



CÁMARA DE DIPUTADOS Y DIPUTADAS

Proyecto de ley que faculta a la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) para distribuir y comercializar a consumidores finales todo tipo de servicio de gas licuado de petróleo (GLP) o gas natural (GN)

I. Fundamentos. -

La Fiscalía Nacional Económica (FNE), el pasado 7 de octubre de 2021, dio a conocer al país un “Estudio del Mercado del Gas”, realizado por la división de estudios de mercado de dicho organismo. El informe -todavía en fase preliminar- entrega una completa caracterización y examen crítico de la industria de distribución y comercialización del gas licuado de petróleo (GLP) y gas natural (GN), dando cuenta de graves problemas de competitividad en el mercado de la distribución y comercialización de este combustible, que es esencial para el uso residencial, comercial o industrial.

El informe destaca una (a) baja intensidad competitiva, (b) factores que facilitan una coordinación entre los competidores, y (c) realiza una serie de propuestas de mejoras. Respecto a la baja competencia del mercado, el documento indica que los distribuidores mayoristas (Gasco, Abastible y Lipigas) no traspasan totalmente la reducción de sus costos al público.

En el caso del GLP, el estudio señala que fue posible observar que la evolución de los márgenes de los distribuidores mayoristas ha aumentado sistemáticamente, en especial en los últimos años. El informe establece que, “dependiendo del sub-canal de distribución, esta diferencia de márgenes, que no fue traspasada al precio del GLP fluctúa entre \$136 y \$272 por kilogramo para el caso del GLP envasado, mientras que para el GLP granel fluctúa entre \$80 y \$106 por kilogramo. Esta diferencia de márgenes se traduce para los distribuidores mayoristas de GLP en un ingreso adicional que asciende anualmente a aproximadamente USD \$261 millones.”.

La FNE, en su presentación ante la Comisión Investigadora sobre el Gas Licuado de Petróleo (GLP)¹, indicó que “cada año los consumidores nacionales pagan en total, de manera agregada, US\$ 181 millones en exceso por el gas licuado o GLP que se consume en Chile”. Esta cifra equivale “al 15% del precio de cada balón de gas licuado o GLP que se consume en nuestro país”.

El informe concluye que la disminución del precio internacional del gas no se traspasa a los consumidores nacionales en la misma proporción. El estudio detalla que los márgenes del mercado en dos periodos: “hasta fines de 2014, las distribuidoras mayoristas de GLP tenían un margen en torno al 35%. A partir de fines de 2014 y hasta finales de 2020, el margen de las distribuidoras mayoristas de GLP sube a un rango que se mueve entre un 50% y 55%.”.

¹ CEI N° 64, Sesión N° 9, de 12 de octubre de 2021.





CÁMARA DE DIPUTADOS Y DIPUTADAS

Entre los factores que facilitan una coordinación entre las empresas distribuidoras, la FNE destaca la existencia de sólo tres distribuidores mayoristas, que los tres distribuidores estén presente en casi todas las comunas del país ofreciendo los mismos productos y que la demanda es estable y con estacionalidad muy marcada. El referido informe, sobre este mismo punto, observa que la demanda se canaliza por medio de distribuidores minoristas que representan un volumen bajo de las ventas de cada distribuidor mayorista. A su vez, cada distribuidor mayorista tiene su propia red de distribuidores minoristas, que están sujetos a cláusulas contractuales de exclusividad, lo cual limita la competencia en el sector. Por último, **el informe enfatiza que no ha habido entrada de nuevos distribuidores mayoristas de gas licuado o GLP durante la última década.**

Entre las propuestas que formula el informe, vinculada con la falta de nuevos distribuidores de GLP, la FNE señala que **es necesario dar facilidades para la entrada de un nuevo actor al mercado de la distribución.**

En cuanto al mercado de la distribución del gas natural (GN), la investigación propone que la legislación **debe garantizar el libre acceso a las redes de gas natural**, para facilitar que otros competidores ingresen al mercado de distribución de gas natural. Un punto en que es detallado por el documento es la situación de la empresa Metrogas que, amparada en la legislación vigente, sobrepasa el límite máximo de rentabilidad a que está sujeta, por medio de otra empresa relacionada llamada AGESA. La investigación de la FNE denuncia que la operación de Metrogas ha generado una mayor tarifa para los consumidores, que equivale a entre un “12,7% y un 20,2% en el precio del gas natural residencial”. Este sobreprecio asciende a entre “US\$78 millones y \$87 millones”.

Otro de los hallazgos que consigna el informe es la integración horizontal entre empresas que participan en la distribución de gas licuado y en el mercado de gas natural que, junto a las dificultades de ingreso a las redes de distribución, impide una mayor competencia y consecuente disminución de precios entre el gas natural y el GLP.

Estos hechos también fueron observados por el presidente del sindicato ENAP-PETROX, quien, a propósito de la publicación del informe de la FNE, solicitó que la empresa ingresara a la “distribución directa de todos los combustibles en el país con el fin de actuar como regulador del precio de venta al consumidor”. El dirigente sindical indicó, a modo de ejemplo, que “(...) ENAP vende el kilo de gas licuado puesto en San Fernando a \$556 en invierno, por lo cual un balón de 15 kilos tiene un costo de \$ 8.340, en tanto que Abastible, Lipigas y Gasco llegaron a cobrar \$ 21.500 por ese mismo balón, lo cual implica que cobraron a \$ 1.433 el kilo de gas.”².

²Declaraciones disponibles en:

<https://www.diarioconcepcion.cl/economia/2021/10/13/sindicato-petrox-pide-que-enap-ingrese-a-distribucion-de-combustibles.html>





II. Regulación. –

La Constitución establece en el art. 19 N° 24, sobre el derecho de propiedad, que corresponde al Estado el “dominio, absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en estas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón **e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles**, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas” (inciso sexto). Esto configura el denominado “Orden Público Económico Minero, que se caracteriza por un rol amplio y activo del Estado”³.

Luego, el inciso séptimo de la citada norma constitucional señala que “corresponderá a la ley determinar aquellas sustancias que podrán ser objeto de concesiones de exploración o de explotación, **con la sola excepción de los hidrocarburos líquidos o gaseosos**”. La norma cierra la materia⁴ disponiendo que “[l]a exploración, la explotación o el beneficio de los yacimientos que contengan sustancias no susceptibles de concesión, podrán ejecutarse directamente por el Estado o por sus empresas, o por medio de concesiones administrativas o contratos especiales de operación (en adelante CEO), según los requisitos que el Presidente de la República fije, para cada caso, por decreto supremo. Agregando que “esta norma se aplicará también a los yacimientos de cualquier especie existentes en las aguas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional y a los situados, en todo o en parte, en zonas que, conforme a la ley, se determinen como de importancia para la seguridad nacional”. Con todo, el Presidente de la República conserva la facultad de poner término, “en cualquier momento, sin expresar causa y con la correspondiente indemnización las concesiones administrativas o CEO, pero únicamente respecto de aquellas explotaciones ubicadas en zonas declaradas de importancia para la seguridad nacional”.

El proyecto de ley se incardina en el artículo 19° de la Constitución Política, numeral 21, inciso segundo, que dispone que “el Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza”. La ley de quórum de calificado se requiere “para los casos de iniciar una nueva actividad económica empresarial, para participar en ella o cuando se modifique o amplíe el giro de la actividad económica empresarial que desarrolla el Estado”⁵.

En este sentido, como cuestión previa, es necesario legislar con la finalidad de autorizar expresamente el desarrollo de esta actividad empresarial por parte del Estado. Esto “implica que la actividad empresarial estatal puede adoptar diversas

³ Nogueira, Humberto. *Derechos Fundamentales y garantías constitucionales*. Tomo 4, Editorial Librotecnia, 2ª edición actualizada, 2013: p 208 y sgtes.

⁴ Constitución Política de la República, Art. 19, N° 24, inc. 10.

⁵ Nogueira. Ob. cit. p. 30





CÁMARA DE DIPUTADOS Y DIPUTADAS

modalidades, puede ser desarrollada por empresas del Estado o puede ser desarrollada por organismos descentralizados del Estado como asimismo puede asociarse con agentes privados participando en distintos porcentajes de propiedad y de decisión en la gestión de empresas”⁶.

La información recabada por el estudio de la Fiscalía Nacional Económica, el análisis que realiza del mercado del gas y sus propuestas, junto a la demanda ciudadana por precios justos y reales de un combustible que es esencial para las familias chilenas, que hoy se ven afectadas por una crisis social y económica, derivada en parte de la pandemia y agravada, en mayor medida, por el abuso empresarial, motivan la presentación del presente proyecto de ley. La presente moción busca intervenir de forma activa en el mercado de la distribución y comercialización del gas, permitiendo a la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) que asuma una función preponderante en dicho mercado, para que pueda otorgar un servicio de gas domiciliario, o para todo tipo de consumidor final, con precios reales y competitivos, que impidan la coordinación entre oferente privados u otras distorsiones en el mercado debido a la integración vertical u horizontal que es denunciada por la FNE en su reciente estudio.

3. Ideas Matrices. - Este proyecto tiene por objeto otorgar autorización a la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), creada por el D.F.L. N° 1, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 9.618, para distribuir gas licuado de petróleo (GLP) o gas natural (GN), a nivel mayorista o minorista, y su comercialización a todo consumidor final de este, pudiendo intervenir el mercado de la distribución del gas a nivel nacional en todos sus niveles, con la finalidad de introducir un nuevo competidor al mercado, para así generar mejores condiciones de competencia que permitan una disminución en el precio de venta del gas.

Es por lo que sobre la base de los antecedentes expuestos venimos en proponer el siguiente:

Proyecto de ley

Art. 1°.- Incorpórese, en D.F.L. N° 1, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 9.618, que crea la Empresa Nacional del Petróleo, el siguiente inciso octavo nuevo, al artículo 2.-:

“Tratándose del gas licuado de petróleo (GLP) o gas natural (GN), la Empresa Nacional del Petróleo está facultada para distribuir y comercializar servicio de gas residencial, comercial e industrial, en todo el territorio nacional, a

⁶ Ibid. p.28.





CÁMARA DE DIPUTADOS Y DIPUTADAS

nivel mayorista o minorista y en cualquier formato de almacenamiento, estando autorizada para hacer uso de toda la red de transporte y distribución existente, sea pública o privada.”.

H. D. GASTÓN SAAVEDRA





FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. GASTÓN SAAVEDRA C.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. JUAN LUIS CASTRO G.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. DANIELLA CICARDINI M.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. JUAN SANTANA C.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. RAÚL LEIVA C.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. JAIME NARANJO O.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. BORIS BARRERA M.

