

## Sesión N°5

### Mesa Técnica Proyecto de Ley - GLP

29 de septiembre de 2023

Hora de Inicio:	10:40 hrs.
Hora de Término:	12:10 hrs.
Lugar:	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo – Salón Blanco

En Santiago, a las 10:40 horas, del viernes 29 de septiembre de 2023, sesiona en dependencias del Ministerio de Economía, la Mesa Técnica para analizar el proyecto de ley que mejora la competencia y perfecciona el mercado del gas licuado de petróleo (“Mesa Técnica” o “la Mesa”).

Asisten las siguientes personas a esta quinta sesión:

- Asistentes de ministerios y entidades públicas:

Asistentes de Instituciones	Institución	Modalidad
Belén Tomic	Ministerio de Energía	Presencial
María José Zavala	Ministerio de Energía	Presencial
Nicolás García Bernal	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Presencial
Priscila Rodríguez	Comisión Nacional de Energía	Presencial
Johanna Jiménez	Comisión Nacional de Energía	Telemático
Rodrigo Alfaro	Comisión Nacional de Energía	Presencial
Yamal Soto	Comisión Nacional de Energía	Telemático
Macarena Alliende	Fiscalía Nacional Económica	Telemático

- Asistentes de Comisiones de Economía y de Minería y Energía de la Cámara de Diputadas y Diputados:

Asistentes de la Cámara	Representa a	Modalidad
Daniel Muñoz	Dip. Sofía Cid (Bancada RN)	Presencial
Juan Ignacio Gómez	Dip. Miguel Mellado Suazo	Presencial
Armando Aravena	Dip. Gonzalo de la Carrera	Presencial
Bárbara Madrid	Dip. Álvaro Carter Fernández	Presencial
Felipe Guzmán	Dip. Christian Matheson Villán	Presencial
Jaime Beltrán	Dip. Yovana Ahumada Palma	Telemático
Macarena García	Dip. José Miguel Castro Bascuñán	Telemático
Daniel Montecinos	Dip. Marcela Riquelme Aliaga	Telemático
María Ignacia Navarro	Dip. Marco Antonio Sulantay Olivares	Telemático
Marcelo Vásquez	Dip. Cristián Tapia Ramos	Telemático
Alejandro Seguel	Dip. Víctor Alejandro Pino Fuentes	Telemático

- Asistentes Invitados:

Invitados	Institución	Modalidad
Hilda Cabello	Superintendencia de Electricidad y Combustibles	Presencial
Maricel Lavín	Superintendencia de Electricidad y Combustibles	Presencial

Gonzalo Mario Vergara	Servicio Nacional al Consumidor	Presencial
Hernán Calderón	Presidente CONADECUS	Presencial
Daniel Parra Aguilar	Director AGRECU	Presencial

Priscila Rodríguez introduce la quinta sesión, presentando a los expositores, en primer lugar, al representante del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) y, en segundo lugar, a los representantes de la Superintendencia de Electricidad de Combustibles (SEC).

#### **A. Presentación SERNAC**

El Sr. Gonzalo Vergara muestra la información de reclamos que los usuarios han presentado en relación al mercado de cilindros de GLP. Indica que no necesariamente los consumidores reclaman en el segmento en el que deberían hacerlo, por ejemplo, en los reclamos encontrados también había reclamos de gas por cañería. No obstante, SERNAC logró recategorizar la información con técnicas de clusterización.

De acuerdo a lo indicado por el Sr. Vergara, el total de reclamos presentados entre los años 2021 y 2023 corresponde a 2.708, y las empresas Lipigas, Gasco GLP y Abastible agrupan más del 90% de los reclamos.

Respecto al PDL, el Sr. Vergara señala que SERNAC estima que el objetivo central de este proyecto interactúa de manera óptima con la protección de los consumidores. Incrementar la dimensión competitiva de manera horizontal y desintegrar verticalmente reconduciría en el bienestar de los consumidores. Particularmente, la intercambiabilidad de cilindros indicada en el PDL permite llevar a cabo el derecho del consumidor a la libre elección y, por otra parte, permitiría menores precios que se conseguirían con la desintegración del mercado y mayor intensidad competitiva.

Dicho lo anterior, el Sr. Vergara menciona aspectos particularmente relevantes en el PDL relacionados con la protección de los derechos de los consumidores:

##### **1. Información sobre precios**

El PDL GLP en cilindros, específicamente en los artículos vigesimotercero y vigesimocuarto, exige a los mayoristas que la venta de GLP envasado se realice bajo condiciones públicas y que, para el servicio de envasado, deban mantener publicados un listado de precios. El Sr. Vergara indica que sería razonable extender la obligación que se define para los distribuidores mayoristas a los minoristas (exigencia de publicación de precios para este segmento). Esto pensando en que uno de los motivos de mayor reclamo que SERNAC observa actualmente, es que se cobra un precio superior al exhibido o publicado. Respecto de los distribuidores mayoristas en el artículo vigesimotercero, se podría mejorar la especificación de este articulado. Lo mismo para el artículo vigesimoquinto en el caso de los minoristas, ya que dicho artículo hace referencia a calidad del servicio y no calidad del producto. En este último caso no se habla de rotulación o aspectos relacionados directamente con el cilindro mismo.

## **2. Seguridad en el consumo**

Indica, el Sr. Vergara, que es apreciable que el PDL apunte a establecer una responsabilidad de seguridad tanto para mayoristas como minoristas. Sin embargo, para los mayoristas el estándar podría especificarse, particularmente en lo que menciona el artículo vigesimotercero en términos de seguridad en la operación logística y seguridad e integridad de los cilindros. Lo mismo se encuentra para el segmento minorista en el artículo vigesimoquinto.

## **3. Calidad del producto y servicio**

Señala, el Sr. Vergara, que es adecuado que el PDL establezca un deber de calidad tanto para distribuidores mayoristas como minoristas. Sin perjuicio de ellos, señala que resultaría adecuado que, en relación a los distribuidores mayoristas, el PDL amplíe el ámbito de responsabilidad en tanto sólo se refiere a la responsabilidad relativa a las especificaciones y cantidad del combustible. En relación a los distribuidores minoristas, señala que la responsabilidad podría también extenderse a la calidad de producto, en tanto el PDL sólo se refiere a la responsabilidad sobre la calidad de servicio. Asimismo, indica que, sobre este último punto, podría profundizarse en tanto el PDL podría no abarcar todos los problemas de calidad de servicio que podrían surgir en una relación de consumo.

## **4. Responsabilidad de mayoristas y minoristas**

El artículo vigesimoquinto define que la responsabilidad para los minoristas por concepto de seguridad y calidad no limitará la posibilidad del consumidor de dirigirse indistintamente de los mayoristas. Sin embargo, y pese a que se valora el sentido pro-consumidor de la propuesta de norma, el Sr. Vergara indica que pareciera que el proyecto apunta a distribuir responsabilidades entre ambos segmentos lo que podría implicar dificultades para que se persiga las responsabilidades de los involucrados. Si la idea es hablar de una responsabilidad solidaria, se debería aclarar este tema, porque permitiría incrementar los estándares y le permitiría al consumidor facilitar sus reclamos.

### **• Propuestas en materia de seguridad, calidad y responsabilidad**

- En esta materia, el Sr. Vergara indica que el PDL debería procurar mayores grados de especificación de los estándares de seguridad y calidad de ambos segmentos con miras a proteger los derechos de los consumidores, especialmente para hacer efectiva la responsabilidad. Indica que una alternativa de técnica legislativa es reconducir la normativa a la ley 19.496 como marco general de protección a los consumidores.

Con respecto a la responsabilidad de los distribuidores, señala el Sr. Vergara que se podría evaluar estatuir una responsabilidad solidaria entre mayoristas y minoristas respecto del pago de multas y reparación total de los daños causados a los consumidores por incumplimientos, sin perjuicio de la posibilidad de repetir en contra del finalmente responsable.

- En relación a las normas transitorias del PDL, señala el Sr. Vergara que, si bien es valorable que los artículos tercero y cuarto transitorios definan obligación de no afectar la calidad de servicio ni de la cobertura regional, la norma no contempla sanción alguna por incumplimiento a dicho principio. Por lo anterior, propone establecer una consecuencia jurídica relevante.

## **B. Presentación SEC**

La Sra. Maricel Lavín inicia su presentación con una introducción sobre el rol de la Superintendencia indicando que la Ley N° 18.410 es la que define responsabilidades de la entidad. Adicionalmente, destaca que la SEC realiza tres tipos de fiscalización: Indirecta, tercerizada y directa.

En cuanto al mercado del GLP, la Sra. Lavín indica que la infraestructura inscrita registra aproximadamente 50.000 empresas e instalaciones. Las empresas comercializan GLP envasado en cilindros en 322 comunas del país, con una cobertura del 93%. Existen más de 746 recintos para el almacenamiento de GLP envasado. Sobre la seguridad de instalaciones y operaciones, señala que cilindros y válvulas deben ser certificados en cuanto a su diseño y construcción. Adicionalmente, hay inspección periódica con protocolos y organismos autorizados por la SEC (fiscalización tercerizada). En el año 2023, indica, se han certificado 345.614 cilindros y 1.284.162 válvulas, asimismo se han re-inspeccionado 1.049.650 cilindros.

La representante de SEC indica que entre 2016 a 2023 las emergencias en la distribución de cilindros se han reducido en un 50%. A julio de 2023, el indicador sería de 1,92 emergencias por cada 10.000 cilindros vendidos y señala que, con respecto al inventario de cilindros por empresa, las tres empresas más grandes concentran la mayor parte del total de 20.746.860 cilindros existentes en el país.

Respecto a los reclamos, la Sra. Lavín indica que, durante el año 2022, las empresas resolvieron 177.520 reclamos. El indicador, en este caso, es de 28,5 reclamos por sobre 10.000 cilindros vendidos. Del total de reclamos por GLP envasado, el 67,6% corresponde a atrasos en la entrega (120.110). Ahora bien, de los reclamos relacionados con el producto como tal, aproximadamente el 39% corresponde a problemas de presión con el cilindro. En el 2022, se presentaron y resolvieron en la SEC 52 reclamos por problemas con el cilindro de GLP.

Posteriormente, la Sra. Hilda Cabello sigue la presentación sobre la intercambiabilidad y restitución de los cilindros de GLP. En la venta de GLP envasado, el vendedor deberá entregar un cilindro de cambio de cualquier otro. Estos cilindros de otra marca deberán ser restituidos a su respectivo propietario (marca). Esto ya está contenido en la regulación, particularmente en el artículo 12 del DS N°132 de 1979 que define la restitución: *“Los importadores, productores y/o distribuidores de gas licuado no podrán mantener en su poder una cantidad de cilindros ajenos que exceda del 0,2% del inventario declarado oficialmente en cada región, por la empresa propietaria de éstos”*. En los hechos, cada empresa puede mantener en su poder el 0,2% de cilindros ajenos, calculado con respecto al total de su inventario que declara a la SEC en enero de cada año.

Adicionalmente, la Sra. Cabello señala que la SEC estableció el procedimiento Oficio Circular (OC) N°13228 de 2014 para definir cómo realizar la restitución de cilindros ajenos por parte de las distribuidoras de GLP envasado. De la aplicación de la regulación de fiscalización, se han encontrado los siguientes hallazgos o deficiencias:

- Proceso SEC:
  - o No se lleva un registro de la cantidad de cilindros ajenos ingresados a los lugares de acopio.
  - o Hay errores en el inventario: esto por fallas humanas en digitación o de registro en el levantamiento de la información por parte de las empresas.
- Estudio FNE:
  - o No cuentan con un registro de inventarios de cilindros ajenos actualizado y fidedigno.
  - o Falta información fiable, que impide que actores conozcan el paradero de sus cilindros.

Finalmente, la Sra. Cabello se refiere a una serie de recomendaciones:

- Frecuencia de la información: Se requiere información diaria a los propietarios de los cilindros de GLP. El OC define información semanal.
- Cobertura de la información. Actualmente los distribuidores deben informar los cilindros ajenos que mantienen en sus centros de acopio, y debería avanzarse en que deban informar los cilindros ajenos que mantengan en sus instalaciones e instalaciones a las que abastecen.
- Información a la SEC para su monitoreo: Se muestra un esquema que describe el “viaje” de un cilindro desde el cliente hacia su empresa propietaria. Allí se puede ver que la obligación de informar de la posesión del cilindro ajeno a su propietario, solo se da cuando llega dicho cilindro a la planta de llenado del distribuidor que recibió dicho cilindro.

### **C. Preguntas**

- Sr. Juan Ignacio Gómez – Asesor Diputado Mellado:

No queda claro por qué con los reclamos mostrados por el SERNAC se puede ver la relación con la falta competitiva definida por la SEC. Lo segundo, el cliente también puede reclamar a la SEC donde hay más reclamos. Sería interesante tener claro si los reclamos son los mismos. Por otro lado, qué entiende SERNAC por calidad de producto, si se entiende atención comercial o no.

El Sr. Gonzalo Vergara precisa que la intención de las cifras no era mostrar una relación entre los reclamos y problemas de competencia o intensidad competitiva, sin embargo, sí se cree que las medidas como intercambiabilidad facilitan la libertad de elección y podrían favorecer medidas pro competencia. Lo que se muestra es que las tres distribuidoras mayoristas tienen más reclamos. Cabe señalar que el SERNAC recibió 12.000 reclamos entre gas de cañería y GLP, de dichos reclamos, se pudo detectar que en algunos casos los usuarios

que reclaman no conocen bien el segmento del mercado al cual deben asignar el reclamo, por lo que finalmente, el funcionario que atiende el llamado hace la clasificación.

Respecto a la cantidad de reclamos, no se puede saber si son pocos o muchos. Hace falta coordinación regulatoria para definir lo anterior.

Respecto a la pregunta de calidad del producto, el Sr. Vergara señala que SERNAC hace distinción entre calidad de producto y servicio. A su juicio, el PDL habla sobre calidad de servicio para el minorista y no de calidad del producto directamente. La calidad de producto cae en una dimensión más técnica, que cae en el regulador sectorial. En ese sentido pareciera razonable incorporar la calidad del producto, y es una cuestión que debe definir el regulador sectorial. Cuando se hace derivación específica hacia esos estándares uno podría entender que estamos facilitando el camino al consumidor.

- El Sr. Hernán Calderón – Presidente Conadecus:

El Sr. Calderón realiza las siguientes preguntas al representante de SERNAC: ¿Cómo funciona el flujo de reclamos?, ¿hay alguna interacción entre SEC y SERNAC? ¿Cuándo SERNAC no toma algunos reclamos, los soluciona SEC?

El Sr. Vergara indica que la información del SERNAC corresponde a reclamos realizados directamente por los consumidores. La información de la SEC no se ingresa necesariamente vía reclamo ante el SERNAC.

- Sr. Armando Aravena – Asesor Diputado de La Carrera:

El Sr. Aravena solicita aclarar si para evitar la doble responsabilidad, la totalidad de reclamos deberían realizarse bajo las normas del consumidor en el SERNAC.

El Sr. Vergara, en representación de SERNAC, señala que su intervención buscaba señalar, que, a su juicio, el PDL indica que el mayorista no tiene una interacción directa con el consumidor final y que este proyecto no inhibe que el consumidor reclame al mayorista. Entonces, debiese haber una responsabilidad compartida tanto para calidad de servicio como el producto, lo que no quiere decir que se proponga que ambos deban regirse bajo las normas generales del SERNAC.

- El Sr. Hernán Calderón – Presidente Conadecus:

Indica que pareciera que la experiencia señala que cuando se den facilidades a un tercero, el articulado debe garantizar que sea en igualdad de condiciones y no de otra forma. Además, la intercambiabilidad debe quedar consagrada porque para los pequeños es una barrera.

Sra. Priscila Rodríguez interviene señalando que, de acuerdo con lo señalado en el artículo vigesimocuarto del PDL, los minoristas debidamente inscritos pueden acceder a las plantas de envasado de los mayoristas bajo condiciones objetivas y no discriminatorias siempre y cuando haya capacidad en dichas plantas.

Adicionalmente, la Sra. Maricel Lavín interviene indicando que la presentación mostró los hallazgos y mejoras que hay que realizar. Dado que no hay información al día, los distribuidores no saben a qué cantidad de cilindros hace referencia en cada momento el 0,2% a que se refiere la normativa.

- Sr. Daniel Muñoz – Asesor RN:

El Sr. Muñoz pregunta lo siguiente: ¿Existen registros de distribuidores minoristas? Lo segundo, el PDL hará que la SEC supervigile 5.600 pymes, ¿cómo lo harán?

La Sra. Hilda Cabello indica que el nombre de distribuidor minorista surge en el proyecto de ley y que el registro que hace la SEC es de los recintos y no del nombre natural o jurídico de los subdistribuidores. Por su parte, la Sra Lavín indica que la SEC hace fiscalización de distintas formas, directa, indirecta y tercerizada, con sistemas de información.

La Sra. Priscila Rodríguez menciona que el informe financiero del PDL incluye recursos para la SEC con el fin de fortalecer su labor de fiscalización.

- Sr. Armando Aravena – Asesor Diputado de La Carrera:

El Sr. Aravena consulta señala que la SEC nombró un número de certificaciones que se hacen. ¿Esa cantidad qué porcentaje representa del universo total?

La Sra. Cabello indica que 350.000 cilindros nuevos se certifican cada año, esto lo hace un organismo certificado por la SEC. Además, cada 10 años, los cilindros deben ser recertificados, este proceso lo hace un organismo certificado también por la SEC.

La sesión se da por terminada a las 12:10 hrs.