



Ministerio de Minas y Energía

**RESOLUCION NUMERO** **142** **DE 19**  
( **31 OCT. 2001** )

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Empresa Colombiana de Petróleos-ECOPETROL- contra la Resolución CREG-114 de agosto 29 de 2001.

**LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS**

En ejercicio de sus atribuciones legales, en especial las conferidas por la Ley 142 de 1994, y en desarrollo de los Decretos 1524, 2253 de 1994 y 2461 de 1999, y

**C O N S I D E R A N D O:**

Que mediante Resolución CREG-114 del 29 de agosto de 2001, la Comisión de regulación de Energía y Gas señaló la contribución que debe pagar cada una de las entidades reguladas por el año de 2001, entre las cuales se incluyó a la Empresa Colombiana de Petróleos-ECOPETROL-, determinándole el monto a pagar en la suma de \$134.494.722;

Que tal decisión se adoptó teniendo en cuenta la obligación que tienen los distintos agentes económicos que desarrollan actividades reguladas en el subsector de gas combustible, de pagar la contribución especial destinada a recuperar los costos del servicio de regulación atribuido a la Comisión, de acuerdo con la Ley 142 de 1994, en particular, con los Artículos 1, 14, 15 y 85;

Que mediante escrito con radicación CREG-9452 del 23 de octubre del año en curso, el Apoderado Especial de la Empresa Colombiana de Petróleos ECOPETROL interpuso recurso de reposición solicitando que con fundamento en las normas legales, en el criterio de interpretación señalado por el Consejo de Estado, y en razón de que la Resolución CREG-114 de 2001 no discrimina o especifica las actividades sobre las cuales se debe entender aplicable la gestión regulatoria, se modifique lo decidido en el Artículo segundo de la Resolución CREG-114 de 2001, para ajustar el monto de la contribución de regulación, al que realmente le correspondería pagar a la empresa, teniendo en cuenta los gastos de funcionamiento asociados a la actividad complementaria de comercialización del gas combustible ordenado a su distribución, en los términos establecidos en la Ley 142 de 1994;

445  
Q. P.

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Empresa Colombiana de Petróleos-ECOPETROL- contra la Resolución CREG-114 de agosto 29 de 2001.

Que el recurrente fundamenta su petición, en síntesis, en los siguientes argumentos:

1. *El Decreto 2461 de 1999, por el cual se aprobaron los estatutos y el reglamento interno de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, contiene normas relativas al presupuesto y contribuciones de la entidad. El mismo establece que los ingresos de la Comisión provendrán de la contribución especial de regulación de que tratan los artículos 85 de la Ley 142 de 1994 y 22 de la Ley 143 de 1994, y de la venta de sus publicaciones, y que la tarifa máxima de cada contribución no podrá ser superior al uno por ciento (1%) del valor de los gastos de funcionamiento **asociados al servicio sometido a regulación** de la entidad contribuyente en el año anterior a aquel en que se haga el cobro, de acuerdo con lo que establecen las referidas Leyes, las cuales determinan ese porcentaje.*
2. *Por su parte, el parágrafo 1º del artículo 20 del Decreto dispone que para fijar la contribución especial, de los gastos de funcionamiento de las entidades y empresas sujetas a regulación pertenecientes al subsector de gas combustible, se eliminarán los gastos operativos y los de naturaleza similar a los de compra de electricidad, compras de combustible y los peajes, conforme lo dispone el Artículo 85 de la Ley 142 de 1994.*
3. *Para los efectos anteriores y en virtud de lo dispuesto en la norma aludida, la base sobre la cual se liquida la contribución está conformada por la sumatoria de los gastos administrativos, las provisiones, agotamientos, depreciaciones, amortizaciones y otros gastos. Para la determinación de la base se tendrán en cuenta las definiciones contenidas en el Plan para Entes Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios, expedido por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.*
4. *En desarrollo de las anteriores disposiciones, mediante Resolución CREG-113 de 2001 la Comisión señaló el porcentaje de la contribución de regulación que deben pagar las entidades reguladas por la CREG en el año 2001, equivalente al 0.67268388% del valor de los gastos de funcionamiento de la entidad sujeta a regulación, con exclusión de los factores establecidos en la Ley.*
5. *Señala el recurrente que "...de acuerdo con las normas transcritas, y al tenor de lo dispuesto en el Decreto 2461 de 1999, resulta claro que para que una empresa esté en la obligación de pagar la contribución especial es indispensable: a) que desarrolle alguna de las actividades del subsector de gas combustible reguladas en la ley 142 de 1994, y b) que se encuentre sujeta a regulación. El primero de estos requisitos implica que se hace necesario verificar, para cada caso específico, si la respectiva empresa es prestadora del servicio público domiciliario de distribución de gas combustible, y/o si desarrolla alguna de las actividades complementarias a ese servicio. Las normas regulatorias emanadas de la CREG como autoridad competente contribuyen a aclarar el preciso alcance de las actividades comprendidas en*

gms  
Q.F.

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Empresa Colombiana de Petróleos-ECOPETROL- contra la Resolución CREG-114 de agosto 29 de 2001.

*la expresión “distribución de gas combustible, desde un sitio de acopio de grandes volúmenes hasta la instalación del consumidor final”.*

6. Al efecto, el recurrente transcribe algunas definiciones del Reglamento Único de Transporte de Gas Natural y continua diciendo:

*“Dado que de las actividades que legal y estatutariamente le corresponde desarrollar a Ecopetrol no forma parte la distribución del gas combustible, resulta indispensable identificar si la actividad de comercialización de gas natural que ejecuta la Empresa Colombiana de Petróleos se encontraría enmarcada en la actividad complementaria de ese servicio. Al efecto recordemos la parte final del artículo 14.28 de la Ley 142/94:*

*“[...]También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de comercialización desde la producción y transporte de gas por un gasoducto principal, o por otros medios, desde el sitio de generación hasta aquel en donde se conecte a una red secundaria.”*

7. El adjetivo “**complementario**”, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua significa “que sirve para completar o perfeccionar alguna cosa”, y “**complemento**” es la cosa, cualidad o circunstancia que se añade a otra cosa para hacerla íntegra o perfecta.”
8. “[...] La interpretación lógica del aparte transcrito del citado artículo 14.28 le ha permitido a Ecopetrol concluir que la actividad de comercialización de gas que ejecuta la Empresa sólo será complementaria de aquellas que están ordenadas a la distribución domiciliaria de gas combustible, cuando el gas que se comercialice esté destinado a dicha distribución. En consecuencia, el sometimiento de su actividad al ámbito de la regulación estará circunscrito al gas cuya comercialización se efectuó con destino a la actividad de distribución domiciliaria de dicho combustible, es decir, cuando tal comercialización tenga el carácter de actividad complementaria de aquellas que están ordenadas a esa distribución.
9. En concordancia con lo anterior, Ecopetrol satisfaría la condición prevista en el Decreto 2461 de 1999 para ser sujeto pasivo del pago de la contribución de regulación, esto es, que se trate de empresas que desarrollen cualquiera de las actividades del subsector de gas combustible reguladas por la Ley 142 de 1994, cuando la actividad de comercialización de gas que desarrolla la empresa complemente alguna de las actividades que están ordenadas a la prestación del servicio público domiciliario de distribución de gas combustible, en los términos del artículo 14.28 de la ley 142 de 1994.”
10. El recurrente en apoyo de sus argumentos transcribe apartes del concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, de fecha 8 de abril de 1997, radicación No. 959 y el Artículo 11 de la Ley 401 de 1994.
11. Y en relación con la base sobre la cual se liquidó la contribución de regulación, el recurrente manifiesta lo siguiente:

205  
Q.Q.

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Empresa Colombiana de Petróleos-ECOPETROL- contra la Resolución CREG-114 de agosto 29 de 2001.

*El monto de la contribución de regulación señalado por la CREG a cargo de Ecopetrol en la Resolución 114 de 2001, necesariamente fue determinado partiendo de supuestos, en la medida en que la información contenida en los estados financieros no permitía identificar con precisión los gastos reales de administración asociados a la actividad que desarrolla la Empresa. La anterior afirmación se soporta en los siguientes puntos:*

- 11.1. El plan de cuentas utilizado por Ecopetrol no corresponde al plan de cuentas establecido por la Superintendencia de Servicios Públicos para las empresas prestadoras de este tipo de servicios. Lo anterior por disposición expresa de la Contaduría General de la Nación.*
- 11.2. Los Estados Financieros preparados por Ecopetrol, y enviados a la Comisión de Regulación de Energía y Gas con comunicación VIF-261 del pasado 8 de agosto, se presentaron de manera general, por lo cual los mismos no proporcionan el nivel de detalle suficiente para determinar la base de liquidación de la contribución especial contenida en la Ley 142 de 1994.*
- 11.3. En el monto de la contribución especial de regulación señalada por la CREG no se discriminó la comercialización de gas natural que se encuentra efectivamente ordenada a la distribución de gas combustible.*
- 11.4. Del total de gastos de la Gerencia de Comercialización de gas existen algunos que son causados por actividades que no están sujetas a regulación, tales como el GNV, distribución y sustitución de cocinol y algunos estudios relacionados con la producción.*
- 11.5. Bajo la cuenta 511014 reportada en la certificación emanada del Jefe de la División de Contaduría de Ecopetrol y que se anexa al presente documento, por un valor de \$1.065.899.933, se encuentran un convenio suscrito por la empresa por un valor de \$593.380.000 (Convenios interadministrativos para la difusión de las normas del GNV) y otro valor por \$472.519.933, correspondiente a un estudio sobre potencialidad de oferta de gas, relacionado con una actividad propia de la etapa de exploración y producción desarrollada por el productor.*
- 11.6. De la cuenta 511090, Otros Gastos Generales, \$100.000 corresponden a servicios para GNV y \$237.671.294 a prestación de servicios por parte de la empresa Gas Natural S.A. para sustitución de cocinol. En esta misma cuenta se encuentra un valor de \$806.695.583, que corresponde a distribución de cocinol.*
- 11.7. En la cuenta 511006, Estudios y Proyectos, está incorporado un valor de \$80.886.335 por concepto de compra de estufas, dentro del Programa de Sustitución de Cocinol y otro valor de \$32.742.000 por compra de GLP para este mismo programa.*

*ent  
P.P.*

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Empresa Colombiana de Petróleos-ECOPETROL- contra la Resolución CREG-114 de agosto 29 de 2001.

11.8. *La certificación incluye los gastos de funcionamiento asociados al servicio público complementario de comercialización, tanto de gas natural, como GLP, éste último de la Gerencia Complejo Barrancabermeja. Los gastos de funcionamiento asociados con la comercialización de GLP en la Gerencia Refinería Cartagena que se incorporan en la certificación, no pueden ser discriminados en la contabilidad, toda vez que esos gastos se cargan en forma global a un centro de costos, que agrupa diversos derivados no asociados con este servicio.*

## PRUEBAS

Con destino a la modificación que con el recurso solicita a la CREG, incluye como anexo la certificación emanada del jefe de la División de Contaduría de ECOPETROL. La misma, según esta empresa, permitirá la identificación de la base a la cual deberá ser aplicado el porcentaje correspondiente a la contribución de regulación para su adecuada liquidación concordante con los términos previstos en la Ley 142 de 1994 y el Decreto 2461 de 1999.

### **Que para resolver el recurso interpuesto, la Comisión considera:**

Como quiera que ECOPETROL en su recurso presenta una serie de alegaciones que parecen orientarse a desconocer parcialmente la sujeción a la regulación de la CREG de su actividad de comercialización de gas combustible desde la producción y, como consecuencia, a desconocer parcialmente su sujeción a la contribución especial de regulación de que tratan los Artículos 85 de la Ley 142 de 1994 y 22 de la Ley 143 de 1994, se hace necesario dilucidar el asunto.

### **1. Ámbito de aplicación de la Ley 142 de 1994**

El Artículo 1o. de la Ley 142 de 1994 delimita su ámbito de aplicación, así:

*ARTICULO 1.- Ámbito de aplicación de la ley. Esta ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta ley.*

Es clara esta disposición en establecer que la Ley 142 de 1994, se aplica al servicio público domiciliario de distribución de gas combustible, a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del Título Preliminar y a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el Artículo 15 de la misma Ley.

#### **1.1. Servicio Público Domiciliario de Distribución de Gas Combustible**

El Artículo 14.28 de la Ley 142 de 1994, define este servicio:

W  
R.Q.

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Empresa Colombiana de Petróleos-ECOPETROL- contra la Resolución CREG-114 de agosto 29 de 2001.

*14.28.- Servicio público domiciliario de gas combustible. Es el conjunto de actividades ordenadas a la distribución de gas combustible, por tubería u otro medio, desde un sitio de acopio de grandes volúmenes o desde un gasoducto central hasta la instalación de un consumidor final, incluyendo su conexión y medición. [...]*

Evidentemente, ECOPETROL no presta este servicio ni ha sido pretensión de la CREG endilgarle su ejecución. Esta empresa dentro de su objeto no contempla esta actividad ni a la CREG le consta que la ejerza. Luego la liquidación de la contribución especial de regulación cuestionada por ECOPETROL, no tiene origen en la calidad de ECOPETROL como empresa prestadora del servicio público domiciliario de distribución de gas combustible.

### **1.2. Actividades complementarias al servicio público domiciliario de gas combustible**

De conformidad con el Artículo 14.28 de la Ley 142 de 1994, el ámbito de aplicación de esta Ley se extiende hasta las siguientes actividades complementarias:

*[...]También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de comercialización desde la producción y transporte de gas por un gasoducto principal, o por otros medios, desde el sitio de generación hasta aquel en donde se conecte a una red secundaria.*

Tal alcance de los postulados de la Ley 142 de 1994 es confirmado por el Artículo 11 de la Ley 401 de 1997, que expresamente establece la sujeción de estas actividades complementarias a la Ley 142 de 1994:

**Artículo 11.** *Con el propósito de asegurar una prestación eficiente del servicio público de gas combustible que se transporte por red física a todos los usuarios del territorio nacional, las actividades distintas a su exploración, explotación y su procesamiento, se regirán por las disposiciones contenidas en la Ley 142 de 1994.(Hemos subrayado)*

En desarrollo de esta normatividad, el numeral 1.1 del Anexo General de la Resolución CREG-071 de 1999, define la actividad complementaria de comercialización de gas combustible y comercializador, en los siguientes términos:

**COMERCIALIZACIÓN DE GAS COMBUSTIBLE:** *Actividad de compra, venta o suministro de gas combustible a título oneroso.*

**COMERCIALIZADOR:** *Persona jurídica cuya actividad es la comercialización de gas combustible.*

Conforme a las disposiciones citadas, es claro el sometimiento de ECOPETROL a la regulación de la CREG en todas aquellas actividades relacionadas con el servicio público de gas combustible, distintas a su exploración, explotación y su

*En  
P.Q.*

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Empresa Colombiana de Petróleos-ECOPETROL- contra la Resolución CREG-114 de agosto 29 de 2001.

procesamiento, incluida, por supuesto, la actividad de comercialización desde la producción, específicamente calificada como complementaria en el Artículo 14.28 de la Ley 142 de 1994, la cual, para el caso concreto consiste en la venta o el suministro de gas natural a Empresas Prestadoras del Servicio Público Domiciliario de Gas Combustible, a empresas generadoras de energía o a cualquier otro tipo de empresas, en su condición de consumidores finales clasificados en la Ley 142 de 1994 como usuarios comerciales e industriales (Artículos. 87.3 y 89.1 ibidem), pues por parte alguna en la definición de actividades complementarias (Artículo 14.28 ibidem) a la cual remite el citado Artículo 10. de ámbito de aplicación de la Ley, se les excluye, ni tampoco all  se expresa que dependiendo de la ubicación de los consumidores finales en la red, ya sea de transporte o de distribución, varía la condición de regulada de la actividad complementaria de comercialización desde la producción.

De las anteriores consideraciones se desprende, que ECOPETROL ejerce la actividad complementaria de comercialización de gas combustible en los términos del Artículo 14.28 de la Ley 142 de 1994 y como consecuencia, presta un servicio público regulado por la Ley 142 de 1994, tal como lo precisa también el Artículo 11 de la Ley 401 de 1997.

Le asiste razón a ECOPETROL en cuanto a su no sometimiento a la regulación de la CREG en todas aquellas actividades relativas a los productos que no alcanzan la calidad de gas, como el cocinol, y el GNC vehicular, utilizado en vehículos que, evidentemente, no son domicilios.

### **1.3. Alcance del concepto Prestación de Servicios Públicos en la Ley 142 de 1994**

La citada Ley es clara en cuanto a la distinción de los conceptos de "Servicios Públicos" y "Servicios Públicos Domiciliarios" en una relación de género a especie.

**Servicios públicos.** Son todos los servicios y actividades complementarias a los que se aplica esta ley.<sup>1</sup> (hemos subrayado)

**Servicios públicos domiciliarios.** Son los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural, y distribución de gas combustible, tal como se definen en este capítulo.<sup>2</sup>

Es claro entonces que el concepto de Servicios Públicos en la Ley 142 de 1994, abarca las actividades complementarias de un servicio público domiciliario. Para este caso, abarca la actividad de comercialización de gas combustible ejercida por ECOPETROL, empresa ésta que, por tal circunstancia y respecto de esta actividad complementaria, tiene la calidad de prestador de un servicio público regulado por la Ley 142 de 1994 y está sujeta a la obligación de pagar

<sup>1</sup> Artículo 14.20 de la Ley 142 de 1994

<sup>2</sup> Artículo 14.21 de la Ley 142 de 1994

gust  
Q.Q.

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Empresa Colombiana de Petróleos-ECOPETROL- contra la Resolución CREG-114 de agosto 29 de 2001.

la contribución especial de regulación de que trata el Artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

Si alguna duda existiere sobre esta calidad de la empresa ECOPETROL como ejecutante de una actividad complementaria y, como consecuencia, prestadora de un servicio público en los términos de la Ley 142 de 1994, adviértase que esta Ley en su Artículo 14 numeral 14.2, expresamente establece que cuando en ella se haga mención a los servicios públicos, sin hacer precisión especial, se entienden incluidas las actividades complementarias:

**Actividad complementaria de un servicio público.** *Son las actividades a las que también se aplica esta ley, según la precisión que se hace adelante, al definir cada servicio público. Cuando en esta ley se mencionen los servicios públicos, sin hacer precisión especial, se entienden incluidas tales actividades.*

Adicionalmente, debe mencionarse que ECOPETROL para prestar, en los términos de la Ley 142 de 1994, el servicio público de comercialización de gas combustible, cuenta con la facultad atribuida por el Artículo 15 numeral 15.2 de la Ley 142 de 1994:

**ARTICULO 15.- Personas que prestan servicios públicos.** *Pueden prestar los servicios públicos:*

[...]

*15.2.- Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos.*

Es cierto, como lo manifiesta ECOPETROL, que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado, en concepto del ocho (8) de abril de 1997, Radicación No. 959, expresó que:

- 1. Las actividades de exploración, explotación, transporte y comercialización de hidrocarburos de propiedad nacional que le corresponde realizar a la Empresa Colombiana de Petróleos, no deben considerarse complementarias de las actividades ordenadas a la prestación del servicio público domiciliario de distribución de gas combustible a que se refiere la ley 142 de 1994.*
- 2. A ECOPETROL como entidad administradora de los hidrocarburos, no le es aplicable el régimen de los servicios públicos domiciliarios establecido por la ley 142 de 1994.*
- 3. ECOPETROL no es una empresa de servicios públicos o una persona prestadora de éstos, al tenor de los artículos 15, 17 y 180 de la ley 142 de 1994 y, en consecuencia, no está sujeta a la vigilancia, inspección y control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.*

No obstante, sobre este concepto debe precisarse lo siguiente:

- De las consideraciones precedentes se desprende que la CREG está conforme con el mismo en cuanto considera que las actividades de

Excmo.  
Q. Q.



Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Empresa Colombiana de Petróleos-ECOPETROL- contra la Resolución CREG-114 de agosto 29 de 2001.

exploración, explotación, transporte y comercialización de hidrocarburos de propiedad nacional que le corresponde realizar a ECOPETROL, no deben considerarse complementarias de las actividades ordenadas a la prestación del servicio público domiciliario de gas combustible, con excepción de las actividades de comercialización y transporte de gas combustible, las cuales la CREG considera actividades complementarias, conforme a lo expuesto, apartándose en este aspecto del referido concepto, el cual, no obstante su autoridad, no tiene la calidad de obligatorio.

- El referido concepto reconoce que ECOPETROL está sometida a las funciones que la Ley 142 de 1994, Artículo 74.1, atribuye de manera especial a la Comisión de Regulación de Energía y Gas, referidas, entre otras, a la regulación del ejercicio de las actividades del sector de gas combustible; sometimiento a la regulación de esta entidad –claro esta, sobre la correspondiente actividad complementaria- que, precisamente, constituye el ingrediente normativo utilizado por el Artículo 85 de la Ley 142 de 1994 para determinar el sujeto pasivo de la obligación de pagar la contribución especial que allí se regula.

De acuerdo con las anteriores consideraciones el recurso está llamado a prosperar exclusivamente, en cuanto tiene que ver con la no sujeción de la empresa a la contribución especial de regulación sobre todas aquellas actividades relativas a los productos que no alcanzan la calidad de gas, como el cocinol, y el GNV vehicular, utilizado en vehículos que, evidentemente, no son domicilios. En cuanto a las demás causales de inconformidad, el recurso no prospera y, como consecuencia, no da lugar a la reposición de la resolución impugnada.

## **2. Fundamentos Legales para Liquidar la Contribución por el Servicio de Regulación**

El Artículo 85 de la Ley 142 de 1994 establece que con el fin de recuperar los costos del servicio de regulación que preste cada Comisión las entidades sometidas a regulación, estarán sujetas a una contribución, que se liquidará y pagará cada año conforme a las siguientes reglas:

- La tarifa máxima de cada contribución no podrá ser superior al uno por ciento (1%) del valor de los gastos de funcionamiento, asociados al servicio sometido a regulación, de la entidad contribuyente en el año anterior a aquel en que se haga el cobro, de acuerdo con los estados financieros puestos a disposición de las comisiones, y con base en su estudio fijarán la tarifa correspondiente.
- Al fijar las contribuciones especiales se eliminarán, de los gastos de funcionamiento, los gastos operativos; en las empresas del sector eléctrico, las compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes cuando hubiere lugar a ello; y en las empresas de otros sectores los gastos de naturaleza similar a éstos. Estos rubros podrán ser adicionados en la

W  
P.P.

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Empresa Colombiana de Petróleos-ECOPETROL- contra la Resolución CREG-114 de agosto 29 de 2001.

misma proporción en que sean indispensables para cubrir faltantes presupuestales de las Comisiones.

El Artículo 20 del Decreto 2461 de 1999, estableció que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, las entidades y empresas que desarrollen cualquiera de las actividades del subsector de gas combustible reguladas por la Ley 142 de 1994, y que se encuentren sujetas a regulación, pondrán a disposición de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, los estados financieros correspondientes al año anterior a aquel en que se haga el cobro, acompañados del dictamen del Revisor Fiscal.

La obligación de pagar la contribución especial de regulación se origina al realizarse los presupuestos fácticos previstos en la Ley 142 de 1994 como generadores de tal obligación y tiene por objeto el recaudo de la misma.

Del análisis de los mandatos contenidos en la Ley 142 de 1994 y el Decreto 2461 de 1999 relativos a la contribución se deducen los siguientes hechos:

- a) La obligación de pagar la contribución especial de regulación se origina al realizarse el hecho generador previsto en la Ley 142 de 1994, como causal de la obligación y tiene por objeto el pago de la contribución.
- b) En el caso particular de La Empresa Colombiana de Petróleos ECOPETROL el hecho generador de la obligación de pagar la contribución en el año de 2001, lo constituye el haber realizado actividades reguladas en el subsector de gas combustible, específicamente la comercialización de gas natural y GLP durante 2000, año anterior al que se debe realizar el cobro, tal como lo dispone el Artículo 85 de la Ley 142 de 1994.
- c) Los Artículos 85 de la Ley 142 de 1994 y 20 del Decreto 2461 de 1999 indican que la información que se debe tener en cuenta para efectos de la liquidación, es la consignada en los estados financieros correspondientes al año anterior a aquel en que se haga el respectivo cobro.
- d) Del examen de los estados financieros a diciembre 31 de 2000, puestos a disposición de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 20 del Decreto 2461 de 1999, se establece que la Empresa Colombiana de Petróleos ECOPETROL, ejecutó actividades reguladas durante 2000, año anterior a aquel en que se efectúa el cobro, lo cual genera la obligación de pagar la contribución de regulación en el año 2001, tal como lo dispone el Artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

El Artículo 39 de la Ley 222 de 1995, establece que salvo prueba en contrario, los estados financieros certificados y los dictámenes correspondientes se presumen auténticos.

El Artículo 10 de la Ley 43 de 1990, Reglamentaria de la Profesión de Contador Público, señala que la atestación o firma de un contador público en los actos propios de su profesión hará presumir, salvo prueba en contrario, que el acto

gus  
R.Q.

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Empresa Colombiana de Petróleos-ECOPETROL- contra la Resolución CREG-114 de agosto 29 de 2001.

respectivo se ajusta a los requisitos legales, lo mismo que los estatutarios en el caso de personas jurídicas. Tratándose de balances se presumirá además que los saldos se han tomado fielmente de los libros de contabilidad, que éstos se ajustan a las normas legales y que las cifras registradas en ellos reflejan en forma fidedigna la correspondiente situación financiera en la fecha del balance.

A este respecto la Corte Constitucional en sentencia C-530 del 10 de mayo de 2000, magistrado Ponente, Antonio Barrera Carbonell, señaló que el contador es un profesional que goza y usa de un privilegio que muy pocos de los demás profesionales detentan, que consiste en la facultad de otorgar fe pública sobre sus actos en materia contable. Tal circunstancia particular lo ubica técnica, moral y profesionalmente en un contexto personal especial, que le exige, por lo mismo, una responsabilidad también especial frente al Estado y a sus clientes, si se tiene en cuenta la magnitud de sus atribuciones, porque no todo profesional puede, con su firma o atestación, establecer la presunción legal de que, salvo prueba en contrario, los actos que realiza se ajustan a los requisitos legales.

### **3. Análisis de las Observaciones Relacionadas con la Determinación de la Base Gravable Establecida para la Liquidación de la Contribución a Cargo de ECOPETROL**

El recurrente en su escrito manifiesta que el monto de la contribución especial de regulación señalado por la CREG a cargo de ECOPETROL en la Resolución CREG-114 de 2001, necesariamente fue determinado partiendo de supuestos, en la medida que la información contenida en los estados financieros no permite identificar con precisión los gastos reales de administración asociados a la actividad regulada que desarrolla la Empresa.

A este respecto es preciso manifestar, como bien lo reconoce el recurrente, que la información contenida en los estados financieros no permitía identificar con precisión los gastos reales de administración asociados a la actividad regulada, siendo necesario entonces utilizar supuestos que tienen respaldo en las normas que regulan la contabilidad de ECOPETROL como son las expedidas por la Contaduría General de la Nación. Es así como en el marco conceptual de la contabilidad pública se definen los principios que rigen la contabilidad pública, entre los cuales se encuentra el de asociación de ingresos, costos y gastos, señalando que *“los flujos monetarios que representen ingresos, costos y gastos deben estar adecuadamente asociados en el periodo contable. Cuando por circunstancias especiales deban registrarse partidas de periodos anteriores que influyan en los resultados, se revelará en notas a los estados contables, la información relativa a la cuantía y origen de los mismos”*.

El principio de asociación contenido en las normas de contabilidad pública es una disposición concordante con lo preceptuado en el artículo 13 del Decreto 2649 de 1993, por medio del cual, se establecen los principios de contabilidad generalmente aceptados en Colombia, norma que señala que *“se deben asociar con los ingresos devengados en cada periodo los costos y gastos incurridos para*

Emw  
P.R.

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Empresa Colombiana de Petróleos-ECOPETROL- contra la Resolución CREG-114 de agosto 29 de 2001.

*producir tales ingresos, registrando unos y otros simultáneamente en la cuenta de resultados..."*

En relación con los principios de contabilidad generalmente aceptados, la Corte Constitucional en sentencia C-597 de 1996 M.P. Alejandro Martínez ha manifestado que *"son el conjunto de conceptos básicos y de reglas que deben ser observadas al registrar e informar contablemente sobre los asuntos de las personas naturales y jurídicas"*. Además, en sentencia C-530 de 2000 M.P. Antonio Barrera Carbonell la Corte Constitucional señaló que *"los principios de contabilidad no son un criterio vago, que puede ser interpretado de cualquiera manera, sino que tales principios tienen un contenido técnico universal"*.

En aplicación del principio de asociación de ingresos, costos y gastos establecido en el marco conceptual de la contabilidad pública y en las normas de contabilidad generalmente aceptadas en Colombia establecidas por el Decreto 2649 de 1993, y con en base en los estados financieros puestos a disposición de la CREG se procedió a establecer la base sobre la cual se liquidaría la contribución de regulación a cargo de la Empresa Colombiana de Petróleos ECOPETROL así:

- En la nota No. 20 de los estados financieros se informa que ECOPETROL durante el año 2000 tuvo ingresos provenientes de la venta de gas natural en cuantía de \$346.270 millones y por concepto de venta de GLP ingresos por valor de \$289.500 millones.
- Los ingresos provenientes de la comercialización de gas combustible durante el año 2000, ascendieron a la suma de \$635.700 millones que divididos por \$9.187.099 millones, correspondientes al total de las ventas se obtuvo como resultado un porcentaje del 6.92%. Esto indica que de cada \$100 de ventas que efectuó ECOPETROL durante el año 2000, \$6.92 correspondían a la comercialización de gas combustible.
- Al valor de \$311.064 millones de los gastos de administración revelados en la Nota 22 de los estados financieros se le disminuyeron conceptos que no forman parte de la base gravable como son ajustes por inflación de \$8.765 millones y otros conceptos en cuantía de \$13.372 millones obteniéndose de esta forma una cifra de \$288.927 millones la cual se multiplicó por el 6.92% porcentaje de los ingresos provenientes de la comercialización de gas combustible, resultando la suma de \$19.993.748.400, constitutiva de la base gravable a la cual se aplicó el porcentaje de contribución establecido en la Resolución CREG-113 de 2001.

En relación con la solicitud del recurrente en el sentido de que del total de gastos de la Gerencia de Comercialización de gas existen algunos que son causados por actividades que no están sujetas a regulación, tales como el GNV, distribución y sustitución de cocinol y algunos estudios relacionados con la producción, se accederá en consideración a que tales hechos están debidamente certificados por Contador Público y en tal sentido a dicha certificación se le dará el valor probatorio atribuido por el Artículo 10 de la Ley

ent  
P.P.

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Empresa Colombiana de Petróleos-ECOPETROL- contra la Resolución CREG-114 de agosto 29 de 2001.

43 de 1990 y al pronunciamiento de la Corte Constitucional en sentencia C-530 de 2000 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

La determinación de la base sobre la cual se reliquida la contribución especial de regulación a cargo de la Empresa Colombiana de Petróleos ECOPETROL, se efectúa con base en la certificación expedida por el Contador General de dicha empresa y comprende los gastos asociados a la actividad de gas desarrollada por ECOPETROL, tal cual consta en la mencionada certificación y no en la afirmación del recurrente de ajustar el monto de la contribución de regulación, al que realmente le correspondería pagar a la Empresa, teniendo en cuenta los gastos de funcionamiento asociados a la actividad complementaria de comercialización del gas combustible ordenado a la distribución, en los términos establecidos en la Ley 142 de 1994.

En consideración a que el recurrente en su escrito no aporta pruebas para desvirtuar la autenticidad de lo certificado por el Contador General de ECOPETROL, en los términos establecidos en los Artículos 10 de la Ley 43 de 1990, 39 de la Ley 222 de 1995 y el pronunciamiento de la Corte Constitucional, se le dará a la Certificación del Contador General de ECOPETROL, plena validez y por lo tanto, sirve como fundamento para desatar este recurso en el entendido que la contribución se determina con base en la actividad de comercialización de gas combustible sin hacer distingo en cuanto a su destino a Empresas Prestadoras del Servicio Público Domiciliario de Gas Combustible, empresas generadoras de energía o cualquier tipo de empresas, en su condición de consumidores finales clasificados en la Ley 142 de 1994, como usuarios comerciales e industriales (Artículos 87.3 y 89.1 ibidem).

Por las razones expuestas,

### RESUELVE:

**ARTÍCULO 1o.** Reponer la Resolución CREG-114 del 29 de agosto de 2001 en cuanto tiene que ver con la exclusión de todos aquellos conceptos relacionados con las actividades relativas a los productos que no alcanzan la calidad de gas, como el cocinol, y el GNV, utilizado en vehículos, incluidos en el valor de la liquidación de contribución especial de regulación liquidada a ECOPETROL.

**ARTÍCULO 2o.** Fijar a la Empresa Colombiana de Petróleos - ECOPETROL el monto de la contribución especial de regulación por el año de 2001, en \$103.482.000.

**ARTÍCULO 3o.** Confirmar, en todo los demás aspectos, la Resolución CREG-114 del 29 de agosto de 2001, en cuanto se relaciona con la Empresa Colombiana de Petróleos.


gws  
Q.Q.

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Empresa Colombiana de Petróleos-ECOPETROL- contra la Resolución CREG-114 de agosto 29 de 2001.

**ARTÍCULO 4o.** Notificar al apoderado de la Empresa Colombiana de Petróleos el contenido esta resolución, y hacerle saber que contra lo dispuesto en ella no procede recurso alguno por la vía gubernativa.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá, D.C. a los **31 OCT. 2001**

  
**RAMIRO VALENCIA COSSIO**  
Ministro de Minas y Energía  
~~Presidente~~

  
**DAVID REINSTEIN BENÍTEZ**  
Director Ejecutivo

aut  
P.P.