

Bogotá D.C., 10 de abril de 2019

**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS – CREG**  
Dirección Ejecutiva

**Asunto:** Actuación administrativa en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 de la Resolución CREG 123 de 2010. **Expediente 2019-0034**

**CONSIDERANDO QUE:**

El artículo 14.28 de la Ley 142 de 1994 definió el servicio público domiciliario de gas combustible como el conjunto de actividades ordenadas a la distribución de gas combustible y estableció la actividad de comercialización como actividad complementaria del servicio público domiciliario de gas combustible.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 74.1 de la Ley 142 de 1994, es función de la CREG "regular el ejercicio de las actividades de los sectores de energía y gas combustible para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente, propiciar la competencia en el sector de minas y energía y proponer la adopción de las medidas necesarias para impedir abusos de posición dominante y buscar la liberación gradual de los mercados hacia la libre competencia".

Según lo previsto en los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 142 de 1994, la distribución de gas combustible y sus actividades complementarias constituyen servicios públicos domiciliarios esenciales y el Estado intervendrá en los mismos a fin de, entre otros, garantizar la calidad del bien y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios, así como su prestación continua, ininterrumpida y eficiente.

Mediante Resolución CREG 066 de 2007, modificada por las resoluciones CREG 059 de 2008, 002 de 2009, 123 de 2010, 095 de 2011, 079 de 2015 y 064 de 2016 la Comisión estableció "la regulación de precios de suministro de GLP de comercializadores mayoristas a distribuidores". La resolución en mención señala la metodología para calcular el precio máximo regulado de suministro de GLP producido en las fuentes reguladas<sup>1</sup>, mencionando adicionalmente que las demás fuentes de producción de GLP pueden fijar libremente su tarifa.

---

<sup>1</sup> En el caso de Ecopetrol, agente con posición dominante en el mercado, la CREG estableció un precio regulado para el producto proveniente de las principales fuentes de producción nacional, Barrancabermeja, Apiay y Cartagena, equivalente a la paridad de exportación. Así mismo, estableció como precio máximo regulado para el GLP importado por Ecopetrol el equivalente al costo de importación más un 8% de margen de comercialización, siempre y cuando las mismas se hagan para atender incrementos de la demanda y no para cubrir desviaciones de producción previamente contratadas. Posteriormente, determinó como referente de precio para las fuentes de Cusiana y Dina el precio máximo regulado para la fuente de Barrancabermeja.

Auto  
Ecopetrol  
2 / 9

Las medidas adoptadas en la Resolución CREG 066 de 2007 se expidieron por parte de la CREG con el fin de brindar las señales necesarias para la promoción de la competencia en la comercialización mayorista, que permitieran que en un futuro se llegara a la desregulación del precio de suministro de GLP, así como a garantizar la oferta de producto dentro de la prestación del servicio público domiciliario, diferenciando la posición de cada agente comercializador mayorista en el mercado. Lo anterior, en concordancia con los fines previstos en la Ley 142 de 1994<sup>2</sup>.

En ese orden de ideas, dentro de los objetivos de la regulación se encuentra el de reflejar la situación diferencial de los agentes en el mercado, en particular la posición dominante de Ecopetrol y, en consecuencia, para el caso del producto proveniente de Cusiana, la CREG mediante Resolución CREG 123 de 2010 amplió el régimen de libertad regulada para las todas las fuentes, así como las nuevas fuentes de suministro del GLP comercializadas por Ecopetrol. A partir de dicha decisión, se estableció que el precio máximo regulado de suministro del GLP producido en el campo de Cusiana sería determinado aplicando lo dispuesto en el artículo 3 de la Resolución CREG 066 de 2007, el cual corresponde al precio máximo regulado de suministro de GLP producido en la refinería de Barrancabermeja y en el campo de Apiay.

Esta decisión fue adoptada bajo la consideración que el costo de oportunidad de dicho producto era el mercado doméstico del interior del país, dada la dificultad de poder exportarlo. De igual forma, se advirtió la necesidad de eliminar la existencia de una doble señal de precios para el GLP comercializado por Ecopetrol y la posibilidad de que Ecopetrol pudiese arbitrar el precio y las cantidades en el mercado de GLP, si se mantenía el régimen de libertad vigilada que en dicho momento estaba planteado en la Resolución CREG 066 de 2007, ante la falta de prórroga en el contrato de asociación bajo el cual se podría dar la comercialización del GLP de Cusiana a través de un tercero diferente de Ecopetrol.

En relación con lo anterior, dentro de los análisis consignados por la CREG efectos de adoptar dicha medida, en el Documento CREG 095 de 2010 la CREG expuso lo siguiente:

*“Así, con la potencial oferta de Cusiana, cercana a los 6.5 KBDC, Ecopetrol podría reemplazar oferta regulada equivalente al 34% de la demanda actual, por oferta con precio libre y los compradores no tendrían otra opción que adquirir este producto al precio que Ecopetrol determine, siempre y cuando este sea igual o menor al precio de paridad importación puesto en el centro del país.*

*Siendo el propósito principal de la regulación establecida en la Resolución CREG 066 de 2007 el de regular la posición dominante de Ecopetrol para evitar un abuso de la misma y además el de aprovechar la situación de autosuficiencia en la oferta nacional para atender la demanda, la CREG considera conveniente extender el régimen de libertad regulada a todas las fuentes nacionales que*

---

<sup>2</sup> Ley 142 de 1994, Arts. 1 a 12.

*sean comercializadas por Ecopetrol determinando para cada caso en particular el precio aplicable. Conocida la cercana comercialización del GLP procedente del campo de Cusiana, se considera oportuno establecer en esta misma ocasión el precio para este producto en particular.”*

Adicionalmente, en el artículo 1 de la Resolución CREG 123 de 2010 se establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 1. RÉGIMEN TARIFARIO APLICABLE A NUEVAS FUENTES DE PRODUCCIÓN NACIONAL DE GLP COMERCIALIZADAS POR ECOPETROL.** *Las fuentes de producción nacional de GLP distintas a las indicadas en los artículos 3 y 4 de la Resolución CREG 066 de 2007 serán sometidas al régimen de libertad regulada, cuando el beneficiario real de su comercialización sea mayoritariamente Ecopetrol, o dicha comercialización esté bajo responsabilidad y control de éste último, en forma directa ó indirecta.*

**Parágrafo.** *Para el efecto, de manera previa a su comercialización, Ecopetrol debe solicitar a la CREG, mediante comunicación escrita, el precio regulado aplicable para la fuente de producción nacional que pretende comercializar, el cual será adoptado mediante Resolución.”* (Subrayado fuera de texto)

En desarrollo de dicho artículo la Comisión expidió la Resolución CREG 095 de 2011 mediante la cual se determinó el precio del GLP proveniente de las plantas de gas de Dina y Gigante, comercializadas por Ecopetrol S.A., y en su artículo 1 dispuso lo siguiente:

**“ARTÍCULO 1. PRECIO MÁXIMO REGULADO DE SUMINISTRO DE GLP PROVENIENTE DE LAS PLANTAS DE GAS DE DINA Y GIGANTE.** *El precio máximo regulado de suministro del GLP proveniente de las plantas de gas de Dina y Gigante para el suministro de Comercializadores Mayoristas a Distribuidores será determinado aplicando lo dispuesto en el artículo 3 de la Resolución CREG 066 de 2007, siempre que se cumplan los supuestos señalados en el artículo 1 de la Resolución 123 de 2010.*

**Parágrafo.** *Las disposiciones de la Resolución CREG 066 de 2007 aplicables a precios máximos regulados le son también aplicables al precio máximo regulado del GLP proveniente de las plantas de Dina y Gigante.”*

Ahora bien, se debe tener en cuenta que la regulación es una actividad continua que comprende el seguimiento de la evolución del sector correspondiente y que implica la adopción de diversos tipos de decisiones y actos adecuados tanto a orientar la dinámica del sector hacia los fines que la justifican en cada caso, como a permitir el flujo de actividad socio-económica respectivo. De esto hace parte igualmente el seguimiento del comportamiento de los agentes, a fin de orientar sus actividades dentro de los fines perseguidos en materia de servicios públicos, de acuerdo con lo previsto en la Ley 142 de 1994<sup>3</sup>.

---

3 Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2003.

Auto  
Ecopetrol  
4 / 9

Así mismo, las medidas regulatorias que se adopten deben propender tanto por la convergencia entre los intereses colectivos que persigue la prestación de los servicios públicos, como por aquellos intereses de las empresas en relación con la competencia, la iniciativa privada y la libertad de empresa, entendidas como la existencia de “relaciones jurídicas de equilibrio entre usuarios y las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios”<sup>4</sup>.

Dicha convergencia a través de los mecanismos regulatorios debe garantizar el equilibrio entre la libertad económica (incentivo económico), la promoción de intereses colectivos concretos y la prestación de servicios públicos, es decir, la regulación ha de propender por hacer compatibles los intereses privados, que actúan como motor de la actividad económica, con la satisfacción de las necesidades colectivas<sup>5</sup>. Sobre este punto expone la Corte:

*“Los órganos de regulación han de ejercer sus competencias con miras a alcanzar los fines que justifican su existencia en un mercado inscrito dentro de un Estado social y democrático de derecho. Estos fines se pueden agrupar en dos clases, a pesar de su variedad y especificidad. La primera clase comprende los fines sociales que el mercado por sí mismo no alcanzará, según las prioridades de orden político definidas por el legislador y de conformidad con el rango temporal que éste se ha trazado para alcanzarlos. La segunda clase abarca los fines económicos atinentes a procurar que el mercado funcione adecuadamente en beneficio de todos, no de quienes dentro de él ocupan una posición especial de poder, en razón a su predominio económico o tecnológico o en razón a su acceso especial al proceso de toma de decisiones públicas tanto en el órgano legislativo como en los órganos administrativos clásicos”.*

(...)

**“La regulación, en tanto que mecanismo de intervención del Estado, busca garantizar la efectividad de los principios sociales y el adecuado funcionamiento del mercado (...)”**<sup>6</sup>  
(Resaltado fuera de texto)

Esto, teniendo en cuenta que la jurisprudencia constitucional<sup>7</sup> ha precisado que la regulación, como mecanismo de intervención del Estado en la economía, así como las funciones que en esta materia le han sido atribuidas a las comisiones de regulación en materia de servicios públicos domiciliarios, se debe ejercer a fin de garantizar la prestación eficiente de los servicios, en este caso de energía eléctrica y gas combustible, el buen funcionamiento del mercado, los fines

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 075 de 2006.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-353 de 2006.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2003.

<sup>7</sup> Ver entre otras las sentencias de la H. Corte Constitucional C-150 de 2003, C-1162 de 2000, C-186 de 2011.

sociales del Estado<sup>8</sup>, la corrección de las imperfecciones del mercado<sup>9</sup>, así como la satisfacción del interés general, entre otros.

Mediante comunicación 2-2019-093-2919, con radicado CREG E-2019-002597, el Representante Legal de Ecopetrol con fundamento en el artículo 1 de la Resolución CREG 123 de 2010 hizo las siguientes solicitudes:

*“1. Establezca el precio máximo regulado para el GLP de Cupiagua, nueva fuente de producción nacional a ser comercializada por Ecopetrol.*

*2. Establezca que Ecopetrol podrá comercializar este producto a un precio máximo regulado igual al precio de paridad de importación del GLP, referenciado al mercado de Mont Belvieu, Estados Unidos.*

*3. Adopte medidas transitorias para la comercialización del GLP producido en Cupiagua durante el segundo semestre de 2019. En específico:*

*a. Que le permita a Ecopetrol comercializar el GLP producido durante la etapa de comisionamiento mediante contratos interrumpibles. Durante esa etapa, programada para los meses de junio, julio y agosto de 2019. Ecopetrol espera estabilizar la producción de la planta.*

*b. Que le permita a Ecopetrol realizar una oferta pública de cantidades en agosto de 2019, para comercializar el GLP producido por esta fuente durante los meses de septiembre a diciembre de 2019, sin que se aplique la compensación prevista en el parágrafo 1 del artículo 13 de la Resolución CREG 053 de 2011, modificado por el artículo 1 de la Resolución CREG 064 de 2016. Lo anterior teniendo en cuenta que en agosto se tendría certidumbre de la fecha de terminación para el resto del año”*

Mediante comunicación S-2019-001452 la Comisión frente a la solicitud hecha por Ecopetrol expuso lo siguiente:

*Una vez revisado el contenido de su comunicación y del numeral citado anteriormente, el cual sirve de “fundamento para llevar a cabo sus solicitudes”<sup>10</sup>, la Comisión identifica que no se encuentran descritas las facilidades que serán destinadas para la entrega directa del producto, algunas que puedan estar asociadas a la logística de suministro, como un posible almacenamiento operativo, ni se describen las facilidades para la obtención del GLP. Tampoco se hace diferencia de manera clara y específica entre la producción y capacidades destinadas a la recuperación de la corriente de líquidos no estabilizados que provienen de la planta de procesamiento de gas natural y las que se destinarían a la obtención de GLP y, de forma particular, al GLP que potencialmente se destinaría al servicio público domiciliario.*

8 Corte Constitucional, Sentencia C-075 de 2006.

9 Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2003, C-1120-05 Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección primera, Consejero ponente: doctor: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, Bogotá, D.C., treinta (30) de abril de dos mil nueve (2009), Núm. Rad.: 11001 032400020040012301.

<sup>10</sup> **Ley 1437 de 2011. Artículo 16. Contenido de las peticiones.** Toda petición deberá contener, por lo menos:

(...)

4. Las razones en las que fundamenta su petición.

*En este sentido, a efectos de poder iniciar la actuación administrativa particular y resolver las solicitudes en relación con definir el precio máximo regulado para el GLP de una fuente de producción nacional, comercializada por Ecopetrol, es necesario contar con la siguiente información:*

- 1. Instalaciones para la entrega y venta de GLP: Identificar las instalaciones y puntos de medición que adecuará Ecopetrol para la entrega directa y venta del GLP con destino al servicio público domiciliario, describiendo en detalle la infraestructura a ser utilizada para la entrega e indicando la capacidad máxima de entrega y la participación de Ecopetrol y de terceros. En caso de que las instalaciones se utilicen para la entrega de otros productos o que se utilicen para entregar tanto el GLP con destino al servicio público como el de uso de Ecopetrol, indicar el peso relativo (porcentaje) del GLP disponible para el servicio público y de cada uno de los usos sobre la operación total de las instalaciones.*
- 2. Instalaciones para almacenamiento: Descripción de la infraestructura utilizada para el almacenamiento operativo de GLP, indicando entre otros la capacidad máxima de almacenamiento y la participación de Ecopetrol y de terceros. En caso de que las instalaciones se utilicen para la entrega de otros productos o que se utilicen para entregar tanto el GLP con destino al servicio público domiciliario como el de uso interno de Ecopetrol, indicar el peso relativo (porcentaje) del GLP disponible para el servicio público y de cada uno de los usos sobre la operación total de las instalaciones<sup>11</sup>.*
- 3. “Planta de estabilización de condensados”: Descripción detallada de la infraestructura utilizada en el proceso de obtención del GLP, indicando la participación de Ecopetrol y de terceros. Explicar las diferencias entre la planta de estabilización de condensados y la de procesamiento y/o tratamiento de gas. Adicionalmente, indicar el peso relativo (porcentaje) de la actividad de suministro de GLP y de cada uno de los otros usos, como los referenciados en el numeral anterior, a los que se destinen estas instalaciones<sup>12</sup>.*
- 4. Descripción y planos de la infraestructura que interviene en el procesamiento del gas natural para la obtención de C1, C2, C3, C4, C5+ y demás productos, desde los campos de producción de gas, discriminando la cantidad y calidad de propanos y butanos que permita establecer las cantidades de GLP que pueden potencialmente destinarse para el servicio público domiciliario.*
- 5. Capacidad de producción mensual de los próximos 60 meses, obtenido en el procesamiento de gas, expresado en kilogramos y barriles equivalentes, identificando el potencial de cantidades para cada uno de los usos señalados por Ecopetrol (optimización del proceso de refinación para maximizar la producción de combustibles que generan mayor valor, optimización de la producción de gas natural rico, autoconsumos de este energético para procesos térmicos, tanto en las refinerías como en campos de producción, usos alternativos del GLP en procesos propios de la cadena de*

<sup>11</sup> Artículo 18. de la Ley 142 de 1994: “En todo caso, las empresas de servicios públicos que tengan objeto social múltiple deberán llevar contabilidad separada para cada uno de los servicios que presten; y el costo y la modalidad de las operaciones entre cada servicio deben registrarse de manera explícita.”.

<sup>12</sup> *Ibídem*.

*producción y transporte de hidrocarburos y otros usos a los que se pueda destinar el GLP) y el potencial para el servicio público.*

6. *Cronograma detallado de construcción, comisionamiento y puesta en operación del proyecto, haciendo referencia a cada una de las facilidades que intervendrán en la obtención de GLP. Adicionalmente, hacer referencia a los contingentes previstos y su respectivo manejo durante la etapa de comisionamiento.*
7. *Manifieste la existencia de infraestructura de interconexión entre las plantas de procesamiento de Cusiana y de Cupiagua, incluida la planta de estabilización de condensados, señalando el sentido y capacidad de transferencia entre los dos puntos.*
8. *Toda la que información que Ecopetrol considere pertinente a efectos de que la Comisión efectúe el análisis de su solicitud.”*

Ecopetrol atendió lo manifestado por la Comisión mediante la comunicación 2-2019-093-5484, con radicado CREG E-2019-003980. Una vez revisado el contenido de dicha comunicación se establece que Ecopetrol ha completado la información necesaria a efectos de poder iniciar la actuación administrativa particular y resolver las solicitudes en relación con definir el precio máximo regulado para el GLP de una fuente de producción nacional, comercializada por Ecopetrol.

Ahora, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1 de la Resolución CREG 123 de 2010 y las solicitudes hechas por Ecopetrol en sus dos primeros numerales de la comunicación 2-2019-093-2919, con radicado CREG E-2019-002597, se establece que la decisión del precio regulado aplicable para la fuente de producción nacional que pretende comercializar corresponde a una medida regulatoria de carácter particular, expedida con fundamento en los artículos 14, 73.11 y 74.1 de la Ley 142 de 1994, los cuales establecen lo siguiente:

*“14.18. Regulación de los servicios públicos domiciliarios. La facultad de dictar normas de carácter general o particular en los términos de la Constitución y de esta ley, para someter la conducta de las personas que prestan los servicios públicos domiciliarios a las reglas, normas, principios y deberes establecidos por la ley y los reglamentos.*

*73.11. Establecer fórmulas para la fijación de las tarifas de los servicios públicos, cuando ello corresponda según lo previsto en el artículo 88; y señalar cuándo hay suficiente competencia como para que la fijación de las tarifas sea libre.*

*Artículo 74. Funciones especiales de las comisiones de regulación. Con sujeción a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones que la complementen, serán además, funciones y facultades especiales de cada una de las comisiones de regulación las siguientes:*

*74.1. De la Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible.*

Auto  
Ecopetrol  
8 / 9

*a) Regular el ejercicio de las actividades de los sectores de energía y gas combustible para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente, propiciar la competencia en el sector de minas y energía y proponer la adopción de las medidas necesarias para impedir abusos de posición dominante y buscar la liberación gradual de los mercados hacia la libre competencia. La comisión podrá adoptar reglas de comportamiento diferencial, según la posición de las empresas en el mercado.” (Resaltado fuera de texto)*

Adicionalmente, el artículo 111 de la Ley 142 de 1994 y frente a las solicitudes que realicen a la Comisión se debe tener en cuenta lo siguiente:

*“Artículo 111. Oportunidad para decidir. La decisión que ponga fin a las actuaciones administrativas deberá tomarse dentro de los cinco meses siguientes al día en el que se haya hecho la primera de las citaciones o publicaciones de que trata el artículo 108 de la presente Ley.” (Resaltado fuera de texto)*

Teniendo en cuenta que el fundamento de su solicitud es el artículo 1 de la Resolución CREG 123 de 2010, el objeto de la actuación administrativa particular es definir el precio máximo regulado para el GLP de una fuente de producción nacional comercializada por Ecopetrol, toda vez que la regulación ya tiene previstos los mecanismos y disposiciones aplicables para la comercialización de GLP de precio regulado.

Las solicitudes del numeral tercero hacen referencia al esquema de comercialización de GLP de precio regulado. Efectuar modificaciones o excepciones del reglamento de comercialización mayorista no hace parte de la actuación administrativa particular. No obstante, la Comisión, en caso de encontrarlo procedente, llevará a cabo dichas modificaciones en resolución de carácter general, la cual surtirá el proceso de consulta correspondiente.

De acuerdo con lo anterior, la CREG con el propósito de decidir sobre las solicitudes de los numerales 1 y 2, previo el análisis de sus fundamentos de hecho y de derecho y sus consecuencias y, para garantizar el derecho de defensa de los afectados, debe agotar el trámite previsto en los artículos 106 y siguientes de la Ley 142 de 1994 y en lo no previsto en ellos aplicará las normas de la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que sean compatibles. En mérito de lo expuesto.

## RESUELVE:

**Artículo 1.** Ordenar la creación de un expediente administrativo y adelantar una actuación administrativa particular con el objeto de resolver las solicitudes hechas por Ecopetrol en los numerales 1 y 2 de su comunicación 2-2019-093-2919, radicado CREG E-2019-002597, con fundamento en el artículo 1 de la Resolución CREG 123 de 2010 y la Ley 142 de 1994.



Auto  
Ecopetrol  
9 / 9

**Artículo 2.** Incorporar al expediente administrativo de la presente actuación la solicitud hecha por la empresa mediante comunicación 2-2019-093-2919, radicado CREG E-2019-002597, así como la información remitida en la comunicación 2-2019-093-5484, con radicado CREG E-2019-003980.

**Artículo 3.** Publíquese en la página web de la CREG y en el *Diario Oficial* un extracto con el resumen de la actuación administrativa para cumplir con lo dispuesto en el artículo 37 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**Artículo 4.** Comuníquese a Ecopetrol el contenido del presente Auto. Contra el mismo no procede ningún recurso en virtud de lo previsto en los artículos 40, 73 y 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CHRISTIAN JARAMILLO HERRERA**  
Director Ejecutivo



Av. Calle 116 No. 7-15 Int. 2. Oficina 901  
Edificio Cusezar Bogotá, D.C. Colombia  
(1) 6032020 / Fax: (1) 6032100  
creg@creg.gov.co  
www.creg.gov.co