INFORME DE LA COMISIÓN DE MINERÍA Y ENERGÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA A LA EMPRESA NACIONAL DEL PETRÓLEO PARA DISTRIBUIR Y COMERCIALIZAR, A CONSUMIDORES FINALES, GAS LICUADO DE PETRÓLEO Y GAS NATURAL.

Boletín N° 14.664-08

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Minería y Energía viene en informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de ley individualizado en el epígrafe, originado en una moción de los diputados señores Gastón Saavedra Chandía, Boris Barrera Moreno, Juan Luis Castro González, Raúl Leiva Carvajal, Jaime Naranjo Ortiz y Juan Santana Castillo y de la diputada señora Daniella Cicardini Milla.

Durante el análisis de esta iniciativa legal la Comisión contó con la asistencia del diputado señor Gastón Saavedra Chandía, autor principal del proyecto; del Presidente del Sindicato de Trabajadores de ENAP-PETROX, señor Iván Montes Correa; del Abogado externo de la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios (Conadecus), señor Mauricio Tapia Rodríguez; del Subsecretario de Energía, señor Francisco Javier López Díaz y del Gerente General de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), señor Andrés Roccatagliata Orsini.

I.- IDEA MATRIZ O FUNDAMENTAL DEL PROYECTO.

La idea matriz del proyecto es autorizar a la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) para distribuir y comercializar, a consumidores finales, gas licuado de petróleo o gas natural, con el objeto de introducir un nuevo competidor al mercado y de ese modo generar mejores condiciones de competencia que permitan una disminución en el precio de venta del gas.

II.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS.

Para los efectos de lo establecido en los números 2°, 4°, 5° y 7° del artículo 302 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia de lo siguiente:

1.- Normas de quórum especial

El artículo único del proyecto es de quórum calificado, de conformidad a lo prescrito en el inciso segundo del artículo 19 Nº 21 de la Constitución Política de la República.

2.- Artículos que deban ser conocidos por la Comisión de Hacienda

El artículo único del proyecto de ley aprobado por la Comisión no requiere ser conocido por la Comisión de Hacienda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 226 del Reglamento de la Corporación.

3.- Aprobación general del proyecto de ley

El proyecto fue aprobado en general por **mayoría** de votos (5-0-1).

Votaron a favor la diputada señora Daniella Cicardini Milla y los diputados señores Gastón Saavedra Chandía (en reemplazo del diputado Juan Luis Castro González), Juan Santana Castillo, Gabriel Silber Romo y Esteban Velásquez Núñez (Presidente). Se abstuvo el diputado señor Carlos Kuschel Silva.

4.- Artículos e indicaciones rechazados por la Comisión

No hay.

III.- DIPUTADO INFORMANTE.

Se designó como informante a la diputada señora **Daniella Cicardini Milla.**

IV.- ANTECEDENTES.

El proyecto de ley en informe fue presentado por sus autores el día 25 de octubre de 2021, y de él se dio cuenta en la sesión N° 94ª/369, celebrada el 27 de octubre del año pasado.

En dicha oportunidad, fue destinado para su tramitación e informe a esta Comisión de Minería y Energía, siendo analizado en cinco sesiones que se dispusieron para su estudio.

En cuanto a su contenido, el proyecto incorpora en la ley N° 9.618, que crea la Empresa Nacional del Petróleo, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley Nº 1, de 1986, del Ministerio de Minería un nuevo inciso octavo en su artículo 2, a fin de facultar a ENAP para distribuir y comercializar servicio de gas residencial, comercial e

industrial, en todo el territorio nacional, a 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.

V.- FUNDAMENTOS DE LA MOCIÓN.

Los autores recuerdan que la Fiscalía Nacional Económica (FNE), el 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 e 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[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%.”.

Entre los factores que facilitan una coordinación entre las empresas distribuidoras, la FNE destaca la existencia de sólo tres distribuidores mayoristas,

[1] CEI Nº 64, Sesión Nº 9, de 12 de octubre de 2021.

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 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. Un punto 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 US$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, añaden los mocionantes, 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].

Desde el punto de vista de la regulación, los firmantes señalan que la Constitución Política de la República establece en el inciso sexto del artículo 19 Nº 24, sobre el derecho de propiedad, que corresponde al Estado el “dominio, absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas,

[2] Declaraciones disponibles en: https://www.diarioconcepcion.cl/economia/2021/10/13/sindicato-petrox-pide-que-enap-ingrese?a-distribucion-de-combustibles.htm

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". Esto configura el denominado "Orden Público Económico Minero, que se caracteriza por un rol amplio y activo del Estado"[3].

Por su parte, el inciso séptimo de la citada norma constitucional prescribe 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 materia[4] disponiendo que "La 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 de contratos especiales de operación, con los requisitos y bajo las condiciones 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, a las concesiones administrativas o a los contratos de operación, pero únicamente respecto de aquellas explotaciones ubicadas en zonas declaradas de importancia para la seguridad nacional.

El proyecto de ley, agregan los autores, 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 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 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] .

---

[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, artículo 19, Nº 24, inciso décimo.

[5] Nogueira. Ob. cit. p. 30.

[6] Ibid. p.28.

Finalmente, los mocionantes sostienen que 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 proyecto de ley, que 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 oferentes privados u otras distorsiones en el mercado debido a la integración vertical u horizontal que es denunciada por la FNE en su reciente estudio.

VI.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO.

La moción consta de un artículo único que incorpora en la ley N° 9.618, que crea la Empresa Nacional del Petróleo, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley Nº 1, de 1986, del Ministerio de Minería un nuevo inciso octavo en el artículo 2, a fin de otorgar autorización a ENAP para distribuir y comercializar servicio de gas residencial, comercial e industrial, en todo el territorio nacional, a 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, 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.

VII.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DEL PROYECTO.

Discusión general.

En este trámite la Comisión escuchó a las siguientes autoridades y representantes de organizaciones:

1) El diputado señor **Gastón Saavedra**, autor principal del proyecto, expresó que la moción nació a raíz del informe de la Fiscalía Nacional Económica (FNE), del pasado 7 de octubre de 2021, que dio a conocer al país un “Estudio del Mercado del Gas”, dando cuenta de graves problemas de competitividad en el mercado de la distribución y comercialización de este combustible esencial para el uso residencial, comercial e industrial.

El informe destacó: a) una baja intensidad competitiva, b) factores que facilitan una coordinación entre los competidores y c) estableció una serie de propuestas de mejoras. Respecto a la baja competencia del mercado se señaló

que los distribuidores mayoristas (Gasco, Abastible y Lipigas) no traspasan totalmente la reducción de sus costos al público.

En el caso del gas licuado de petróleo (GLP), el estudio constató que los márgenes de los distribuidores mayoristas han aumentado sistemáticamente, en especial en los últimos años y se traduce en un ingreso adicional que asciende anualmente a aproximadamente US$261 millones. A mayor abundamiento, 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, equivalente al 15% del precio de cada balón de GLP.

En consecuencia, la iniciativa tiene por objeto autorizar a la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), para distribuir gas licuado de petróleo (GLP) o gas natural (GN), a nivel mayorista o minorista, y su comercialización a todo consumidor final, 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 y en consecuencia generar mejores condiciones de competencia que permitan una disminución en el precio de venta.

Todo lo anterior, añadió, conforme a la Constitución Política de la República, específicamente el artículo 19 N°ˢ 24 sobre derecho de propiedad y 21 inciso segundo que prescribe que “el Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza”.

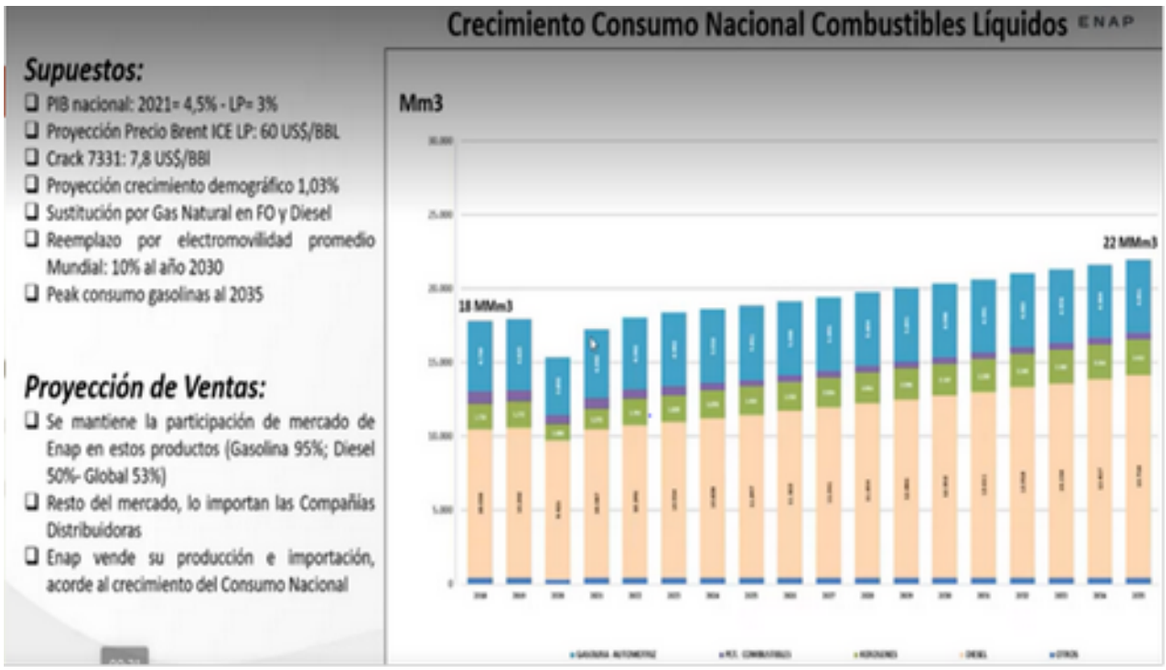
Manifestó su interés de que la moción sea aprobada tanto en esta instancia como en la Sala, porque es de justicia y de beneficio social establecer un precio justo a un elemento esencial en la vida de los chilenos.

Finalmente, expresó que en la elaboración de la moción contó con el gran aporte del Presidente del Sindicato de Trabajadores de ENAP-PETROX, señor Iván Montes.

2) El señor **Iván Montes, Presidente del Sindicato de Trabajadores de ENAP-PETROX** expuso apoyado en una presentación[7] e ilustró la situación del gas con lo sucedido en mayo de 2020, en plena pandemia, donde el precio del kilo de gas puesto en Linares ascendía a $187 y los 15 kilos a $3.680, porque el precio del crudo bajó una enormidad, pero las compañías en Chiguayante, en ese mismo tiempo, vendían los 15 kilos en $17.500, es decir, no hubo consideración alguna para bajar el precio.

Exhibió la siguiente lámina:

[7] https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=242057&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION



Precisó que la lámina muestra la evolución del consumo de los combustibles en los próximos años, hasta el año 2035, donde la tendencia de los combustibles fósiles va en aumento, seguido del gas licuado y gas natural.

A continuación, expresó que la participación de ENAP en el mercado del gas licuado, entre los años 1999 a 2012 era de un 67% en promedio versus un 33% de otros actores. No obstante, a partir del 2012 la participación de ENAP cae en menos de un 20% y las otras empresas concentran el 81%, lo que calificó como brutal.

Destacó que, en forma paralela, entre los años 2011 a 2013, se desempeñó como Gerente General de ENAP, el señor Ricardo Cruzat, quien renunció el 13 septiembre de 2013 y el 7 octubre 2013 asumió la Gerencia General de Gasco, posteriormente entre 2015 a 2020 fue Presidente del Directorio de GASMAR y desde el año 2020 a la fecha forma parte del Directorio de Gasco como Vicepresidente.

A continuación, asumió como Gerente General de ENAP, el señor Julio Beltrand con fecha 23 de octubre de 2013 y en mayo de 2014 dejó el cargo para asumir en octubre de ese año, la Gerencia de la línea de GLP de Gasco para desempeñarse entre los años 2017 a 2020 como Gerente General de dicha empresa.

Finalmente, el señor Marc Llambias se desempeñó como Gerente de R&C de ENAP desde septiembre 2013, renunciando en enero 2018 para desempeñar, en reemplazo del señor Beltrán, el cargo de Gerente GLP de Gasco desde marzo de ese año hasta la fecha.

Lo anterior, es coincidente con la baja participación de ENAP en el mercado y con lo que plantea el informe de la Fiscalía Nacional Económica donde esas empresas pasan a tener, a partir de 2014, ganancias de un 33% a un 55% en sus utilidades finales.

Finalmente, destacó que es muy importante que ENAP vuelva a tomar un rol fundamental en el mercado del gas.

3) El señor **Mauricio Tapia, Abogado externo de la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios (Conadecus)**, en relación al contexto de colusiones reiteradas en Chile, expresó que en el país existe una legislación adecuada para controlarla, perseguirla y sancionarla, pero su implementación ha sido muy defectuosa. Se debe considerar que desde el año 2004 existe el Tribunal de la Libre Competencia y también se cuenta con la Fiscalía Nacional Económica.

Sin embargo, los tiempos de investigación y sanción de las conductas de colusión no se condicen con la realidad de Chile. Por ejemplo, la colusión de las farmacias resultó en una exigua indemnización 12 años después para los afectados más directos. Situación que se replica en todos los mercados con alzas de precios indiscriminadas por colusión, tal es el caso de los pollos (aún sin sanción), papel tissue, entre otros. Añadió que se vislumbra falta de voluntad política al respecto.

Es más, en la Ley del Consumidor vigente existen herramientas efectivas que de ejercerse oportunamente pueden contribuir a detener situaciones de abuso. Es así que, desde el año 2018, en materia de acciones colectivas, el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) puede solicitar como medida precautoria la suspensión del cobro indebido, pero no se ha ejercido. A mayor abundamiento, en materia de gas natural que es probablemente el abuso hasta ahora más grande detectado, el Sernac no ha accionado y es nuevamente una asociación de consumidores quien lo hace en contra de las empresas de gas licuado y gas natural.

En relación al mercado del gas, hay que distinguir: 1) El mercado del gas que se distribuye por redes, por ejemplo, Metrogas, regulado en el sentido que solo tiene una rentabilidad regulada por la Comisión Nacional de Energía (CNE). Es un monopolio natural, y 2) El mercado del gas licuado que no se encuentra regulado y en principio es abierto a la libre competencia, aun cuando tiene barreras de entrada, desde ya en la integración vertical.

De igual modo, llamó a poner atención en la discusión de los cilindros, a su juicio, de propiedad de los consumidores porque pagan por ellos, y en consecuencia podría ir a rellenarlos a ENAP o municipios (si se autoriza) con sus cilindros de Lipigas, Gasco o Abastible.

Enfatizó que la iniciativa, está bien intencionado en el sentido de ampliar el objeto de ENAP a fin de que intervenga en la distribución y venta directa

tanto de gas natural como gas licuado. Se trata de una moción que va bien encaminada en el objetivo de aclarar la facultad o competencia de ENAP, pero si se revisa la ley vigente se constata que ello no es imprescindible, pues como ya se ha dicho ENAP realizaba la labor que hoy se quiere revivir y que dejó que realizar no por una decisión legislativa, sino, corporativa.

El decreto con fuerza de ley N° 1, de 1986, del Ministerio de Minería que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 9.618, que crea la Empresa Nacional del Petróleo ya permite lo que la iniciativa busca. En ese sentido, el inciso séptimo del artículo 2°, en lo pertinente consagra que: “La Empresa Nacional del Petróleo puede, además, sin que ello le esté reservado exclusivamente, ya sea directamente o a través de sociedades en que tenga participación, almacenar, transportar, transformar, tratar, procesar, refinar, vender y, en general, comercializar petróleo o gas, así como desarrollar cualquier otra actividad industrial que tenga relación con hidrocarburos, sus productos y derivados.”. El problema radica en la falta de voluntad política, y en esa línea recordó que ENAP se relaciona con el Presidente de la República por medio del ministro del ramo, y es así como por una decisión corporativa se cercenó su participación en el mercado, igual decisión puede revertirla.

En consecuencia, la iniciativa no es imprescindible para que ENAP recupera su participación en la venta y distribución del gas licuado a los consumidores chilenos, aseveró.

****

Votación general.

Cerrado el debate, la Comisión procedió a votar en general el proyecto, **aprobándolo por mayoría de votos** (5-0-1).

Votaron a favor la diputada señora Daniella Cicardini Milla y los diputados señores Gastón Saavedra Chandía (en reemplazo del diputado Juan Luis Castro González), Juan Santana Castillo, Gabriel Silber Romo y Esteban Velásquez Núñez (Presidente). Se abstuvo el diputado señor Carlos Kuschel Silva.

El diputado señor **Carlos Kuschel** justificó su abstención señalando que ENAP no produce gas, sino que lo distribuye y que el país es importador de gas.

El diputado señor **Gastón Saavedra** manifestó su voto a favor aseverando que la refinería de petróleo del Biobío produce gas, uno de sus productos es el gas, y lo distribuye a las tres empresas que son las que lo comercializan a los chilenos. Precisó que si bien hay importación de otra gran

empresa, está destinado al consumo de gas de cañería y en este proyecto se está haciendo referencia a los cilindros de gas.

El diputado señor **Juan Santana** justificó su voto a favor indicando que una manera para hacer frente al excesivo aumento del precio del gas domiciliario, que es un tema que afecta a las familias chilenas como ha constatado en sus visitas territoriales, además de fortalecer y entregar más atribuciones a los organismos públicos encargados de fiscalizar el comportamiento abusivo de las empresas, es a través de la propuesta que formula esta iniciativa, en el sentido que sea una empresa del Estado la que asuma un rol distinto, respondiendo a las demandas de las personas. En este sentido este proyecto sienta un precedente en lo que Chile debiese hacer en otras materias, como en el caso de la industria del litio, con la emergente actividad de las energías limpias, etc., ya que empresas como esas no solo permitirían dinamizar y fortalecer su comercialización, sino que también permitirían generar una industria.

Puntualizó que el proyecto tiene que ver con las características actuales del país, y que es una oportunidad para que ENAP equipare la cancha y le dé un golpe al comportamiento de empresas que han estado actuando de forma abusiva con las personas.

****

Discusión particular.

En este trámite la Comisión escuchó a las siguientes autoridades:

1) El señor **Francisco Javier Díaz, Subsecretario de Energía** indicó que hace ya algunas semanas se conoció el informe preliminar de la Fiscalía Nacional Económica, FNE, que establecía recomendaciones normativas para otorgar más competencia al sector del gas licuado de petróleo, las que se vieron reforzadas en el informe definitivo que entregó la semana pasada. Al respecto el Ejecutivo está trabajando en un proyecto de ley que recoja las propuestas de modificaciones legales entregadas por la FNE, con el propósito de que exista un mayor nivel de competencia en el sector del gas licuado, el que será presentado al Congreso Nacional en los próximos días.

En cuanto al proyecto de ley en discusión señaló que su objetivo es modificar la ley N° 9.618, que crea la Empresa Nacional del Petróleo, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley Nº 1, de 1986, del Ministerio de Minería, disponiendo que ENAP:

1.- Estará facultada para distribuir y comercializar servicio de gas residencial, comercial e industrial en todo el territorio nacional, a nivel mayorista o minorista, y en cualquier formato de almacenamiento.

2.- Estará autorizada para hacer uso de toda la red de transporte y distribución existente, sea pública o privada para cumplir con la finalidad del proyecto.

Sobre el primer objetivo de la moción, esto es, distribuir y comercializar gas a nivel mayorista o minorista, es importante destacar que la normativa actual, en particular el inciso séptimo del artículo 2 de la citada ley ya faculta a ENAP para “almacenar, transportar, transformar, tratar, procesar, refinar, vender y, en general, comercializar petróleo o gas, así como también desarrollar cualquier otra actividad industrial que tenga relación con los hidrocarburos, sus productos y derivados”. Por lo tanto, el proyecto es innecesario en esta materia.

En lo que respecta a la segunda parte del proyecto, que dice relación con que ENAP pueda tener acceso abierto a toda la red de transporte y distribución, sin que la iniciativa distinga entre gas licuado de petróleo y gas natural, precisó que actualmente existe acceso abierto en el segmento de transporte de gas natural, pero no respecto del gas licuado de petróleo, por lo que el proyecto sería redundante en lo que se refiere al acceso a las redes de gas natural. Pero en cuanto al sector de distribución del gas natural no existe acceso abierto, por lo que el proyecto de ley otorgaría a ENAP una ventaja competitiva respecto de las otras empresas del mercado, lo que podría generar situaciones complejas desde el punto de vista de la competencia.

Destacó que incluso podría haber en parte del proyecto una contradicción con las recomendaciones normativas entregadas por la FNE, al plantear esta iniciativa la participación de ENAP en la distribución tanto a nivel mayorista como minorista, cuando precisamente lo que propone la FNE es poder desacoplar esos dos sectores, y que exista una diferencia entre el sector minorista y mayorista.

Indicó que tal como lo ha planteado la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, SEP, los distribuidores de gas licuado de petróleo deben cumplir una serie de requisitos que exceden las actividades propias de ENAP, pues se trata de una actividad que se rige por una serie de normas que establecen exigencias de seguridad y calidad, lo que implica la participación permanente de distintos especialistas, como instaladores de gas autorizado, organismos de certificación y de inspección, prevencionistas de riesgos y también deben cumplir una serie de requisitos para poder iniciar las operaciones, como contar con una instalación de almacenamiento de cilindros; que la empresa esté inscrita en la SEP; que los cilindros de gas licuado de petróleo y sus válvulas estén certificadas por la Superintendencia. Además, en el ámbito del transporte y de los vehículos, también existen una serie de exigencias que deben cumplirse, así como respecto del almacenamiento y operación de ese tipo de plantas, con importantes multas en

caso de incumplimiento, debido a los riesgos inherentes en el ejercicio de dicha actividad.

Finalmente, señaló que, si bien valoran los objetivos del proyecto en términos generales, parte importante de las facultades que se quieren entregar a ENAP ya están reguladas en la actual norma que rige a esta empresa del Estado.

2) El señor **Andrés Roccatagliata, Gerente General de la Empresa Nacional del Petróleo** expresó que para poder desarrollar las actividades que el proyecto entrega a ENAP, ésta requiere, además de contar con la aprobación de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, cumplir con ciertos requisitos desde el punto de vista financiero y comercial, dado que se estaría dando créditos con dinero de todos los chilenos.

En lo que respecta al mercado del gas, indicó, apoyado en una presentación[8] , que el consumo nacional de gas licuado de petróleo del año 2020 fue de 1,3 millones de toneladas, muy similar al consumo del 2021, que está en torno a 1,4 millones de toneladas. Al desglosar el consumo del año 2020, el 69% corresponde al segmento de envasado y el 31% a granel, lo que es muy importante, porque todo lo que es envasado en los distintos formatos que tienen los cilindros, residencial y el comercial que incluye a pymes y a microempresas representan entre el 65% y 70% de todo lo que se consume en Chile.

Explicó que el gas licuado de petróleo proviene de 2 vías:

1.- Lo que se produce en la ENAP con su proceso de refinación, que equivale al 17% aproximadamente de lo que consume Chile.

2.- El 83% restante se importa vía marítima o vía terrestre. De estas importaciones, el 86% ingresan por vía marítima en Quintero a través de los terminales de Gasmar (Gasco y Abastible) y Oxiquim (Lipigas) y el 14% restante es importado por Abastible en el terminal Hualpén Gas de su propiedad en la Región del Biobío. Por su parte, las importaciones terrestres por camión desde Argentina que realizan las distribuidoras van directamente a sus plantas en todo Chile

En términos resumidos, la importación marítima equivale al 74%, del total del consumo; la importación terrestre es el 9%; y la participación de mercado de ENAP es del 17%. De ese 17%, ENAP coloca toda su producción disponible en el mercado local, siendo Gasco, Lipigas y Abastible quienes se llevan el 99% de la producción, y pequeños distribuidores como Gas Maule, Gas NH y otros, el 1% restante de las ventas.

[8] https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=244043&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

En lo que respecta al canal de venta de la ENAP, el 52% del gas licuado de petróleo que se obtiene en las refinerías tras el proceso de refinación del crudo se vende directamente vía ductos y el 16% se vende a granel por vía terrestre. Del restante, que se almacena en la refinería y es transportado a las plantas de almacenamiento de San Fernando o Linares, el 19% se vende envasado a los grandes y pequeños distribuidores y el 13% restante corresponde a la venta a granel.

En cuanto a la cadena de valor en GLP envasado, explicó que en el periodo entre el 30 de diciembre 2021 y el 5 de enero de este año, el precio de venta del gas licuado de petróleo producido en la refinería de Aconcagua, con IVA, fue de $734 el kilo. Este se transporta vía terrestre a los centros de distribución de San Fernando o Linares, donde existen trenes de envasado, que operan a un ritmo aproximado de 500 a 600 cilindros por hora. El envasado más todos los costos de transporte adicionan al precio entre un 6% y 8%.

Una vez que el producto está envasado, lo compran distribuidores mayoristas pequeños, básicamente Gas Maule, Gas HN, y otros, los que venden el producto al consumidor final a $1.353 y los distribuidores mayoristas grandes, Abastible, Gasco y Lipigas, por su parte, entregan el producto a $1.626 pesos el kilo. En efecto, si se simulan los precios en un cilindro de 15 kilos, lo que ENAP vende aproximadamente en $12.000, el pequeño distribuidor lo vende en $20.200, y el distribuidor grande en $24.390.

Respecto del contenido del proyecto de ley en estudio, reforzó lo señalado por el Subsecretario de Energía en el sentido que la ley vigente, N° 9.618, faculta a ENAP, sin que ello le esté reservado exclusivamente, ya sea directamente o a través de sociedades en que tenga participación, a almacenar, transportar, transformar, tratar, procesar, refinar, vender y, en general, comercializar petróleo o gas, así como desarrollar cualquier otra actividad industrial que tenga relación con hidrocarburos, sus productos y derivados. Por tanto, la ley vigente que es bastante amplia ya faculta de forma expresa a ENAP para transportar y comercializar gas, sin distinguir entre gas natural, gas natural licuado y gas licuado de petróleo en cualquier nivel del mercado y a todo tipo de clientes.

Por otra parte, en cuanto al acceso a la red de transporte y distribución, explicó que en el caso del gas licuado de petróleo, ENAP ya se encuentra habilitado para transportarlo y distribuirlo, a través de Sonacol, camiones o poliductos, y los terceros también están posibilitados de utilizar las mismas redes de transporte pagando las tarifas correspondientes, ya que son redes abiertas.

En el caso del gas natural, la legislación ya contempla el acceso abierto a las redes de transporte (gaseoductos, ejemplo Gas Andes, Gasoducto del

Pacífico, Electrogas); pero respecto a la distribución residencial o comercial, no existe un acceso abierto, por lo que otorgar por ley acceso sólo a ENAP, que es lo que propone este proyecto, implicaría otorgarle a una empresa estatal una ventaja competitiva frente a otros actores del mercado.

En cuanto a ingresar al segmento de venta minorista de cilindros de gas licuado de petróleo, ya sea a través de la formación de distintas pymes o utilizando la red de pymes actual, que son 6000, precisó que ENAP ya está facultado para aquello, es decir, no existe ningún impedimento para contratar camiones y llegar directamente a los consumidores finales, pero no hay ninguna ventaja competitiva, porque no hay una red armada, y seguramente en vez de eliminar costos se agregarían otros.

Finalmente, recordó que ENAP es una empresa de infraestructura crítica, y lo que se ve atractivo para todos es que se amplíe la red de infraestructura con la instalación de más trenes de llenado que permitan no solo estar en San Fernando y Linares, sino que en otros puntos donde ya cuentan con almacenamiento como Quintero-Concón, Maipú y Biobío, donde ya hay estanques. Hizo presente que la instalación de un tren de envasado requiere una inversión de entre US$6 a 8 millones, con un tiempo involucrado de 24 meses.

****

Votación particular.

Puesto en votación el artículo único del proyecto se **aprobó por mayoría de votos** (6-4-0).

Votaron a favor las diputadas señoras Daniella Cicardini Milla y Marcela Hernando Pérez y los diputados señores Jorge Durán Espinoza, Gabriel Silber Romo, Pablo Vidal Rojas y Esteban Velásquez Núñez (Presidente). Votaron en contra los diputados señores Francisco Eguiguren Correa, Sergio Gahona Salazar, Carlos Kuschel Silva y Juan Masferrer Vidal.

El diputado señor **Francisco Eguiguren** justificó su voto en contra señalando que, de acuerdo a la información obtenida en sesiones anteriores, ENAP ya se encuentra facultada por el artículo 2, inciso séptimo de la ley Nº 9.618, para distribuir y comercializar gas a nivel nacional, minorista o mayorista, al establecer que la Empresa tiene la facultad para “almacenar, transportar, transformar, tratar, procesar, refinar, vender y, en general, comercializar petróleo o gas, así como desarrollar cualquier otra actividad industrial que tenga relación con hidrocarburos, sus productos y derivados”. Esta redacción amplia incluye la distribución y comercialización (mayorista y minorista) de gas, pues los términos empleados no distinguen entre actividades minoristas y mayoristas.

Por otro lado, se señala que ENAP estaría “autorizada para hacer uso de toda la red de transporte y distribución existente, sea pública o privada”. Al respecto debe aclararse si este uso se regirá por las reglas de mercado, es decir sería remunerado o podrían hacer uso de la red de transporte y distribución de manera gratuita, lo que sería expropiatorio. Por su parte, en caso de que se trate de una actividad remunerada, debe aclararse si es que los propietarios de redes de transporte y distribución deberán privilegiar el transporte de gas de ENAP por sobre el de otros mayoristas, caso en que ENAP contaría con una ventaja comparativa que afectaría la competencia.

El diputado señor **Sergio Gahona** manifestó su voto en contra aseverando que se trata de un proyecto innecesario que obedece a una presión de carácter político que no tiene sentido llevar adelante en una iniciativa legal.

El diputado señor **Carlos Kuschel** fundamentó su voto en contra indicando que los incrementos de precios y en el tipo de cambio se debe a que se ha fallado en la dosis o sobredosis de las medidas de aumento de demanda agregada en la economía, que ha significado un aumento de un 30% de la emisión, con impacto en los precios, en la inflación, en las tasas de interés y, particularmente en el caso de los productos importados, a través del tipo de cambio de forma masiva, por lo que no se saca nada con entregar funciones a ENAP o a las municipalidades, cuando se está aumentando la cantidad de dinero de forma inorgánica en comparación con la producción. Los episodios de inflación van a continuar, ya que se están atacando las consecuencias y no los orígenes del fenómeno, puntualizó.

****

VIII. INDICACIONES DECLARADAS INADMISIBLES.

No se presentaron indicaciones que fueran declaradas inadmisibles.

IX. ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADOS POR LA COMISIÓN.

No hay.

X. TEXTO DEL PROYECTO APROBADO

Por las razones señaladas y por las que expondrá oportunamente la diputada informante, esta Comisión recomienda a la Sala aprobar el siguiente

PROYECTO DE LEY

"Artículo único.- Incorpórase en la ley N° 9.618, que crea la Empresa Nacional del Petróleo, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley Nº 1, de 1986, del Ministerio de Minería el siguiente inciso octavo nuevo en el artículo 2, pasando los actuales incisos octavo, noveno y décimo a ser incisos noveno, décimo y undécimo:

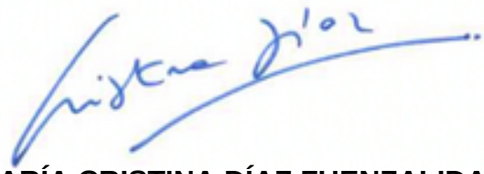
"Tratándose del gas licuado de petróleo o gas natural, la Empresa Nacional del Petróleo está facultada para distribuir y comercializar servicio de gas residencial, comercial e industrial, en todo el territorio nacional, a nivel mayorista o minorista y en cualquier formato de almacenamiento y estará autorizada para hacer uso de toda la red de transporte y distribución existente, sea pública o privada.".".

****

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes en sesiones de fechas 24 de noviembre, 1 y 22 de diciembre de 2021, 5 y 10 de enero de 2022 con la asistencia de las diputadas señoras Daniella Cicardini Milla y Marcela Hernando Pérez y de los diputados señores Juan Luis Castro González, Jorge Durán Espinoza, Francisco Eguiguren Correa, Sergio Gahona Salazar, Carlos Kuschel Silva, Juan Manuel Masferrer Vidal, Nicolás Noman Garrido, Juan Santana Castillo, Gabriel Silber Romo, Pablo Vidal Rojas y Esteban Velásquez Núñez (Presidente).

Asistió, además, el diputado señor Gastón Saavedra Chandía, quien reemplazó al diputado señor Juan Luis Castro González en la sesión N° 167, de 22 de diciembre de 2021.

Sala de la Comisión, a 10 de enero de 2022.



MARÍA CRISTINA DÍAZ FUENZALIDA
Abogada Secretaria de la Comisión