por parte del SINA (Sistema Nacional Ambiental) a la atención y recuperación de cuencas hidrográficas afectadas por la deforestación. El IDEAM y el MADS determinan como causa principal de deforestación, la agricultura (comercial) y como actividad principal la extracción de leña.

El GLP es el combustible limpio llamado para sustituir la leña, en la medida en que llevarlo a los hogares es más eficiente económicamente: no se requieren altas inversiones para transportarlo por gasoductos o líneas de transmisión eléctrica, para la construcción de redes de distribución domiciliarias ni para las acometidas en cada inmueble. Así mismo, es una solución costo eficiente para sustituir el uso de diésel en la generación de electricidad o como respaldo de plantas de generación con energéticos renovables, en las ZNI.

La proyección de demanda de GLP realizada por la UPME supone entre 2023 y 2030 una sustitución por GLP de 350.000 hogares que consumen leña para el proceso de cocción de alimentos. El escenario base estima un consumo total de GLP en el país a 2030 de 25 KBPD, el escenario de sustitución de leña estima para el mismo año un incremento por sustitución de leña del 5,4% lo que significa 26,4 KBPD.

2.2. Generación eléctrica

En la subasta de cargo por confiabilidad realizada por el gestor de mercado XM en el año 2019, 4 proyectos con capacidad de más de 500 MW fueron adjudicados, generando con GLP.

⁶ Leña, residuos agrícolas, boñiga, el carbón vegetal, carbón mineral.

⁷ Tomado de: Prioridades ambientales para la reducción de la pobreza en Colombia. Un análisis ambiental del país para Colombia. The World Bank.

Teniendo en cuenta que el Proyecto hidroeléctrico Hidroituango ha presentado retrasos importantes, se prevé que la CREG desarrollará subastas de cargo por confiabilidad adicionales para incorporar energía en firme al sistema. En este escenario el GLP juega un rol fundamental como combustible de respaldo para ampliar el parque termoeléctrico del país, como principal estrategia de confiabilidad del sistema eléctrico, frente al crecimiento de la oferta de las Energías Renovables No Convencionales (ERNC), las cuales presentan inestabilidad en la producción de energía (viento y sol).

En las ZNI, donde la generación eléctrica se realiza con combustibles líquidos como ACPM o fuel oil, el GLP se posiciona como el sustituto ideal debido a su versatilidad y beneficios ambientales. El mercado del GLP puede incrementarse de manera importante si se produce con él la energía eléctrica requerida en ZNI y si se involucra este tipo de generación en campos petroleros que aún usan diésel para generar su propia energía eléctrica. Ahora bien, a pesar de que el incentivo actual es que este tipo de generación sea con fuentes de energías renovables no convencionales, debe haber un proceso transitorio que asegure la confiabilidad al sistema eléctrico, siendo el GLP la mejor alternativa por su portabilidad.

El potencial de demanda para la generación eléctrica está dado por la UPME en su documento: “Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Energía Eléctrica - PIEC 2019-2023 Versión Dic 30-2019”⁸. Este establece que hay aproximadamente 495.799 viviendas sin el servicio de energía eléctrica, que representan un potencial de 29,75 GWh/mes. En un ejercicio de evaluar este potencial en ZNI, se estima que la cantidad de GLP requerida sería de alrededor de 6.427 tons/mes⁹.

Ahora bien, además de los beneficios ambientales que el GLP tiene sobre el diésel, se debe realizar un análisis detallado de costos del GLP puesto en cada una de las ZNI, para evaluar en cada caso, la relación costo-beneficio de cambiar de combustible.

Por otra parte, el GLP puede jugar un papel importante en la generación de energía eléctrica en los campos petroleros donde resulte viable técnica y económicamente sustituir la demanda de diésel o de fuel oil para este fin. Resulta útil determinar el estimado de la capacidad de generación que se sustituiría en los campos y la cantidad de GLP demandada para este uso en particular

2.3 Movilidad – AutoGLP y NautiGLP

El principal uso de los combustibles líquidos (ACPM y gasolinas), es el de transporte por carretera. Como alternativa para diversificar esta canasta de combustibles para el uso vehicular. Años atrás se

⁸ <http://www.siel.gov.co/Inicio/CoberturadelSistemaInterconectadoNacional/Publicaciones/tabid/83/Default.aspx>

⁹ Cálculos con datos UPME: Eficiencia de 10.000 BTU/kWh y un poder calorífico de 95.000 BTU/gal.

incentivó el uso del gas natural vehicular con varios incentivos tributarios para el cambio de tecnología en el motor de los vehículos.

Esta nueva canasta de combustibles para el uso vehicular debe considerar al GLP como una opción técnica y económicamente viable. Desde la perspectiva del usuario, el GLP es más eficiente que el gas natural en la medida que su poder calorífico es mayor, por lo que daría un mayor rendimiento y sería más económico que el ACPM y las gasolinas. En segunda instancia, desde la perspectiva del distribuidor mayorista, las instalaciones para el almacenamiento en las estaciones de servicio son de un costo significativamente menor a las de los demás combustibles, lo que lo hace una opción a considerar.

Por las razones anteriormente descritas, el marco normativo para promover el uso del AutoGLP y NautiGLP en el país debe ser impulsado. Actualmente, se encuentra autorizado el uso del GLP en el segmento vehicular, habiendo sido publicados por el MME los reglamentos técnicos para desarrollar el autogás en las estaciones de servicio el territorio nacional, lo que abrió el camino al uso del GLP en el mercado vehicular. Es importante completar esta iniciativa para contar con un marco legal y regulatorio que incentive aún más el uso del GLP en la canasta de combustibles automotores, dejando en manos de los inversionistas privados la decisión de acometer o no el negocio de la distribución, sin que la falta de reglas constituya un obstáculo para este desarrollo.

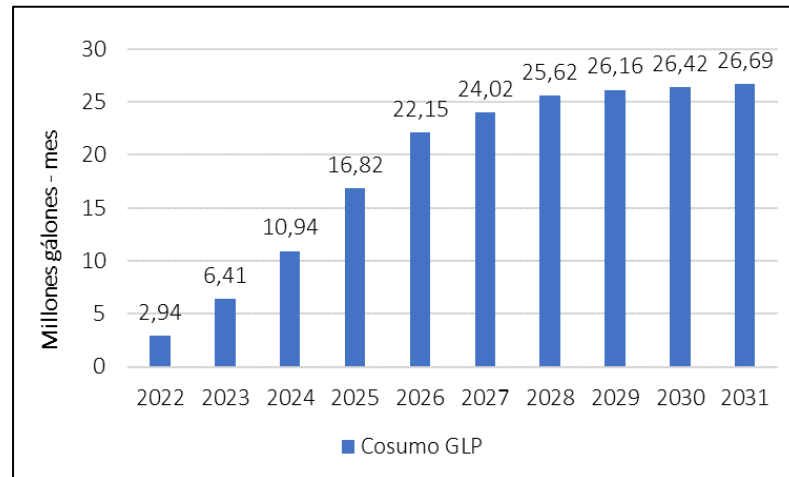
A corte de 2021, se encontraban operativas 5 estaciones de servicio ofreciendo el autoGLP en Colombia, 4 de ellas en Barranquilla y 1 en Cartagena. Así mismo, se hicieron más de 500 conversiones de vehículos livianos, y se cerró con un consumo superior a los 100.000 galones mensuales.

La experiencia en la costa caribe colombiana ha sido exitosa, los usuarios que han optado por este combustible han valorado principalmente, la potencia, la autonomía del combustible, así como el ahorro que este ofrece. Para un taxista, reemplazar gasolina por AutoGLP en 2021 representó entre \$400.000 y \$500.000 pesos mensuales, convirtiéndose así en una fuente de ingreso fundamental para estos usuarios, que generalmente se ubican en los estratos 1, 2 y 3.

El principal factor que afecta el crecimiento del mercado del AutoGLP es la incidencia del Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC), por medio del cual el precio de la gasolina corriente experimenta un precio distinto a los precios de los mercados internacionales, generando una competencia desleal contra el AutoGLP, el cual no hace parte del fondo, y sí refleja los movimientos del mercado internacional. Dicha situación ocasiona un deterioro del ahorro al usuario y desestimula la conversión. Los ahorros por la inclusión en el FEPC del Auto GLP podrían ascender de 2 a 3 billones de pesos anuales.

De lograrse las condiciones adecuadas para continuar con el desarrollo de la demanda de este combustible, la proyección de consumos sería la siguiente:

Gráfico 1. Proyección consumo AutoGLP



Fuente: Plexaport. 2022

Objetivo general.

Masificar el consumo del GLP como un combustible limpio en un escenario de transición energética.

Acciones.

- Se debe establecer el mandato para que el MME expida un Decreto que modifique el Decreto 1.073/2015, único reglamentario del sector administrativo de minas y energía (Cap.7, Título 2), para efectos de que **se le dé prioridad a la oferta para la atención de la demanda de este servicio público.**
- Desarrollar el **plan de sustitución de leña**, con aportes de la Nación para lograr la sustitución de leña con GLP en el territorio nacional. Lograr, en un periodo de 5 años, que el GLP sea accesible y asequible al menos para 350.000 de las familias que consume leña en el país.
- Debe reglamentarse la Ley 2128 de 2021, en los siguientes artículos:
 - Artículo 8. Sobre el plan de implementación de proyectos de sustitución de diésel por gas combustible con criterios de eficiencia económica en la generación de energía eléctrica definida.
 - Artículos 10 y 11. Los vehículos dedicados a gas combustible estarán exentos de las medidas de restricción a la circulación vehicular y serán objeto de aplicación de un mecanismo de identificación que facilite el acceso a incentivos definidos en la Ley.

- Artículo 12. El sistema de información de combustibles (SICOM), deberá facilitar la financiación y el recaudo por conversiones de vehículos a GLP.
- Artículos 13, 14, 15 y 16, modificados por el artículo 27, de la Ley 2169 de 2021. Promueven políticas públicas, programas y acciones tendientes a garantizar que por lo menos el treinta por ciento (30%) de los vehículos utilizados para la operación de las flotas, operen con motores dedicados a gas combustible, en el servicio de transporte público de pasajeros, transporte terrestre de carga y transporte de servicio especial. Así mismo, se aplicará un mínimo del 30% de vehículos utilizados para el Gobierno nacional, los municipios de categorías 1 y especial y los prestadores del servicio público de transporte.
- Artículo 18. Los vehículos nuevos dedicados a gas combustible serán exentos del certificado de emisiones contaminantes y tendrán descuento sobre la revisión técnico-mecánica.
- Se debe determinar la eficiencia económica real de la generación eléctrica con GLP en ZNI para diseñar el plan que mejor se ajuste en la transición hacia energías renovables. Analizar posibles combinaciones de las dos.
- Implementar el Sistema de Control de Carga para los gases combustibles, establecido en la ley 2128 de 2021, el cual busca interconectar en línea, todas las estaciones de gases combustibles (GLP y GNV), con el objetivo de asegurar el cumplimiento de reglamentos técnicos y fungir como mecanismo de recaudo de financiación de conversiones.
- Incluir el AutoGLP en el Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles con el objetivo de asegurar el ahorro de los usuarios ante las volatilidades del mercado internacional. Esta medida generaría ahorros al Fondo actual dado que el aporte que requiere el autoGLP es inferior en un 50% versus lo que actualmente recibe la gasolina corriente.
- Incluir en el Plan Nacional de Desarrollo, un mandato para que se realice un estudio sobre la cuantificación del potencial de sustitución de diésel y fuel oil por GLP para la generación eléctrica en campos petroleros y se establezca un programa específico para su desarrollo.

Ruta de implementación.

- El MME expedirá un Decreto que modifique el Decreto 1.073/2015, único reglamentario del sector administrativo de minas y energía (Cap.7, Título 2), para efectos de que se le dé prioridad a la atención de la demanda de este servicio público.
- El MME determinará las cantidades mínimas de GLP que deberán producir los productores de GLP dentro del territorio nacional con el objeto de satisfacer la demanda nacional destinada a la prestación del servicio público de GLP. Dicha fijación establecerá igualmente la periodicidad con la cual deben producirse las cantidades establecidas.
- Por iniciativa del MME, el MHC apropiará en el Presupuesto General de la Nación \$140.000 millones anuales para el programa de sustitución de leña con GLP, para cubrir 350.000 familias en 5 años.

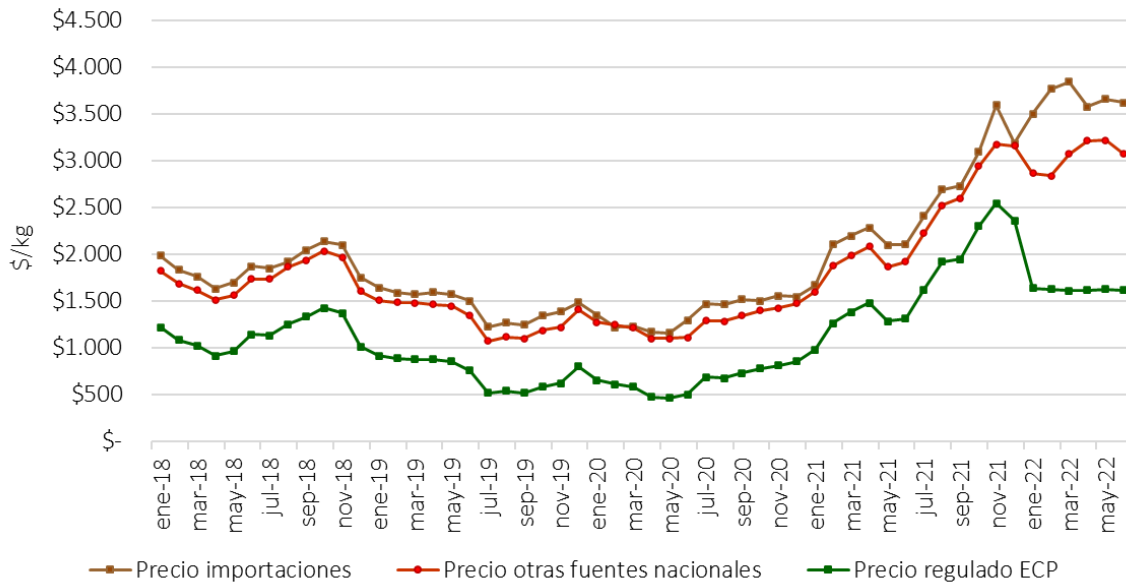
- Con respecto a la reglamentación de la ley 2128/2021, cuya publicación en el Diario Oficial se dio el 4 de agosto de 2021:
 - Artículo 8 – (i) Plan de implementación de sustitución de diésel por gas combustible. El IPSE deberá elaborar dicho plan, cuyo plazo vence el próximo el 4 de agosto de 2022. (ii) El MME debe destinar cupos especiales y de electro-combustibles para subsidiar los mencionados proyectos de sustitución, una vez elaborado el plan por parte del IPSE.
 - Artículos 10 y 11. (i) El gobierno nacional liderará ante las Alcaldías la eliminación de la restricción vehicular (pico y placa, día sin carro, restricciones ambientales, entre otros) y (ii) El MME debe liderar ante el Mintransporte la reglamentación para que haya en el país la identificación vehicular que permita reconocer los vehículos que operan a gas combustible.
 - Artículo 12. El MME impulsará programas de conversión vehicular y la financiación de estos proyectos.
 - Artículos 13, 14, 15 y 16. El gobierno nacional, bajo el liderazgo del Mintransporte, con el apoyo del Mininterior, impulsará en los municipios categoría 1 y especial el cumplimiento de los mandatos contenidos en los mencionados artículos, para lograr que se cumplan los porcentajes de compra y utilización de vehículos a gases combustibles (transporte público de pasajeros, flota de entidades públicas, transporte de carga y servicio especial). Lo propio hará con las flotas de transporte en las entidades públicas del orden nacional. El Mintransporte lo hará frente a las empresas prestadoras de servicio público de transporte.
 - Artículo 18. Relativo al certificado de emisiones contaminantes y descuento sobre la revisión técnico-mecánica. El plazo de 6 meses para reglamentar este artículo ya está vencido.
- El MME, con el apoyo del MHC, impulsará las normas legales y reglamentarias para la inclusión del AutoGLP y el NautiGLP en el fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC).
- El MME, realizará un estudio sobre la cuantificación del potencial de sustitución de diésel y fuel oil por GLP para la generación eléctrica en campos petroleros y establecerá el programa de implementación.

Capítulo 3. Precios del GLP

Los precios internacionales de propano y butano Mont Belvieu han presentado alzas sostenidas desde 2020. Esto ha llevado a que los precios nacionales hayan pasado de \$486 kg. en el mayo de

2020, a \$2.636 kg. en noviembre del 2021, promedio ponderado de todas las fuentes nacionales. De igual forma, los precios internacionales han presentado alta volatilidad.

Gráfico 2. Precios nacionales y de importación del GLP



Fuente: ECOPETROL.- IHS Markit – Empresas afiliadas 2022.

3.1 Subsidios

Los usuarios del GLP necesitan subsidios al consumo en cilindros en todo el país. La demanda tiene alta elasticidad al precio y los usuarios de este combustible son en su mayoría de estratos 1 y 2, sector rural y minorías étnicas sumidas en la pobreza energética. Esta elasticidad al precio hace que, cuando se supera su capacidad de pago, los usuarios se trasladen fácilmente al consumo de leña, con los consecuentes impactos en salud y medio ambiente.

La política energética ha estado desfasada en materia de subsidios en la medida en que asigna ingentes recursos a subsidios a la gasolina y el diésel (\$22 billones proyectados para 2022), al paso que solo destina \$62.000 millones a cilindros al GLP, para cubrir 6 departamentos, siendo el GLP un combustible limpio, importante para la transición energética. Es la única opción para muchas familias y sectores empresariales, dado que el GLP tiene la versatilidad para llegar con costo eficiencia a regiones apartadas que no deben conectarse mediante sistemas de transporte de energéticos (electricidad o gas natural) por sus altos costos de inversión.

El subsidio para esos 6 departamentos cobijados por el llamado “plan piloto” debe actualizarse, ya que los porcentajes (50% y 40% estratos 1 y 2, respectivamente) se aplican a los precios de la fecha

de su implementación en cada departamento, y no a los precios actuales. Eso lleva a que, en la práctica, estos porcentajes son realmente del 15% o 20% del precio actual del combustible para el consumo de subsistencia.

La elasticidad en la demanda se evidenció con la reducción del 6,5% en el consumo de agosto de 2021 a enero de 2022, por los altos precios en ese periodo. El único canal que creció fue el de redes de distribución ya que presenta subsidios al consumo. Durante el primer semestre de 2022, ECOPETROL ofreció un descuento cuya aplicación efectiva permitió parar la caída en el consumo.

La distribución de GLP es definida como un servicio público esencial, por la ley 142 de 1994. Es el único servicio público que no cuenta en todo el país con subsidios al consumo para los usuarios más vulnerables. Esa inequidad debe corregirse porque los del GLP son usuarios de estratos 1 y 2, sector rural y minorías étnicas, con escasos recursos para satisfacer sus necesidades energéticas básicas.

El programa de sustitución de leña requiere subsidios desde el Presupuesto General de la Nación para darle sostenibilidad. Debe enfocarse en garantizar la asequibilidad del GLP a por lo menos 350.000 familias que consumen leña en el país, de un total de 1'600.000, según el estudio realizado por la UPME en 2020¹⁰. Para lograrlo, se requieren recursos del presupuesto nacional, por un periodo de 5 años para lograr la meta. Este programa de sustitución contempla una inversión inicial de \$225.000 por familia correspondiente al kit básico de consumo para GLP (cilindro de 33 lbs., estufa y regulador) según estudio UPME.

3.2 Estabilización de precios.

De otra parte, para mitigar el impacto de la volatilidad de los mercados internacionales, es necesario contar con un fondo de estabilización de precios para el GLP, para lo cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá evaluar la posibilidad de incorporar al GLP en el actual Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles Líquidos o en su defecto presentar e impulsar en un proyecto de ley la creación de un fondo de estabilización propio para el GLP y que se asignen los recursos.

Para el manejo de la volatilidad se requieren también contratos de suministro con ECOPETROL a largo plazo, que permitan acordar precios estables durante su vigencia.

Objetivo general.

Dados los altos precios del GLP y la volatilidad de estos, asegurar la asequibilidad del GLP a los usuarios en todo el país y disminuir el impacto negativo de dicha volatilidad.

¹⁰ https://www1.upme.gov.co/Hidrocarburos/Plan_sustitucion_progresiva_Lena.pdf

Acciones.

- **Extender la cobertura** a todos los departamentos del país, de los subsidios al consumo en cilindros para los estratos 1 y 2. Mantener el plan de sustitución de leña, se justifica en la medida en que se enfocaría a subsidiar estufa y regulador, siendo el subsidio al consumo un complemento: todo ello para asegurar la permanencia del usuario en el consumo de GLP.
- Para los departamentos actualmente cobijados por el plan piloto de subsidios al consumo en cilindros, deben **actualizarse los valores** de estos, para que sean efectivamente del 50% y 40% para los estratos 1 y 2, respectivamente.
- El MHC deberá expedir el o los actos administrativos necesarios para que el GLP **se incorpore como un capítulo separado dentro del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles Líquidos**. De no ser esto posible, deberá presentar ante el Congreso de la República un proyecto de ley haciendo dicha incorporación o creando un nuevo fondo, como consecuencia de la evaluación de conveniencia realizada previamente.
- La CREG estudiará mecanismos para mitigar el impacto en los usuarios por el alza de los precios regulados.
- Derogar el parágrafo 2 del Artículo 6 de la ley 2128 de 2021, dado que el supuesto normativo está equivocado. No hace sentido eso de "firmar alianzas con el sector privado" y prescribe que cobijará municipios "que no tienen empresas de servicio público domiciliario" y eso debe ser marginal.

Ruta de implementación.

- El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Minas y Energía, presentarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, un trámite presupuestal para la asignación de recursos para ampliar la cobertura del subsidio a los usuarios en todos los departamentos del país, estratos 1 y 2.
- El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Minas y Energía, presentarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, un trámite presupuestal para la asignación de recursos, que permita actualizar los valores de los subsidios de los 6 departamentos cobijados por el denominado plan piloto. En su defecto, en la asignación de recursos para la extensión de subsidios a todos los departamentos se incluirá dicha actualización de valores.
- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, incorporará al GLP en el fondo de estabilización de precios de los combustibles actual o lo incluirá en el plan nacional de desarrollo.
- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, asignará los recursos suficientes como "capital semilla" para la creación y puesta en marcha del fondo de estabilización de precios del GLP.
- La CREG establecerá, que las Ofertas Públicas de Cantidades de ECOPEPETROL, tendrán vigencia por 2 años, en la modificación de Reglamento de Comercialización Mayorista.

- En la revisión tarifaria del precio regulado de ECOPETROL, la CREG mantendrá la actual referencia al precio paridad de exportación y no de importación, para que el precio regulado de suministro no suba en el país.
- EL DNP deberá incluir en la ley del PND, que se derogue el parágrafo 2 del Artículo 6 de la ley 2128 de 2021, dado que el supuesto normativo está equivocado. No hace sentido eso de "firmar alianzas con el sector privado" y prescribe que cobijará municipios "que no tienen empresas de servicio público domiciliario" y eso debe ser marginal.

Capítulo 4- Informalidad e ilegalidad

Desde sus comienzos, la cadena del GLP ha afrontado informalidad e ilegalidad en el desarrollo de sus actividades. Para combatir estos flagelos, el Congreso de la República, el MME y la CREG han expedido normas y regulación que ha permitido avanzar positivamente en la formalización del sector, pero aún faltan herramientas que permitan ejercer un mejor control de la cadena.

A partir de la ley 1151 de 2007 se estableció el esquema regulatorio de responsabilidad de marca migrándose de un parque de cilindros universales propiedad de los usuarios a la distribución a través de cilindros propiedad de las empresas de servicio público, que permitían hacer valer el derecho de los usuarios a un servicio con calidad y seguridad.

En este marco la CREG ha expedido el reglamento de Comercialización Mayorista, el de Distribución y Comercialización Minorista, así como los reglamentos técnicos que deben cumplir todos los agentes. Esto significó sin duda un avance para organizar y formalizar el sector.

No obstante, todavía vemos con poco o ningún control muchas zonas del país donde personas naturales, jurídicas y algunas empresas de este servicio público incluso operan sin cumplir los requisitos legales y regulatorios y poniendo en riesgo a los usuarios y a la comunidad.

En este sentido hemos evidenciado:

- Demoras y dificultad en la judicialización de los tipos penales de hurto, receptación, daño en bien ajeno, asociados a las pérdidas de cilindros de marca que sufren permanentemente las empresas Distribuidoras, así como los llenaderos de cilindros que ponen en alto riesgo a toda la comunidad aledaña a los sitios donde se realizan estas actividades. A la fecha no se conocen sentencias en este sentido.
- Falta de controles, investigaciones y sanciones expeditas por parte de la SSPD y demás autoridades a los vehículos que incumplen la regulación, entre otras las de la guía de transporte de GLP y específicamente preocupan los riesgos sin control de las cisternas llenando cilindros en vías públicas, veredas y parqueaderos.
- Imposibilidad de judicialización del delito de contrabando por exigencia de prueba pericial que compruebe que el GLP que viene en los cilindros de contrabando ecuatorianos no es gas colombiano.

- Faltas de controles en la frontera ecuatoriana y venezolana lo que permite el permanente ingreso de cilindros de contrabando.
- No existen protocolos de colaboración y procedimientos entre policía y SSPD o SIC que permitan avocar conocimiento a las SSPD ante los incumplimientos regulatorios detectados por la Policía Nacional o el ejército en campo.
- Inacción y falta de control de las alcaldías, personeros municipales, inspectores de policía sobre los llenaderos ilegales fijos o móviles (cisternas) que llenan cilindros de las empresas en sus municipios de manera ilegal o informal.
- Demoras en la apertura de investigaciones por parte de la SSPD y direccionamiento de visitas y requerimientos a las empresas más grandes frente a una mínima vigilancia de las empresas pequeñas o en territorios alejados que pudieren estar incumpliendo la regulación.
- A pesar de las denuncias interpuesta ante SIC y SSPD, se evidencia poca o ninguna efectividad en el control y sanción a la promoción de hurtos de cilindros a través de redes sociales (Facebook, MercadoLibre, ODL etc.)
- Deficientes condiciones de seguridad y orden público que impiden la prestación del servicio en zonas como Buenaventura, Cauca, Catatumbo, Antioquia, Chocó entre otras).
- Demoras y falta de experticia en la aplicación de la regulación por parte de los entes de vigilancia y control. Por ejemplo: (i) luego de varios años de estarse revisando por parte de la SSPD el caso de varias empresas que se registraron como distribuidores y operan sin tener planta de envasado, la SSPD sigue revisando la regulación con la CREG y no se ven avances, sin duda esta falta de acción sigue permitiendo la afectación del mercado por parte empresas que no han realizado las inversiones requeridas por la regulación en perjuicio de las que si lo han hecho. (ii) inacción de las autoridades de control y vigilancia frente a plantas de envasado artesanales o clandestinas que operan personas naturales y jurídicas incumpliendo la regulación y la reglamentación establecida.
- Se están realizando actividades delincuenciales por verdaderos carteles del crimen organizado. Dichos agentes ilegales amenazan a los funcionarios de las empresas legales, hurtan vehículos y cilindros para con ellos realizar sus propias ventas y evitar así la penetración en sus áreas de operación.
- Otras modalidades ilegales hacen referencia al transporte y distribución de GLP ilegal (procedente de hurto y contrabando) que se reenvasa en parqueaderos o en las calles, en cilindros de distintas marcas sin el cumplimiento de las más mínimas normas de seguridad.
- Falta de conocimiento por parte de entidades de vigilancia y control, Jueces, Fiscalía, CTI, autoridades municipales y de policía sobre las regulaciones y normatividad de este servicio público, lo cual dificulta los operativos, la judicialización y genera impunidad sobre estos ilícitos.
- Los actuales tipos penales tienen sanciones bajas y permiten la excarcelación para la mayoría de las conductas delictivas que se presentan en el mercado del GLP. No es claro si una actividad tan peligrosa como el envasado ilegal está incluido en un tipo penal.
- La prohibición frecuente y por multitud de causas al transporte de cilindros a través de decretos de alcaldes y gobernadores, que desconocen que es un servicio público domiciliario esencial, afectando a los usuarios, dificultando la operación y distribución.

Objetivo general.

Disponer de herramientas jurídicas que permitan prevenir y combatir la ilegalidad e informalidad que personas naturales y jurídicas están ejecutando contra el sector de GLP, así como coordinar esfuerzos entre las empresas y el estado (Ministerio de Minas y Energía, CREG, SSPD SIC jueces, Fiscalía, alcaldías, gobernaciones, Policía y ejército) para garantizar la prestación continua e ininterrumpida del servicio público de GLP, con seguridad para los usuarios y la comunidad en general.

La Superintendencia debe tener dentro de su competencia controlar y vigilar a cualquier persona natural, jurídica o ESP que este prestando un servicio público, no puede seguir con la interpretación de vigilar solo a las empresas ESP, porque está creando un desincentivo a la formalidad y una ventaja para que crezca la ilegalidad, ya que las personas naturales o jurídicas (Vgr. SAS) que prestan el servicio a través de plantas artesanales, cilindros hurtados, cilindros universales, cisternas llenando cilindros y cualquier actividad del sector que se realiza sin cumplir con la regulación y a las que nadie controla, ni investiga, ni sanciona pone en mayor riesgo a los usuarios y a toda la comunidad por la inacción y permisividad por parte de los organismos de vigilancia y control y del estado en general.

Acciones prioritarias para prevenir y controlar la ilegalidad e informalidad.

1. Modificar el artículo 24, de la Ley 689 de 2001, que dispuso la creación del Comité de Seguridad de Gas Licuado de Petróleo que es presidido por la SSPD, adicionando como miembros permanentes a: (i) Fiscalía General de la Nación, (ii) Policía Nacional, (iii) DIAN, (iv) Federación de Municipios. Se debe complementar, dentro de las funciones del Comité de Seguridad, la definición e implementación obligatoria de protocolos internos e interinstitucionales para combatir coordinadamente la ilegalidad e informalidad en este servicio público.
2. Incluir en el Código Penal como delitos: (i) un tipo penal para castigar a los dueños y a quienes operen establecimientos clandestinos donde se llenen cilindros y vehículos cisternas que llenen cilindros en forma irregular; (ii) precisar expresamente que en los Arts.327B y 327C, de la ley 1.028 de 2006 (modificación del Código Penal), el supuesto normativo de estos tipos penales incluyen el hurto de cilindros de GLP, y (iii) penalizar el transporte ilegal de GLP en cisternas y en cilindros.
3. Modificar la ley 142 de 1994 para que, dentro de las competencias de la SSPD, estén incluidos la investigación y sanción a las personas naturales y jurídicas que estén realizando actividades ilegales e informales en el sector, sin necesidad de que sean EPS, por el simple hecho de prestar el servicio así sea de manera ilegal o informal.

Mecanismos de institucionalidad para prevenir y controlar las prácticas de informalidad e ilegalidad.

1. Eliminar al Comercializador Mayorista de papel (no se le exige planta de envasado) dentro de la regulación CREG. En los Arts. 4 y 7 del Reglamento de Comercialización Mayorista de GLP (Resolución CREG 053/2011).
2. Establecer la obligación para la SSPD, en el sentido de que, en un plazo de 6 meses, elabore e inicie la implementación obligatoria de un plan de acción para efectos de reducir tiempos de investigación y mejorar los controles y vigilancia (visitas presenciales) a todas las personas prestadoras del servicio público (no solo a las empresas grandes y formales).
- 3.- Establecer que en el RUPS (Registro Único de Prestadores de Servicio), que maneja la SSPD, no puedan registrarse empresas de servicios públicos, Comercializadoras Mayoristas o Distribuidoras que no cumplan con todos los requisitos regulatorios. Esto es que la SSPD previamente a la inscripción en RUPS verifique que la empresa opere directamente las respectivas plantas certificadas y cuenten con la infraestructura de cilindros y marca que exige la regulación. Véase Resolución 20181000120515 de 2018, Ley 142 de 1994 y Ley 689 de 2001.
4. Establecer la obligación para Policía Nacional de que expida una Directiva Nacional para que, a través de la Dirección de Planeación de la DIJIN y del grupo de Hidrocarburos, se priorice la lucha contra la ilegalidad en el servicio público de GLP, de manera coordinada con la Fiscalía y la SSPD para lo de sus respectivas competencias.
5. De igual forma, la Fiscalía establecerá una Directiva Institucional para incluir dentro de sus priorizaciones la lucha contra el contrabando de GLP, la ilegalidad en este servicio público y su efectiva judicialización.

Bibliografía

- [1] Cadena del GLP. Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). 2013.
- [2] Cadena del GLP. Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). 2017.
- [3] Presentación proyecto: Balance Oferta – Demanda GLP y Proyecciones. UPME – COSENIT. 2017
- [4] Plan nacional de desarrollo 2014-2018. Departamento Nacional de Planeación.
- [5] Sistema Único de Información (SUI). Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
- [6] Plan de abastecimiento de combustibles líquidos – Abastecimiento. Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). 2021.
- [7] Plan de abastecimiento de combustibles líquidos – Confiabilidad. Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). 2022.
- [8] Programa de uso racional y eficiente de la energía – PROURE. Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). 2022.
- [9] Plan Energético Nacional. Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). 2021.
- [10] Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Energía Eléctrica - PIEC 2019-2023 Versión Dic 30-2019. Unidad de Planeación Minero Energética (UPME).