



Superservicios

# Estrategia de vigilancia que permita monitorear y evaluar el comportamiento

de los componentes de distribución y comercialización sujetos al régimen de libertad vigilada, con el fin de identificar prácticas que afecten la competencia

## MONITOREO DEL MERCADO DE GLP

### PRECIOS PROMEDIO



### TRANSPARENCIA



INFORMACIÓN  
CONFIABLE

## **Comité Directivo del Observatorio de Servicios Públicos Domiciliarios**

Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios

**Felipe Durán Carrón**

Superintendente Delegado para Energía y Gas Combustible

**Omar Camilo López López**

Asesor – Superintendencia Delegada para Energía y Gas Combustible

**Tatiana Alejandra Quintero Barrera**

Director Técnico de Gestión de Gas Combustible

**Jesús Edgardo Chaparro Fonseca**

Coordinador de la Unidad de Monitoreo de Mercados de Energía y Gas

**Manuel Gustavo Vergara Murillo**

Equipo de Trabajo

**Norma Carolina Orozco Ravelo**

## **Equipo del Observatorio de Servicios Públicos Domiciliarios**

Líder Técnico y Metodológico

**Edwin Jair Ramírez Charry**

Experto Delegado de Energía y Gas

**Luis Javier Mosquera Linares**

Gestora del Proyecto de Inversión del Observatorio

**Angie Katherine Lancheros Rodríguez**

## TABLA DE CONTENIDO

|                                                                                                      |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Introducción .....</b>                                                                         | <b>5</b>  |
| <b>2. Antecedentes normativos y tarifarios del GLP en Colombia .....</b>                             | <b>7</b>  |
| <b>3. Referentes internacionales y buenas prácticas regulatorias .....</b>                           | <b>12</b> |
| 3.1 Referentes internacionales en la regulación de la distribución de GLP (D) .....                  | 12        |
| 3.2. Regulación de la comercialización minorista de GLP (C): transparencia, calidad y control .....  | 13        |
| 3.3. Análisis comparados de regulación tarifaria del GLP .....                                       | 15        |
| 4. Diagnóstico económico de los agentes del mercado .....                                            | 18        |
| 4.2. Resultados por actividad .....                                                                  | 18        |
| 4.2.1 Distribución y Comercialización Minorista en cilindros y a granel .....                        | 18        |
| 4.2.2 Comercialización–Distribución de GLP por redes .....                                           | 19        |
| 4.3. Rentabilidad, solvencia y señales regulatorias .....                                            | 20        |
| 4.4. Implicaciones para la libertad vigilada .....                                                   | 20        |
| 5. Propuesta de estrategia de vigilancia .....                                                       | 23        |
| 5.1. Visor de precios de GLP .....                                                                   | 23        |
| 5.2. Requerimiento de información financiera y trazabilidad de costos por grupos empresariales ..... | 24        |
| <b>6. Recomendaciones .....</b>                                                                      | <b>28</b> |
| <b>7. Conclusiones .....</b>                                                                         | <b>30</b> |





**Superservicios**



1.

# Introducción





## 1. Introducción

El presente informe tiene como propósito definir una estrategia integral para fortalecer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre la correcta aplicación del régimen tarifario en las actividades de distribución y comercialización de gas licuado de petróleo (GLP) en Colombia. Esta estrategia busca garantizar que las tarifas cobradas a los usuarios reflejen criterios de eficiencia económica, transparencia y neutralidad, conforme a lo establecido en la Ley 142 de 1994 y las disposiciones regulatorias expedidas por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).

En este contexto, la Superintendencia Delegada para Energía y Gas (SDEG) y la Dirección Técnica de Gestión de Gas Combustible (DTGGC) desempeñan un papel fundamental en la supervisión del cumplimiento normativo por parte de las empresas prestadoras del servicio. Sin embargo, la actual estructura tarifaria, caracterizada por esquemas de libertad vigilada y regulada, plantea retos significativos para la transparencia y la protección del usuario final. Por ello, se propone una estrategia que combine herramientas tecnológicas y mecanismos de reporte financiero, orientada a mejorar la trazabilidad de costos y la divulgación de información en el mercado.

El informe presenta los antecedentes normativos y regulatorios que han definido la evolución del sector, analiza los resultados financieros de las empresas en las actividades de distribución y comercialización, y plantea acciones concretas para optimizar la vigilancia. Entre estas acciones se destacan la implementación de un visor público de precios y la solicitud periódica de información financiera detallada a los prestadores, con el fin de promover la competencia, garantizar la eficiencia y asegurar el cumplimiento de los principios tarifarios.



**Superservicios**

2.

# Antecedentes normativos y tarifarios del GLP en Colombia



## 2. Antecedentes normativos y tarifarios del GLP en Colombia

La prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia está estrechamente vinculada a los fines sociales del Estado Social de Derecho, dado que se consideran servicios esenciales. En este marco, el Estado tiene la obligación de intervenir para garantizar su acceso efectivo y evitar prácticas que afecten el bienestar de los usuarios.

El régimen tarifario aplicable al gas licuado de petróleo (GLP) se fundamenta en los principios establecidos en la Ley 142 de 1994, particularmente en los artículos 73, 74 y 87, que orientan la fijación de tarifas bajo criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia. Estos principios buscan que las tarifas se aproximen a las condiciones de un mercado competitivo, evitando la transferencia de costos ineficientes a los usuarios y prácticas restrictivas de la competencia.

Históricamente, el sector GLP ha transitado por diferentes metodologías tarifarias. Entre 1997 y 2008, la regulación se basó en fórmulas tarifarias definidas por la CREG, aplicables principalmente en ciertas localidades, mientras que en gran parte del país se adoptaron esquemas de libertad vigilada, lo que generó heterogeneidad en los costos y retos para la supervisión. Posteriormente, se introdujeron ajustes normativos como la Resolución CREG 060 de 2008, que estableció la responsabilidad sobre cilindros y tanques estacionarios, y la Resolución CREG 180 de 2009, que definió la fórmula tarifaria general para distribuidores y comercializadores minoristas.

### ***Fórmula Tarifaria - Componentes Tarifarios***

La Resolución CREG 180 de 2009, establece la fórmula tarifaria de la prestación del servicio de GLP por parte de las empresas distribuidoras y comercializadoras minoristas, Así:

$$Cu_{e,x,m,t,q,z} = G_{e,x,m} + T_{e,x,m} + N_t + Z_t + D + C$$

Donde,

e : Es la Planta de Envasado del producto.

x : Es la empresa distribuidora de GLP.

m: Es el mes para el cual se calcula el Costo Unitario de Prestación del Servicio.

t: Es el año para el cual se calcula el Costo Unitario de Prestación del Servicio.

q: Es el tamaño del cilindro.

z: Es el municipio o la cabecera municipal o el centro poblado donde se presta el servicio.

$C_{Ue, x, m, t, q, z}$ : Costo Unitario de Prestación del Servicio (\$/kg.) para los usuarios servidos de la Planta de Envasado e de GLP, del Distribuidor x, correspondiente al mes m, en el año t, por tamaño de cilindro q, localizados en el municipio o la cabecera municipal o el centro poblado z.

$G_{e, x, m}$ : Costo de compra del GLP (\$/kg.) proveniente de la Planta de Envasado e del Distribuidor x, para el mes m.

$T_{e, x, m}$ : Costo de transporte por ducto desde las fuentes de origen hasta la salida del sistema de transporte (\$/kg.), para el GLP proveniente de la Planta de Envasado e, de la empresa distribuidora x, para el mes m.

$N_t$ : Margen de Comercialización Mayorista (\$/kg.) para el año t, determinado conforme a lo establecido en la Resolución CREG 035 de 1998 o aquellas que la modifiquen o sustituyan. A partir de la entrada en vigencia de la Resolución CREG que apruebe los cargos de transporte por ductos establecidos con base en la Resolución CREG 122 de 2008, este componente será igual a cero (0).

$Z_t$ : Margen de Seguridad (\$/kg.) para el año t, determinado conforme a lo establecido en la Resolución CREG 045 de 2006 o aquellas que la modifiquen o sustituyan. A partir del 1 de enero de 2011, este componente será igual a cero (0).

Dado que el costo de compra de GLP puede tener diferentes precios dependiendo de la fuente origen y si este es de producción nacional o importada; se determina como el promedio ponderado del precio de todas sus compras. Por otra parte, el costo del transporte del GLP varía según el ducto utilizado y en función de la distancia transportada y es actualizado conforme a la norma específica la Resolución CREG 122 de 2008.

En el caso del cargo por distribución se reconoce el traslado del GLP desde la refinería a los puntos de entrega o la entrega en las plantas de envasado, o desde el punto de envasado hasta el domicilio del usuario (tanque estacionario). Mientras que en el cargo de comercialización se remunera los costos de entrega de GLP envasado en cilindros y en el domicilio de usuarios finales. Este cargo varía para cada comercializador y municipio pues incluye el costo de traslado de los cilindros desde la planta de envasado hasta los diferentes domicilios en el municipio atendido (flete).



Este costo, además, es diferente si la entrega la hace a través de un expendio o si la hace en el domicilio del usuario.

Por tanto, partiendo de la actividad a ejercer por el agente le corresponderá unos criterios normativos de fijación de tarifas que permiten la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios cumplir sus funciones de vigilancia y control sobre este aspecto (Tabla 1).

*Tabla 1. Marco Normativo Gas Licuado de Petróleo*

| ACTIVIDAD                            | NORMA                | DESCRIPCIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Metodología Tarifaria General</b> | RES CREG 045 de 2006 | Por la cual se adopta el nuevo valor del componente Z de la fórmula tarifaria, denominado Margen de Seguridad, utilizado para la reposición y mantenimiento de cilindros y tanques estacionarios de GLP. A partir de enero de 2011 este componente es 0                                                                                         |
|                                      | RES CREG 180 de 2009 | Por la cual se aprueba la fórmula tarifaria general que permite a los distribuidores y comercializadores minoristas establecer los costos de prestación del servicio de gas licuado de petróleo - GLP, a usuarios regulados                                                                                                                     |
|                                      | RES CREG 004 de 2010 | Por la cual se aprueba la fórmula tarifaria general que permite a los Distribuidores y a los Comercializadores Minoristas establecer los costos de prestación del servicio de GLP a usuarios regulados, en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.                                                                         |
|                                      | CREG 236 de 2020     | Por la cual se establece la metodología general para remunerar las actividades de distribución y comercialización minorista de GLP en el mercado del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.                                                                                                                                  |
| <b>Comercializador Mayorista</b>     | RES CREG 066 de 2007 | Por la cual se establece la regulación de precios de suministro de GLP de Comercializadores Mayoristas a Distribuidores                                                                                                                                                                                                                         |
|                                      | RES CREG 059 de 2008 | Por la cual se modifica la Resolución CREG 066 de 2007 relacionada con la regulación que establece los precios de suministro de GLP de Comercializadores Mayoristas a Distribuidores                                                                                                                                                            |
|                                      | RES CREG 002 de 2009 | Por medio de la cual se corrige un error contenido en la descripción del factor a de las fórmulas tarifarias que definen el precio de suministro de GLP de Comercializadores Mayoristas a Distribuidores en la Resolución CREG 066 de 2007.                                                                                                     |
|                                      | RES CREG 123 de 2010 | Por la cual se modifica el Régimen de Libertad Vigilada para las nuevas fuentes de suministro del GLP comercializadas por Ecopetrol y se dictan otras disposiciones                                                                                                                                                                             |
|                                      | RES CREG 053 de 2011 | Por la cual se establece el Reglamento de Comercialización Mayorista de Gas Licuado de Petróleo.                                                                                                                                                                                                                                                |
|                                      | RES CREG 095 de 2011 | Por la cual se determina el precio del GLP proveniente de las plantas de gas de Dina y Gigante comercializadas por Ecopetrol S.A.                                                                                                                                                                                                               |
|                                      | RES CREG 045 de 2020 | Por la cual se adoptan disposiciones tarifarias dentro del precio máximo regulado para la comercialización mayorista de GLP en el marco del artículo 3 del Decreto Legislativo 517 de 2020                                                                                                                                                      |
|                                      | RES CREG 102 de 2020 | Por la cual se adoptan disposiciones tarifarias dentro del precio máximo regulado para la comercialización mayorista de GLP en el marco del artículo 3 del Decreto Legislativo 517 de 2020 (ampliación de la vigencia de la Res. CREG 045 de 2020)                                                                                              |
|                                      | RES CREG 134 de 2020 | Por la cual se adoptan medidas regulatorias transitorias para la comercialización de GLP de fuentes de precio regulado para el segundo semestre de 2020                                                                                                                                                                                         |
|                                      | RES CREG 108 de 2021 | Por la cual se define una opción tarifaria para el suministro de GLP.                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Transporte</b>                    | RES CREG 050 de 2009 | Por la cual se establecen los criterios para la remuneración de la actividad de Transporte del Gas Licuado del Petróleo (GLP) al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.                                                                                                                                                      |
|                                      | RES CREG 031 de 2016 | Por la cual se adopta una medida transitoria y se ajustan criterios para la remuneración de la actividad de transporte del gas licuado de petróleo GLP al archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.                                                                                                                             |
|                                      | CREG 092 de 2009     | Por la cual se adoptan disposiciones sobre las obligaciones de los transportadores de Gas Licuado del Petróleo -GLP- a través de ductos en el continente y en forma marítima entre el continente y el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se dictan otras disposiciones sobre libre acceso a los sistemas de transporte. |

| ACTIVIDAD                                        | NORMA                                         | DESCRIPCIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                  | Res. CREG 208 de 2021                         | Por la cual se establece el Reglamento de Transporte por Poliductos (RTP), Modificada por la Resolución 104-2 de 2022, 'por la cual se modifica la Resolución CREG 208 de 2021', publicada en el Diario Oficial No. 52.052 de 1 de junio de 2022 y posteriormente en el Diario Oficial No. 52.067 de 16 de junio de 2022.          |
| <b>Distribución y Comercialización Minorista</b> | Resolución CREG 023 de 2008                   | Por la cual se establece el Reglamento de Distribución y Comercialización Minorista de Gas Licuado de Petróleo. Por la cual se establece el Reglamento de Distribución y Comercialización Minorista de Gas Licuado de Petróleo                                                                                                     |
|                                                  | RES CREG 001 de 2009                          | Por la cual se aprueban los principios generales y la metodología para el establecimiento de los cargos de Distribución y Comercialización Minorista de GLP.                                                                                                                                                                       |
|                                                  | RES CREG 503 - 001 de 2022                    | Por la cual se definen los cargos máximos de distribución y comercialización minorista de GLP en el Mercado del Archipiélago con base en una solicitud tarifaria presentada por la empresa PROVIGAS S.A E.S.P. y se adoptan otras disposiciones                                                                                    |
| <b>Subsidios</b>                                 | Decreto 2195 de 2013                          | Por el cual se establece el otorgamiento de Subsidios al Consumo de GLP distribuido por cilindros.                                                                                                                                                                                                                                 |
|                                                  | RES MME No. 40720 de 2016                     | Por la cual se establecen los lineamientos para el otorgamiento de subsidios al consumo de GLP distribuido en cilindros.                                                                                                                                                                                                           |
|                                                  | RES MME No. 40079 de 2017                     | Por la cual se adoptan medidas para el otorgamiento de subsidios al consumo de GLP distribuido en cilindros."                                                                                                                                                                                                                      |
|                                                  | RES MME No. 40873 de 2019                     | Por la cual se modifica la Resolución número 40720 de 2016, por la cual se establecen los lineamientos para el otorgamiento de subsidios al consumo de GLP distribuido en cilindros."                                                                                                                                              |
|                                                  | RES MME No. 40136 de 2022                     | Por la cual se adiciona la Resolución número 40342 del 25 de octubre de 2021, que establece los parámetros para el desarrollo del Programa Piloto de Sustitución de combustibles altamente contaminantes, la entrega de los subsidios de GLP en cilindros a los beneficiarios del Programa, entre otras disposiciones.             |
|                                                  | RES MME No. 40165 de 2024                     | Por la cual se establecen los parámetros para el desarrollo del Programa de Sustitución de Leña, Carbón y Residuos por Energéticos de Transición de Gas Combustible para la Cocción de Alimentos, para la entrega de los subsidios al consumo de gas combustible a los beneficiarios del Programa y se dictan otras disposiciones. |
| <b>SUI</b>                                       | Circular Conjunta CREG - SSPD No. 002 de 2016 | Reporte de información del sector de Gas Licuado de Petróleo.                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|                                                  | Circular Conjunta CREG - SSPD No. 004 de 2016 | Aclaración y modificación del reporte de información de la Circular Conjunta SSPD -CREG 002 de 2016, Reporte de información del sector de Gas Licuado de Petróleo.                                                                                                                                                                 |

*Fuente: Elaboración DTGGC*

A pesar de estos avances, persisten desafíos en la trazabilidad de costos y en la transparencia del mercado, especialmente en lo relacionado con el componente de flete, que continúa bajo libertad vigilada. Este contexto limita la capacidad de la Superintendencia para ejercer un control efectivo sobre todas las variables tarifarias, lo que hace necesario fortalecer los mecanismos de inspección y vigilancia.





**Superservicios**

**3.**

**Referentes  
internacionales y buenas  
prácticas regulatorias**

### **3. Referentes internacionales y buenas prácticas regulatorias**

#### **3.1 Referentes internacionales en la regulación de la distribución de GLP (D)**

La experiencia internacional muestra que la actividad de distribución de GLP no se concibe únicamente como una operación logística, sino como un componente crítico de seguridad, eficiencia económica y protección del usuario final. En países como Brasil, Perú y los Estados miembros de la Unión Europea, la regulación de la distribución se apoya en tres pilares: (i) trazabilidad e integridad del cilindro, (ii) control técnico y logístico, y (iii) reconocimiento explícito de los costos y márgenes en la formación del precio.

En el caso de Brasil, la Agencia Nacional del Petróleo (ANP), mediante la Resolución ANP N°957 de 2023, regula la actividad de reventa de GLP y exige que cada cilindro tenga una identificación unitaria que permita su trazabilidad a lo largo de su ciclo de vida. Este sistema se complementa con la norma técnica NBR 15514, que regula las áreas de almacenamiento y define requisitos de seguridad.

Adicionalmente, Brasil exige la recalificación periódica de los cilindros mediante inspecciones y pruebas técnicas obligatorias, estableciendo una vida útil de 15 años para cilindros nuevos y de 5 años para los cilindros recalificados. Este esquema permite no solo garantizar la seguridad, sino también controlar los costos asociados al mantenimiento y reposición de activos, evitando la transferencia de ineficiencias al usuario.

En la Unión Europea, normas técnicas como la EN 1440 y sus transposiciones nacionales establecen requisitos de inspección, ensayo y criterios de rechazo de cilindros, con intervalos definidos para su recalificación. A ello se suma la regulación del transporte bajo el Acuerdo Europeo sobre Transporte Internacional de Mercancías Peligrosas por Carretera (ADR), que impone obligaciones de marcado, estiba, documentación y control en ruta, lo que permite una trazabilidad operativa del cilindro durante su distribución.

En países como España, el Real Decreto 919 de 2006 regula técnicamente la distribución y utilización de combustibles gaseosos, mientras que en Portugal el Decreto Ley N°5 de 2018 reconoce los cilindros como activos identificables dentro del ciclo comercial, estableciendo reglas para su recepción, devolución y circulación entre operadores.

Desde la perspectiva de la formación de precios, el caso de Brasil resulta ilustrativo. El precio promedio nacional del GLP en cilindros se compone de manera explícita por un 52,1% correspondiente a distribución y reventa (comercialización minorista), un 16,4% por impuestos (ICMS) y un 31,5% por la cuota de la empresa productora (Petrobras).



Esta estructura evidencia que los componentes D y C representan la mayor proporción del precio al usuario final (Figura 1), razón por la cual estos países concentran sus esfuerzos regulatorios precisamente en estos eslabones de la cadena.

**Figura 1 Porcentajes de conformación del precio promedio del GLP en Brasil.**



**Fuente: Petrobras.**

### 3.2. Regulación de la comercialización minorista de GLP (C): transparencia, calidad y control

En la mayoría de las jurisdicciones analizadas, la comercialización minorista de GLP está sujeta a obligaciones estrictas de información, transparencia y calidad del servicio, que permiten que el mercado opere bajo disciplina competitiva real.

En Brasil, la ANP, a través de la Resolución N°821 de 2020 y la Circular N°297 de 2003, exige a distribuidores y revendedores la publicación obligatoria de precios en puntos de venta y plataformas oficiales. Además, impone indicadores de calidad del servicio tales como: tiempos máximos de entrega, atención de reclamos, verificación visual del cilindro, control de sellos oficiales y peso. Estas obligaciones se encuentran respaldadas por un régimen sancionatorio explícito.



En Perú, el Decreto Supremo N°01-2020-EM y la supervisión del OSINERGMIN establecen la obligación de publicar precios, locales de venta, marcas y distribuidores en el portal y aplicativo público “Facilito” (Figura 2). A través de este sistema, los operadores deben reportar y actualizar permanentemente los precios de los balones de gas, permitiendo a los usuarios comparar establecimientos, ubicarlos geográficamente y elegir las opciones de menor precio. OSINERGMIN realiza inspecciones muestrales y atiende denuncias ciudadanas, aplicando multas cuando se detecta incumplimiento en el reporte o actualización de precios.

**Figura 2. Aplicación Facilito para GLP Envasado.**



**Fuente: OSINERGMIN.**

En Chile, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) exige la publicación de precios y fiscaliza tanto los puntos de venta como las rutas de reparto, incluyendo el control del estado del cilindro y la autenticidad de los sellos. En México, la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) supervisan la publicación de precios, el peso de los cilindros, los sellos y las condiciones de entrega, bajo esquemas de precios máximos y control reforzado.

Incluso en mercados liberalizados como Estados Unidos y el Reino Unido, donde no existe regulación directa de precios, las normas técnicas y comerciales imponen obligaciones de información clara al consumidor, trazabilidad del cilindro, inspecciones obligatorias y estándares mínimos de servicio, lo que genera prácticas comerciales más transparentes y homogéneas que las observadas en Colombia.

### **3.3. Análisis comparados de regulación tarifaria del GLP**

El análisis de Perú, Argentina y Chile muestra que los países adoptan modelos distintos para regular los costos y tarifas del GLP, pero todos incorporan mecanismos explícitos de control económico.

En Perú, OSINERGMIN determina tarifas de referencia mediante una fórmula que incorpora los costos de producción, transporte, distribución, comercialización e impuestos, ajustándolos periódicamente por variaciones en el precio del petróleo, el tipo de cambio y los costos logísticos. Estas tarifas se publican por región y deben ser observadas por los minoristas, lo que limita la dispersión de precios y facilita la supervisión.

En Argentina, el ENARGAS establece y aprueba los cuadros tarifarios para el GLP distribuido por redes, con base en la Ley 24.076, los acuerdos de abastecimiento de propano y las revisiones quinquenales de tarifas. La remuneración de las distribuidoras se fija mediante resoluciones regulatorias, incorporando el traslado del costo de adquisición del GLP y una remuneración regulada para la distribución.

En Chile, el régimen es de libertad de precios con chequeo de rentabilidad. Las empresas pueden fijar libremente sus tarifas, pero la Comisión Nacional de Energía (CNE) realiza evaluaciones periódicas de rentabilidad. Si una empresa supera el límite máximo permitido, se inicia un proceso formal de fijación de tarifas que culmina en un Decreto Supremo del Ministerio de Energía. Este esquema permite intervenir cuando se detecta rentabilidad excesiva, aun en un mercado liberalizado.

El análisis comparado evidencia que Colombia presenta rezagos significativos frente a las mejores prácticas internacionales en la regulación de la distribución y comercialización de GLP en cilindros. Mientras otros países combinan libertad de precios con exigencias estrictas de trazabilidad, control técnico, divulgación pública de precios, indicadores de calidad del servicio y supervisión activa, el esquema colombiano mantiene amplios espacios de libertad vigilada sin instrumentos efectivos de verificación económica y operativa, particularmente en el componente de flete y en la comercialización minorista.

Las experiencias de Brasil, Perú, Chile, Argentina y los países de la Unión Europea muestran que es posible fortalecer la inspección, vigilancia y control sin eliminar la competencia, mediante sistemas de información públicos, obligaciones de reporte, estándares técnicos exigentes y mecanismos sancionatorios claros.

Este marco internacional constituye un referente directo para evaluar la suficiencia y efectividad de la regulación colombiana contenida en las Resoluciones CREG 001 de 2009 y 180 de 2009, y fundamenta la necesidad de actualizar los instrumentos de supervisión económica y comercial del mercado de GLP en cilindros.





**Superservicios**



4.

**Diagnóstico económico  
de los agentes  
del mercado**

#### **4. Diagnóstico económico de los agentes del mercado**

La evaluación de la situación financiera de las empresas que prestan el servicio público de GLP en Colombia permite identificar la sostenibilidad económica del sector, los incentivos que enfrentan los agentes y los posibles riesgos de ineficiencia, abuso de posición y deterioro del servicio al usuario.

Para este propósito, se analizan los ingresos operacionales, la utilidad operacional, la utilidad neta y los márgenes asociados, diferenciando entre las tres actividades relevantes: Distribución de GLP en cilindros y a granel, Comercialización Minorista de GLP en cilindros y a granel y Comercialización–Distribución de GLP por redes de tubería.

La utilidad operacional refleja el resultado propio de la actividad regulada, es decir, el desempeño económico derivado directamente de la prestación del servicio, sin efectos financieros ni tributarios. Su relación con los ingresos operacionales el margen operacional, permite evaluar la eficiencia con la que las empresas convierten sus ingresos en resultado económico, y constituye un indicador clave para analizar tanto la rentabilidad como la solvencia del modelo operativo.

Un margen operacional positivo indica que la empresa logra cubrir sus costos y gastos operativos y generar excedentes, lo que refleja eficiencia productiva y capacidad de sostenimiento. Desde la perspectiva regulatoria, esto también señala que los cargos tarifarios y los precios efectivamente permiten la recuperación de costos y una rentabilidad razonable, uno de los principios consagrados en la Ley 142 de 1994.

##### **4.2. Resultados por actividad**

###### **4.2.1 Distribución y Comercialización Minorista en cilindros y a granel**

Para la vigencia 2024, se analizaron 48 empresas en la actividad de Distribución y 38 empresas en la actividad de Comercialización Minorista que tenían inscripción vigente en el RUPS (anexo 1).

En la actividad de Distribución, el 50 % de las empresas registró utilidad operacional, mientras que en la Comercialización Minorista esta proporción asciende al 66 %. Este resultado indica que una parte significativa de los agentes logra operar con márgenes positivos, lo que sugiere que, en promedio, los esquemas tarifarios y los precios vigentes permiten cubrir los costos operativos y generar excedentes.



Este patrón es consistente con un segmento del mercado que presenta un nivel razonable de eficiencia operativa: los costos de transporte, logística, operación de plantas de envasado, distribución de cilindros y atención al usuario están siendo absorbidos por los ingresos generados. Sin embargo, la coexistencia de empresas con utilidades y con pérdidas revela también una heterogeneidad importante en las estructuras de costos y en los modelos de gestión, lo que abre espacio para asimetrías competitivas y posibles ineficiencias.

En un contexto de libertad vigilada, esta heterogeneidad no puede ser interpretada únicamente como un resultado natural de la competencia. También puede reflejar dificultades en la trazabilidad de costos, especialmente del flete y la logística de distribución, que limitan la capacidad del regulador y de la Superintendencia para distinguir entre variaciones legítimas de eficiencia y prácticas que puedan distorsionar el mercado.

#### **4.2.2 Comercialización–Distribución de GLP por redes**

El comportamiento financiero de las empresas que operan GLP por redes de tubería presenta un patrón significativamente diferente. De las 28 compañías analizadas para 2024, únicamente el 36 % reportó utilidad operacional, es decir, una proporción considerablemente menor que en las actividades de cilindros y granel.

Este resultado sugiere que la prestación del servicio por redes enfrenta mayores presiones de costos y mayores desafíos de sostenibilidad económica. A diferencia del mercado de cilindros, donde los activos son móviles y la operación es más flexible, las redes implican inversiones hundidas en infraestructura, costos fijos elevados, mantenimiento permanente y una mayor rigidez operativa. Cuando los ingresos no crecen al mismo ritmo que estos costos, los márgenes se deterioran.

Desde el punto de vista regulatorio, este comportamiento plantea dos hipótesis relevantes:

- i. Los esquemas tarifarios o de libertad de precios no están permitiendo una recuperación adecuada de los costos eficientes
- ii. Posible existencia de problemas de eficiencia, escala o gestión que afectan la viabilidad financiera de estas empresas.



En ambos casos, la información financiera muestra que este segmento es estructuralmente más vulnerable y que requiere una supervisión económica más fina, particularmente en lo relacionado con la estructura de costos reconocida, la inversión en redes y la calidad del servicio prestado.

### **4.3. Rentabilidad, solvencia y señales regulatorias**

El análisis conjunto de ingresos y utilidades permite evaluar no solo la rentabilidad, sino también la solvencia operativa del sector. Las empresas con márgenes operacionales positivos tienen mayor capacidad para cubrir sus obligaciones financieras, sostener inversiones en activos críticos (cilindros, flota, redes, plantas) y garantizar la continuidad y seguridad del servicio.

En el segmento de cilindros y granel, la mayoría de empresas rentables indica que el mercado, en promedio, está generando valor. Sin embargo, la dispersión de resultados también sugiere que no todas las empresas operan bajo condiciones comparables, lo que refuerza la necesidad de contar con mecanismos de información y vigilancia que permitan identificar desviaciones significativas frente a patrones razonables de costos.

En el segmento de redes, la baja proporción de empresas rentables constituye una señal de alerta. Un mercado donde la mayoría de agentes no logra cubrir adecuadamente sus costos operativos enfrenta riesgos de deterioro del servicio, postergación de inversiones, reducción de mantenimiento y, en última instancia, afectaciones a la calidad y seguridad del suministro.

### **4.4. Implicaciones para la libertad vigilada**

Estos resultados financieros se conectan directamente con el diseño regulatorio vigente. Dado que los componentes de Distribución (D) y Comercialización (C) representan una parte sustancial del precio final del GLP, su comportamiento económico tiene un impacto directo sobre los usuarios.

La evidencia muestra que, aunque en cilindros y granel existen márgenes positivos, la falta de trazabilidad detallada de costos especialmente en el flete y la logística limita la capacidad de la Superintendencia para verificar si estos márgenes responden a eficiencia o a fallas de información y control.

En el caso de redes, los bajos márgenes refuerzan la necesidad de evaluar si el esquema tarifario y de supervisión actual es compatible con la sostenibilidad del servicio.

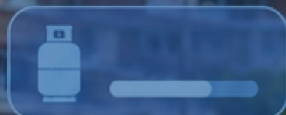
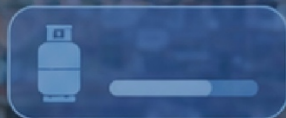
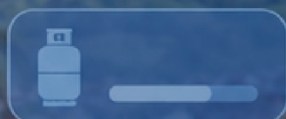
En este contexto, el fortalecimiento de los instrumentos de información, transparencia y vigilancia como los que se proponen en el siguiente capítulo se convierte en un elemento esencial para alinear los incentivos económicos de las empresas con los objetivos de eficiencia, suficiencia financiera y protección al usuario definidos por la Ley 142 de 1994.



**Superservicios**

5.

**Propuesta de  
estrategia de vigilancia**







- Medio de venta (Vehículo repartidor, Expendio, Punto de Venta y tanque estacionario).
- Empresas

A través de esta herramienta, un usuario puede identificar el precio vigente en su municipio para la presentación que consume y comparar entre diferentes prestadores, seleccionando la alternativa más conveniente para suplir su necesidad. De esta manera, el visor opera como un mecanismo de incentivo de competencia, al reducir las asimetrías de información entre empresas y usuarios.

Desde el punto de vista económico, la divulgación pública de precios es uno de los instrumentos más efectivos para aproximar el funcionamiento del mercado a condiciones de competencia, aun en esquemas de libertad vigilada. Cuando los precios son visibles, comparables y verificables, las empresas enfrentan incentivos para ajustar sus márgenes y costos a fin de no perder participación de mercado.

Este enfoque es consistente con experiencias internacionales como el aplicativo **“Facilito”** del OSINERGMIN en Perú, que permite a los usuarios consultar precios, ubicación, marca y condiciones de venta de los cilindros de GLP, generando un efecto directo de presión competitiva y facilitando la labor de supervisión del regulador.

El visor de precios de GLP (ViPer), al estar basado en información reportada por los prestadores en lo que sería la compilatoria de GLP y mientras en lo que esta siendo reportado a través de la Circular SSPD CREG 002 de 2016, información que es administrada por la SSPD .

Por lo anterior, ViPer constituye una herramienta de bajo costo, alto impacto y alineada con los principios de transparencia, gobernanza de los datos y empoderamiento del usuario final.

## **5.2. Requerimiento de información financiera y trazabilidad de costos por grupos empresariales**

Si bien el visor de precios permite observar los resultados finales del mercado, la vigilancia efectiva requiere también entender las estructuras de costos que explican esos precios. En este sentido, se propone implementar un esquema de reporte periódico de información financiera detallada, orientado a reconstruir la trazabilidad económica de los componentes de Distribución (D) y Comercialización (C).

Para ello, se plantea seleccionar empresas con participación representativa en el mercado de GLP y solicitarles información detallada que permita descomponer el costo de prestación del servicio en los siguientes componentes:

- Costo de producción o importación
- Costo de transporte
- Costo de distribución
- Costos de comercialización
- Impuestos y otros cargos
- Factores de ajuste (precio del petróleo, tipo de cambio, variaciones logísticas).

Esta información puede construirse sobre la base de los reportes financieros que las empresas ya realizan al SUI. Aunque el reporte formal es anual, las empresas llevan internamente un seguimiento mensual de sus cuentas para efectos de operación, planeación y cálculo de tarifas.

De la revisión realizada se identificó que el costo de comercialización se obtiene a partir del movimiento de las cuentas de gastos administrativos (5), descontando la depreciación administrativa (5330), lo que constituye una base objetiva para la estimación del componente C. De manera análoga, los costos de operación y distribución pueden identificarse en las cuentas de costos operativos (7).

Dado que el modelo de vigilancia propuesto requiere mayor desagregación de la información que la actualmente exigida al SUI, se recomienda que la DTGGC solicite mensualmente, a través de Promail, el detalle de las cuentas de gastos administrativos (5) y costos operativos (7), con discriminación entre:

- operación del servicio de GLP,
- otras actividades del prestador,
- gastos generales de la empresa.

El formato propuesto deberá contener:

| 1              | 2                   | 3                       | 4               |
|----------------|---------------------|-------------------------|-----------------|
| Detalle Cuenta | Valor Actividad GLP | Valor Otras Actividades | Valor Total ESP |

- **Campo 1:** Código contable según el Anexo 1 del Plan de Contabilidad de la Resolución SSPD 20051300033635 de 2005.
- **Campo 2:** Valores asociados exclusivamente a la prestación del servicio de GLP.



- **Campo 3:** Valores asociados a otras actividades económicas de la empresa.
- **Campo 4:** Valores asociados a la operación general.

La sumatoria anual de estos reportes mensuales permitirá validar la consistencia con los estados financieros bajo NIIF reportados al SUI, fortaleciendo la calidad de la información y la trazabilidad de costos.



**Superservicios**

6.

**Recomendaciones**

## 6. Recomendaciones

Actualizar la información recopilada a través de las circulares SSPD CREG 001 de 2004 y 002 de 2016, mediante la compilatoria de GLP donde se incorporen los nuevos campos y criterios de reportes necesarios para capturar la información de precios y costos de los componentes tarifarios. De tal forma, que se garantiza la calidad, trazabilidad y estandarización de los datos que soporten las publicaciones de Visor de Precios de GLP.

Implementar el Visor de Precios de GLP (ViPer) como herramienta de transparencia del mercado de cilindros y granel, permitiendo la consulta pública y periódica de los precios máximos de venta a los usuarios finales, permitiendo fortalecer la capacidad de elección del distribuidor y comercializador minorista por parte del cliente final, incentivando la competencia por el principio de eficiencia.

Desarrollar un esquema de vigilancia basado en analítica de datos, utilizando la información reportada por los agentes para identificar comportamientos atípicos en precios máximos, márgenes y costos, lo cual permitirá evidenciar acciones de mejora a la inspección, vigilancia, control y regulación.





**Superservicios**



7

# Conclusiones

## 7. Conclusiones

La evidencia financiera, el análisis del marco normativo y los referentes internacionales muestran que el esquema colombiano de regulación de la Distribución y Comercialización de GLP presenta rezagos frente a las mejores prácticas internacionales, particularmente en materia de trazabilidad de costos, divulgación de precios y control económico de los componentes D y C.

Dado que estos componentes representan una proporción sustancial del precio final del GLP, su funcionamiento bajo esquemas de libertad vigilada sin instrumentos efectivos de información limita la capacidad del Estado para garantizar eficiencia, neutralidad y protección al usuario, principios consagrados en la Ley 142 de 1994.

La adopción de herramientas como el Visor de Precios de GLP y el fortalecimiento del reporte financiero desagregado permitirán cerrar estas brechas, generando beneficios directos en términos de mayor transparencia, disciplina competitiva y mejor capacidad de supervisión.

La publicación sistemática de precios empodera a los usuarios, incentiva a las empresas a operar de manera más eficiente y facilita la detección de desviaciones significativas, mientras que la trazabilidad de costos permite diferenciar entre variaciones legítimas de eficiencia y posibles fallas de mercado o prácticas indebidas.

En este contexto, se propone avanzar de manera articulada en la implementación del ViPer, en la solicitud periódica de información financiera detallada y en el análisis sistemático de estos datos para la priorización de actuaciones de inspección, vigilancia y control y para soportar futuras decisiones regulatorias. Este enfoque permitirá alinear el modelo colombiano de supervisión del GLP con los estándares internacionales, fortaleciendo la sostenibilidad del sector y la protección efectiva de los usuarios finales.

Proyectó: Rosario del Carmen Delgado Pilinchao – Contratista Superintendencia Delegada para Energía y Gas Combustible  
Norma Carolina Orozco Ravelo – Contratista de la Dirección Técnica de Gestión de Gas Combustible

Revisó / Aprobó: Jesús Edgardo Chaparro Fonseca - Director Técnico de Gestión de Gas Combustible  
Tatiana Alejandra Quintero Barrera – Asesora de la Superintendencia Delegada para Energía y Gas Combustible  
Omar Camilo Lopez Lopez – Superintendente Delegado para Energía y Gas Combustible



**Superservicios**

