

Bogotá, D.C., noviembre 2 de 2016

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

**AUTO  
MEDIANTE EL CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN**

**Asunto:** Por el cual se resuelve recurso de reposición interpuesto por la empresa GAS NATURAL S.A. E.S.P. contra Auto de Archivo de solicitud tarifaria de 4 de agosto de 2016.

**CONSIDERANDO QUE:**

**ANTECEDENTES**

A través de la Resolución CREG 202 de 2013 se establecieron los criterios generales para remunerar la actividad de distribución de gas combustible por redes de tubería y se dictan otras disposiciones.

La Comisión expidió la Resolución CREG 052 de 2014 mediante la cual se modificó el numeral 6.4 y el numeral i) del numeral 6.5 de la Resolución CREG 202 de 2013.

Por medio de la Resolución CREG 138 de 2014 se modificó y adicionó la Resolución CREG 202 de 2013, atendiendo inquietudes y comentarios de los agentes.

Mediante la Resolución CREG 112 de 2015 se modificó el plazo previsto para la presentación de las solicitudes tarifarias de aprobación de cargos de distribución.

La Resolución CREG 125 de 2015 modificó y adicionó los numerales 6.4 y 6.5 del artículo 6, el párrafo 2 del numeral 9.5. del Artículo 9, el artículo 12, el numeral 13.4 al Artículo 13, el numeral 4.8. del Anexo 4, numeral 5.8 del Anexo 5, el Anexo 9 y el Anexo 10 de la Resolución CREG 202 de 2013.

A través de la Resolución CREG 141 de 2015 se modificaron los numerales 6.4 y 6.5 del artículo 6 de la Resolución CREG 202 de 2013, modificados por la Resolución CREG 052 de 2014, 138 de 2014, 112 de 2015 y 125 de 2015.

**AUTO****Noviembre de 2016****GAS NATURAL S.A. E.S.P.**

2 / 43

Con la Resolución CREG 095 de 2015 se aprobó la metodología para el cálculo de la tasa de descuento que se aplica en las actividades de transporte de gas natural, distribución de gas combustible, transporte de GLP por ductos, transmisión y distribución de energía eléctrica en el sistema interconectado nacional, y generación y distribución de energía eléctrica en zonas no interconectadas.

En la Resolución CREG 096 de 2015 se definen los valores de la tasa de descuento para la actividad de distribución de gas combustible por redes de tubería.

Por medio de la Circular CREG 105 de 2015 se publicó el documento CREG No.095 de 2015, que contiene la definición de las funciones óptimas para determinar la remuneración de los gastos de Administración, Operación y Mantenimiento - AOM de las actividades de distribución y comercialización de gas combustible por redes de tubería y de Otros Activos para la actividad de distribución.

La Circular CREG 111 de 2015 y conforme a lo definido en la Resolución CREG 141 de 2015, la cual modifica la Resolución CREG 202 de 2013, se definió el cronograma comprendido entre el periodo del 7 al 30 de octubre de 2015, para que las empresas que prestan servicio de gas combustible por redes en mercados relevantes de distribución que cumplieron periodo tarifario realizaran el proceso de reporte de información correspondiente a las solicitudes de cargos de distribución de gas combustible por redes de tubería para los mercados existentes de distribución que hubieren concluido su periodo tarifario o que no lo hubieren concluido pero que decidieron acogerse a lo establecido en el numeral 6.5. de la Resolución CREG 202 de 2013.

Dado ese cronograma, las empresas distribuidoras de gas combustible presentaron solicitudes formales de aprobación de cargos para los diferentes mercados relevantes de distribución para el siguiente periodo tarifario.

Mediante Auto de 9 de diciembre de 2015, la dirección ejecutiva de la CREG dio inicio a la actuación administrativa tendiente a la evaluación de la solicitud de cargos de distribución para mercado relevante de distribución conformado por el Distrito de Bogotá y los municipios de Soacha, Sibaté, la Calera, La Mesa, Anapoima, Mesitas del Colegio y Viotá (Cundinamarca), solicitado por GAS NATURAL S.A. E.S.P.

En el proceso de análisis de las solicitudes de aprobación de cargos, la Comisión encontró problemas en la calidad de información reportada por las empresas que incidían directamente en el cálculo de los cargos de distribución, los cuales requerían ser resueltos por la Comisión so pena de trasladar ineficiencias en las tarifas, a los usuarios.

De esta manera estando en curso la respectiva actuación administrativa y sin que se hubiera resuelto de fondo, la Comisión de Regulación de Energía y Gas, mediante la



**AUTO****Noviembre de 2016****GAS NATURAL S.A. E.S.P.**

3 / 43

Resolución CREG 093 de 2016 revocó apartes de la metodología tarifaria definida en la Resolución CREG 202 de 2013, aspectos relacionados con: (i) gastos de Administración, Operación y Mantenimiento (AOM), (ii) Otros Activos, (iii) mercados financiados con recursos públicos, y (iv) demanda, entre otros.

La Resolución CREG 093 de 2016 no solo revocó parcialmente la Resolución CREG 202 de 2013, modificada por las Resoluciones CREG, 138 de 2014 y 125 de 2015, sino que también ordenó archivar las actuaciones administrativas iniciadas para las solicitudes tarifarias de los mercados relevantes de distribución de gas combustible por red de tuberías existentes, que cumplieron periodo tarifario y que realizaron el proceso de reporte de información correspondiente, o que no hubieren cumplido pero que decidieron acogerse a lo establecido en el numeral 6.5. de la Resolución CREG 202 de 2013.

Dicho mandato de cierre de las actuaciones se oficializó para el caso concreto mediante la expedición de Auto de Archivo de solicitud de aprobación de cargos de distribución de gas combustible por redes proferido el 4 de agosto de 2016, para la solicitud correspondiente al mercado relevante conformado por el Distrito de Bogotá y los municipios de Soacha, Sibaté, la Calera, La Mesa, Anapoima, Mesitas del Colegio y Viotá (Cundinamarca) presentada por la empresa GAS NATURAL S.A. E.S.P. ya que los apartes revocados hacían inoperante la metodología fijada, impidiendo la aplicación de la misma y por tanto, hacían improcedente la continuación de la mencionada actuación administrativa.

Surrido el trámite de notificación personal de la referida decisión y estando dentro del término legal, el representante legal de GAS NATURAL S.A. E.S.P. interpuso recurso de reposición contra el mencionado auto de cierre argumentando lo siguiente:

## CONSIDERACIONES DEL RECURRENTE

### 1. Presunta violación al principio fundamental de debido proceso y falsa motivación.

Argumenta en este sentido el recurrente, que respecto de este derecho fundamental en el caso particular, la supuesta transgresión se habría materializado en la medida en que la Comisión tomó la decisión de revocar parcialmente la metodología tarifaria prevista en la Resolución CREG 202 de 2013 y ordena el archivo de las actuaciones administrativas, con base en el supuesto hallazgo de diferentes fallas e inconsistencias en la información reportada por los distribuidores, pero sin haber notificado éstas a cada una de las empresas en cuestión y, peor aún, sin que a las mismas se les hubiese dado la oportunidad de exponer los argumentos en su defensa, o bien, de corregir las supuestas irregularidades encontradas. En otras palabras, se violó el debido proceso



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

**AUTO**  
**Noviembre de 2016**  
**GAS NATURAL S.A. E.S.P.**  
4 / 43

pues no se permitió a las empresas contradecir ninguna de las afirmaciones y graves señalamientos expuestos en su contra en la Resolución CREG 093 de 2016.

Igualmente se señala en este sentido, que frente al Auto de fecha 4 de agosto de 2016 la violación al debido proceso también se presenta ya que el auto que ahora se repone se limita a señalar que, en razón de la revocatoria, la metodología resulta inaplicable y, por lo tanto, se debe proceder al archivo de la actuación administrativa correspondiente a la solicitud tarifaria, sin permitir el ejercicio al derecho de defensa ni tampoco la posibilidad de practicar pruebas para desvirtuar las acusaciones realizadas por el regulador.

Plantea el recurrente que es evidente que la CREG evadió el cumplimiento completo y adecuado de su función regulatoria, en tanto que no utilizó los instrumentos y facultades legales que tenía a su disposición para corregir los *supuestos errores* encontrados en la información aportada por las empresas.

Indica además el recurso que la Comisión contaba (y cuenta) con un sin número de instrumentos que le han sido otorgados para el cumplimiento de su función de regulación, herramientas que omitió utilizar prefiriendo acudir de manera apresurada a la revocatoria directa, siendo esta la medida más gravosa para las empresas y para el sector en general.

Por otro lado advierte el recurrente, que la Resolución CREG 093 de 2016 y el auto citado implican el desconocimiento del procedimiento establecido expresamente en la Ley 142 de 1994 para la determinación de las metodologías, tarifarias. Consecuentemente, supondría la violación del Decreto 2696 de 2004 mediante el cual se definieron las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación.

Se concluye en este sentido que en este caso concreto, la expedición de la Resolución CREG 093 de 2016, es un acto administrativo de carácter general, pero a través del cual se tomó una decisión que tiene efectos individuales, en tanto ordena el archivo de las actuaciones administrativas particulares, lo cual afirma el peticionario, implica una violación directa al debido proceso.

Con relación a la falsa motivación aducida por el recurrente, esta radicaría en la existencia de una evidente divergencia entre la realidad fáctica y jurídica que indujo a la producción de los actos administrativos, y los motivos argüidos o tomados como fuente por la CREG.

En el caso concreto, la Comisión habría incurrido en una falsa motivación no solo en la medida en que la parte motiva de la resolución CREG 093 de 2016 expone hechos que no corresponden con la verdad y que no resultan imputables a GAS NATURAL S.A.



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

**AUTO**

**Noviembre de 2016**

**GAS NATURAL S.A. E.S.P.**

5 / 43

E.S.P. sino porque, además, abusa de las atribuciones que le fueron conferidas por la ley.

En conclusión, señala el peticionario, en el caso particular de GAS NATURAL S.A. E.S.P. existe un vicio de falsa motivación tanto en la Resolución CREG 093 de 2016 como en el auto mediante el cual se ordenó el archivo de la actuación administrativa, no solo debido a la falta de consistencia entre las afirmaciones expuestas por el regulador y la realidad, sino además, en la medida que, como consecuencia de lo anterior, la decisión adoptada implica un abuso de las facultades de la Comisión en contra de las empresas frente a las cuales las afirmaciones no resultaban imputables.

## **2. Con la Expedición de la Resolución CREG 093 de 2016, se habría presentado una supuesta violación al principio constitucional de la seguridad jurídica.**

Plantea el recurrente que la actuación de la CREG es inadmisible porque, además de que resulta materialmente contraria a derecho en la medida que supone la violación directa de diferentes principios y derechos de rango constitucional, implica un cambio intempestivo de posición jurídica por parte de la CREG, que atenta contra el principio, de la seguridad jurídica, el principio de confianza legítima y el principio que exige respeto por los actos propios.

Señala adicionalmente el recurso, que esto representaría una falta de la Comisión que va en contravía del ejercicio correcto y coherente de la función administrativa, así como de múltiples derechos en cabeza de los agentes regulados, pues según el recurrente resulta claro entonces, que en el ejercicio de la función de regulación, la revocatoria directa de un acto administrativo de carácter general obedece a un mecanismo que únicamente puede y debe proceder por causas excepcionales y taxativas (art. 93, CPACA), las cuales en todo caso, tendrían que estar debidamente demostradas, en la medida que afectan de manera directa el principio de la seguridad jurídica.

## **3. Presunta violación del Principio de la Buena Fe, Confianza Legítima**

Argumenta el recurrente que aparentemente la Comisión ha violado el Principio de la Buena Fe y consecuentemente el sub-principio de Confianza Legítima como expresión del principio de la Buena Fe en la medida que, primero, al revocar de manera abrupta la Resolución CREG 202 de 2013 se transgredió la confianza legítima que las empresas distribuidoras tenían con relación a la aplicación de la metodología tarifaria; y segundo, debido a que las razones expuestas por la Comisión para tomar la decisión, implican el desconocimiento y la transgresión de sus propios actos.

Se reclama entonces por el peticionario la violación al principio de Buen Fe en la medida que GAS NATURAL S.A. E.S.P. confiando de manera sana y transparente en las actuaciones de la CREG, desplegó actividades o asumió conductas con el convencimiento de estar amparadas jurídicamente, pero que finalmente fueron



**AUTO**Noviembre de 2016GAS NATURAL S.A. E.S.P.

6 / 43

desconocidas por la misma entidad a pesar de haber emitido signos externos que dieron lugar a que la empresa adquiriera esa certeza en proceso de construcción de la metodología tarifaria.

En consecuencia, afirma el peticionario, debido a que con la metodología establecida en la Resolución 202 la CREG creó señales claras para los agentes del mercado de distribución de gas y, por lo tanto, generó en ellos expectativas legítimas en relación a la tarifa a la que tendrían derecho por la prestación del servicio de distribución de gas combustible, la Comisión debería proceder a individualizar el resultado del análisis hecho en cada caso en particular de la información reportada, para que cada empresa dentro de un plazo razonable pudiera corregir las supuestas inconsistencias, conforme los medios e instrucciones otorgados por la CREG, y así proceder a dar aplicación a la metodología de la Resolución CREG 202 de 2013.

**PETICIONES DE GAS NATURAL S.A. E.S.P.**

1. Se revoque el Auto de fecha 4 de agosto de 2016.
2. Se revoque la Resolución CREG 093 de 2016.
3. Se continúe con la actuación administrativa y se proceda a la aprobación de los cargos correspondientes de acuerdo a la metodología establecida en la Resolución CREG 202 de 2013.

**ANÁLISIS DE LA CREG****1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.**

En una primera instancia, y antes de entrar a considerar de forma individual cada uno de los planteamientos aducidos por el recurrente, consideramos oportuno hacer algunas precisiones conceptuales referidas a la naturaleza jurídica de los dos actos administrativos a los que se refiere de forma reiterada, directa e indirectamente el recurso de reposición presentado y que ahora se atiende, es decir, la Resolución CREG 093 de 2016, contra la que no precede recurso alguno y, el auto de cierre de la actuación particular.

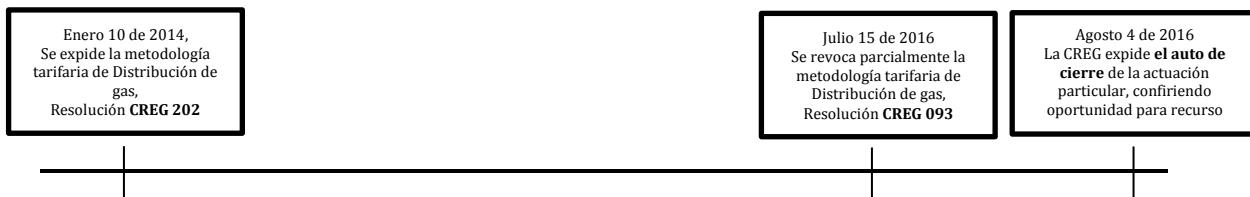
De manera ilustrativa y con el fin de hacer puntual claridad sobre los hitos fundamentales que se deben tener en cuenta para responder el presente recurso, se debe hacer énfasis en tres momentos de forma específica:



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

**AUTO**  
**Noviembre de 2016**  
**GAS NATURAL S.A. E.S.P.**  
7 / 43

1. El 10 de enero de 2014 se incorpora al ordenamiento jurídico la Resolución CREG 202 de 2013, mediante la cual se fija la metodología de la actividad de distribución de gas combustible por red de tuberías en Colombia.
2. El 15 de julio de 2016, se revoca parcialmente la Resolución CREG 202 de 2013, por motivos de interés público, acto auto contenido.
3. Debido a la revocatoria, y a la consecuente falta de elementos determinantes de la metodología, se expedían actuaciones particulares, con el fin de archivar las solicitudes que se encontraban en trámite, actuaciones que por su condición de actos particulares tienen la oportunidad procesal del recurso de reposición que ahora se atiende.



Previa la descripción de los anteriores tres hitos, los cuales se deben tener presentes a lo largo del presente análisis, es necesario hacer precisiones conceptuales sobre algunas particularidades propias del proceso que se adelantó, con el fin de aclarar aspectos que como se verá, el recurrente entremezcla de forma reiterada.

Se observa en el cuerpo del recurso de forma permanente, que el recurrente no se centra en el auto de archivo de la actuación particular, que en si es el acto objeto del recurso, sino que por otra parte vincula a la argumentación constantemente la Resolución CREG 093 de 2016, y trata de utilizar la oportunidad procesal del recurso, abierta por la administración en el auto de archivo de las actuaciones particulares, como medio indirecto para objetar las consideraciones que tuvo el regulador al momento de revocar parcialmente la metodología tarifaria vertida en la Resolución CREG 202 de 2013 y que no tiene lugar a recurso, ya que como dispone la normatividad contencioso administrativa, las revocatorias directas de los actos administrativos no tienen lugar a recurso alguno en sede de vía gubernativa.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> COLOMBIA, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. **Artículo 95. Improcedencia.** Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso.



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

**AUTO****Noviembre de 2016****GAS NATURAL S.A. E.S.P.**

8 / 43

Igualmente, se debe tener presente que dado que la metodología parcialmente revocada (Res. CREG 202/13), tenía la condición de acto general, el acto revocatorio de esta (Res. CREG 093/16), comporta también esta condición de general, de tal manera que tampoco tendría la posibilidad de ser recurrido mediante vía gubernativa en sede de reposición y/o de apelación.<sup>2</sup>

De otra parte, el recurrente aborda de forma directa el auto de archivo de la solicitud de aprobación de cargos de distribución de gas combustible por redes para el mercado relevante conformado por el Distrito Bogotá y los municipios de Soacha, Sibaté, la Calera, La Mesa, Anapoima, Mesitas del Colegio y Viotá (Cundinamarca), presentada por la empresa GAS NATURAL S.A. E.S.P. auto que se constituye en una de las consecuencias sustanciales de la revocatoria, y que por su naturaleza particular y de acto definitivo dentro del trámite de las solicitudes, si permite la interposición de recursos de vía gubernativa, como en efecto en este caso se produjo con la presentación del recurso de reposición que ahora responde.<sup>3</sup>

Igualmente es oportuno demarcar el alcance mismo de los recursos de reposición, es decir, que temas debe comprender este recurso, y a cuales debe restringirse la argumentación del mismo, con el fin de no entrar en materias no comprendidas en la actuación que se pone en reconsideración de la Comisión, so pena de incurrir en falta de congruencia y en la perdida de unidad de materia exigida en estos casos.

Con el fin de enmarcar las consideraciones preliminares y la disertación a lo largo del presente acto se considera pertinente también analizar el alcance del principio de legalidad de los actos administrativos y el alcance que el mismo tiene frente a los actos administrativos de orden general como lo es la Resolución CREG 093 de 2016, con el fin de establecer que tan oportuna es en este caso referirse a lo señalado en esa resolución.<sup>4</sup>

Así pues se entran a desarrollar en extenso cada una de las consideraciones anteriores.

<sup>2</sup> COLOMBIA, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. **Artículo 75. Improcedencia.** No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa.

<sup>3</sup> COLOMBIA, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. **Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos.** Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos: Reposición, apelación y quejan. **Artículo 43. Actos definitivos.** Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

<sup>4</sup> COLOMBIA, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. **Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo.** Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.



**1.1 La doble naturaleza jurídica de la Resolución CREG 093 de 2016, como acto general y acto revocatorio y las consecuencias que de ello se derivan.**

Mediante la Resolución CREG 093 de 2016 la Comisión de regulación de Energía y Gas decidió por las razones que se vierten en el cuerpo mismo de ese acto administrativo, revocar algunos aspectos de la metodología tarifaria de distribución de gas combustible por red de tuberías fijada mediante la resolución CREG 202 de 2013, los aspectos revocados fueron:

El parágrafo 4 del Numeral 5.2 del Artículo 5º de la Resolución CREG 202 de 2013, Modificado por el Artículo 2º de la Resolución CREG 138 de 2015, en atención a la causal prevista en el numeral 2 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, relativo a los criterios para la conformación de los mercados relevantes de distribución para el siguiente período tarifario.

La definición de las componentes Qtk, QResk, del numeral 9.1.1.1 de la Resolución CREG 202 de 2013, correspondiente a Mercados Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario conformados a partir de Mercados Existentes de Distribución o Agregación de Mercados Existentes de Distribución relacionado al cálculo del cargo de distribución aplicable a los usuarios de uso residencial.

**AUTO****Noviembre de 2016****GAS NATURAL S.A. E.S.P.**

10 / 43

La definición del componente Qtme, (QNoResES+QRes)me, del numeral 9.1.1.2 de la Resolución CREG 202 de 2013, correspondiente a Mercados Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario conformados a partir de Anexar a Mercados Existentes de Distribución Municipios Nuevos también relacionado al cálculo del cargo de distribución aplicable a los usuarios de uso residencial.

El componente Qtk, QResk, del numeral 9.2.1.1 de la Resolución CREG 202 de 2013, modificado por el Artículo 4 de la Resolución CREG 138 de 2014, correspondiente a Mercados Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario conformados a partir de Mercados Existentes de Distribución o Agregación de Mercados Existentes de Distribución, referido al calculo del cargo promedio de distribución aplicable a usuarios diferentes a los de uso residencial.

La definición del componente (QNoResRS+QRes)me, QTme, QResme del numeral 9.2.1.2 de la Resolución CREG 202 de 2013, modificado por el Artículo 4 de la Resolución CREG 138 de 2014, correspondiente a Mercados Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario conformados a partir de Anexar a Mercados Existentes de Distribución Municipios Nuevos igualmente relacionado con el calculo del cargo promedio de distribución aplicable a usuarios diferentes a los de uso residencial.

El aparte correspondiente a: “*o de las definidas en el ANEXO 6 pero que se construyeron en Cali, Floridablanca y otros Municipios de Antioquia con posterioridad al establecimiento de normas técnicas superiores a las normas nacionales de construcción*”, del numeral 9.6.2 del artículo 9º de la Resolución CREG 202 de 2013, Unidades Constructivas para la Valoración de la Inversión Programada en nuevas inversiones que fue reconocida y ejecutada en la anterior revisión tarifaria (IPE) o Inversión ejecutada durante el Período Tarifario y no prevista en el Programa de Nuevas Inversiones (INPE).

El numeral 9.7 del artículo 9º de la Resolución CREG 202 de 2013, correspondiente a GASTOS DE ADMINISTRACIÓN, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO (AOM).

El numeral 9.8 del artículo 9º de la Resolución CREG 202 de 2013, correspondiente a DEMANDAS DE VOLUMEN.

El ANEXO 9 de la Resolución CREG 202 de 2013, Modificado por las Resolución CREG 138 de 2014 y 125 de 2015 correspondiente a OTROS ACTIVOS,



**AUTO****Noviembre de 2016****GAS NATURAL S.A. E.S.P.**11 / 43

El ANEXO 10 de la Resolución CREG 202 de 2013, Modificado por las Resolución CREG 138 de 2014 y 125 de 2015, correspondiente a METODOLOGÍA PARA ESTABLECER EL COSTO EFICIENTE DE ADMINISTRACIÓN, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO –AOM- DE LA ACTIVIDAD DE DISTRIBUCIÓN DE GAS COMBUSTIBLE,

Los puntos antes mencionados, hacen parte de la metodología tarifaria general fijada mediante la Resolución CREG 202 de 2013, a través de la cual la Comisión estableció los criterios generales para remunerar la actividad de distribución de gas combustible por redes de tubería.

Esta metodología fijó entre otros aspectos los siguientes: i) las reglas para la conformación de sistemas de distribución, ii) las condiciones para establecer los mercados relevantes de distribución para el siguiente período tarifario, iii) Las reglas para la solicitud y aprobación de cargos, iv) la vigencia de los nuevos cargos, v) la metodología de remuneración de la actividad de distribución de gas combustible por redes de tubería, vi) la metodología para el cálculo de los cargos de distribución a partir de los costos medios históricos o costos medios de mediano plazo, vi) la aplicación de la metodología de canasta de tarifas para usuarios diferentes a los de uso residencial, vii) la gradualidad en la aplicación de los nuevos cargos de distribución a usuarios de uso residencial, viii) la fórmula de actualización del cargo de distribución aplicable a usuarios de uso residencial y del cargo promedio de distribución aplicable a usuarios diferentes a los de uso residencial ix) la reposición de activos, x) la confiabilidad y/o seguridad, xi) Los mercados relevantes de distribución para el siguiente período tarifario en donde hay más de un distribuidor, xii) la definición de los activos de terceros, xiii) La remuneración por el servicio de distribución por parte de los usuarios no regulados, xiv) los aspectos relacionados con las zonas geográficas que dejan de ser áreas de servicio exclusivo por culminación de los contratos de concesión, xv) La distribución de gas mediante gasoductos virtuales, xvi) Las consideraciones para la conexión de un sistema de distribución a otros sistema de distribución, xvii) El costos unidades constructivas para valorar inversión existente, xviii) Las cantidades de unidades constructivas reconocidas como inversión existente, xix) Las unidades constructivas para la valoración de nuevas inversiones, xx) El costo de las unidades constructivas para la valoración de la inversión de nuevas inversiones, xxi) La metodología para establecer el costo eficiente de administración, operación y mantenimiento –AOM- de la actividad de distribución de gas combustible, xxii) La metodología para la determinación de la proyección de demanda de gas combustible en los municipios nuevos, entre otros aspectos.

Como se ve, la Resolución CREG 202 de 2013, establece toda una metodología tarifaria dirigida a las personas que, estando organizadas en alguna de las formas dispuestas por el Título I de la Ley 142 de 1994, desarrollan la actividad de distribución de Gas Combustible a través de Sistemas de Distribución, con excepción de aquellos



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

**AUTO****Noviembre de 2016****GAS NATURAL S.A. E.S.P.**12 / 43

donde la prestación del servicio se haga bajo el esquema de áreas de servicio exclusivo.

En este orden, estamos frente a un **acto administrativo de carácter general**,<sup>5</sup> **impersonal**,<sup>6</sup> **objetivo**<sup>7</sup> y **abstracto**,<sup>8</sup> mediante el cual se fijan los criterios mediante los cuales se remuneraría la actividad de distribución de gas combustible por red de tubería en el territorio nacional.

Frente a, las diferencias entre los diferentes actos administrativos, de acuerdo a la pluralidad de personas a que se dirija el Consejo de Estado ha señalado reiteradamente lo siguiente:

(...)

*"En cuanto a su contenido, los actos administrativos se clasifican en generales, particulares y mixtos. Por actos administrativos de contenido general se entienden aquellos que crean, modifican o extinguén situaciones jurídicas de carácter impersonal, objetivo, abstracto; no son obligatorios mientras no hayan sido debidamente publicados; contra ellos no proceden recursos en vía gubernativa. En el derecho colombiano se incluyen dentro de esta modalidad, los actos normativos, cuyo prototipo es el decreto reglamentario. Por actos administrativos de contenido particular se entienden aquellos que crean, modifican o extinguén situaciones jurídicas de carácter personal, subjetivo o concreto; su eficacia depende de que hayan sido debidamente notificados - excepcionalmente comunicados v. gr. nombramientos- y se encuentren en firme; contra ellos, por regla general, proceden recursos en la vía gubernativa. Para eventos en los cuales un acto administrativo incorpore simultáneamente decisiones de contenido general y de contenido particular, esta Corporación ha admitido la existencia de los actos mixtos, cuyo régimen jurídico aplicable es el que corresponda a la naturaleza de la respectiva decisión. En el sistema normativo colombiano actualmente vigente, la revocatoria directa procede frente a los actos administrativos de carácter general y a los de carácter particular, pues, de una parte, las normas que consagran y regulan la institución, no hacen distinción alguna y, de otra, la Ley 809 de 2.003, cuyo artículo 1º modificó el artículo 71 del C.C.A., hizo referencia expresa al tema. Nota de Relatoría: Ver Sentencia de 21 de marzo de 1.996, expediente número 3575; 18 de marzo de*

<sup>5</sup> RAE. Mayoría de un conjunto de cosas o personas.

<sup>6</sup> RAE. Que no se aplica a nadie en particular. Que carece de sujeto, sea expreso o tácito.

<sup>7</sup> RAE. Pertenciente o relativo al objeto en sí mismo, con independencia de la propia manera de pensar o de sentir. Que existe realmente, fuera del sujeto que lo conoce.

<sup>8</sup> RAE. Que significa alguna cualidad con exclusión del sujeto.



**AUTO**  
**Noviembre de 2016**  
**GAS NATURAL S.A. E.S.P.**  
13 / 43

1.999, expediente número 5253; de 12 de agosto de 1.999, expediente 5500; de 28 de octubre de 1.999, exp. 3443; 16 de febrero de 2001, expediente 3531<sup>9</sup>

(Subrayas ajenas al texto original de la providencia citada)

(...)

Algunos tratadistas como Luis Enrique Berrocal Guerrero, son más específicos aún en la clasificación que se hace del acto administrativo de orden general, sub clasificándolo en *actos administrativos generales de regulación*, y en este sentido señala que estos son:

(...)

**"Los actos administrativos generales de regulación que aquí relacionamos son justamente los que se profieren en desarrollo de la regulación en estricto sentido por lo cual son un medio especializado de intervención socio económica que le permite al Estado fijar condiciones más específicas o detalladas para el funcionamiento de cada actividad y servicio (específicamente servicios públicos) que el Constituyente ha considerado necesario encausar o ajustar su funcionamiento hacia los principios y fines del Estado Social de Derecho y del carácter democrático participativo adoptado en la Constitución Política de 1991 y, con la rapidez y oportunidad requerida, adaptar la normatividad pertinente a las particularidades sustanciales y formales de cada actividad o servicio y a los cambios continuos que les imprime la evolución social, económica y tecnológica en el marco de la globalización."<sup>10</sup>**

(...)

Así las cosas es claro que la Resolución CREG 202 de 2013, es un acto administrativo de carácter general e impersonal, **pues creó, modificó y extinguió situaciones jurídicas de carácter objetivo y abstracto que había fijado la Resolución CREG 011 de 2003.**

En este orden de ideas la Resolución CREG 093 de 2016, por medio de la cual se revocan apartes de la Resolución CREG 202 de 2013, deriva también su naturaleza, en un acto administrativo general, pues de la naturaleza del acto cuestionado, proviene la naturaleza del acto revocatorio.

<sup>9</sup> COLOMBIA, Consejo de Estado, Sala de los Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Expediente: 220651 11001-03-26-000-1994-10227-0110227.

<sup>10</sup> COLOMBIA, Manual del Acto Administrativo, librería ediciones del profesional LTDA, Quinta edición.



**AUTO**

**Noviembre de 2016**

**GAS NATURAL S.A. E.S.P.**

14 / 43

Una vez aclarada la naturaleza general de la Resolución CREG 093 de 2016, se debe analizar la procedencia de los recursos de reposición en este tipo de eventos, respecto de lo cual advierte el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

(...)

**"Artículo 75. Improcedencia. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa."**

*(Subrayas ajenas al texto original de la norma citada)*

(...)

Así pues se concluye en este sentido que contra los actos administrativos de orden general como lo es la Resolución CREG 093 de 2016, no procede en ningún caso el recurso de reposición.

No obstante lo anterior, el carácter de acto general del que esta investida la Resolución CREG 093 de 2016, no es su única condición, ya que este acto **tienen la naturaleza simultanea de acto revocatorio**, actos respecto de los cuales señala el Artículo 95 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo lo siguiente:

(...)

**Artículo 95. Oportunidad. La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.**

*Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud.*

**Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso.**

*(Subrayas ajenas al texto original de la norma citada)*

(...)

Se concluye en este sentido que contra los actos mediante los cuales se resuelven una revocatoria directa tampoco procede recurso alguno.



**AUTO**  
**Noviembre de 2016**  
**GAS NATURAL S.A. E.S.P.**  
15 / 43

Así las cosas, se tiene que debido a la doble condición que comporta la Resolución CREG 093 de 2016, de **acto general y acto revocatorio**, dicha decisión no es susceptible de ser cuestionada vía recurso de reposición como materialmente lo pretende el recurrente en este caso, en unas oportunidades de forma directa y en otras de forma indirecta.

Se concluye pues, que la interposición de recurso de reposición sobre aspectos de la Resolución CREG 093 de 2016 es improcedente en este caso, y en consecuencia los puntos del presente recurso, en los que se abordan temáticas propias de la Resolución CREG 093 de 2016, no serán objeto de análisis en el desarrollo de esta contestación.

## 1.2 La presunción de legalidad de los actos administrativos.

Dispone nuestro ordenamiento jurídico, en específico el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo sobre la firmeza de los actos administrativos, la presunción de legalidad y el carácter de ejecutoriedad de los mismos lo siguiente:

(...)

**Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos.** Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.
4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.
5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.

**Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo.** Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.

(Subrayas ajenas al texto original de la norma citada)

(...)



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

**AUTO**  
**Noviembre de 2016**  
**GAS NATURAL S.A. E.S.P.**  
16 / 43

Como se vio en el acápite anterior (No. 1.1) de las consideraciones preliminares de la respuesta de este recurso, la Resolución CREG 093 de 2016, es un acto administrativo de carácter general, lo cual implica que la firmeza del mismo se encuentra enmarcada en la primera circunstancia señalada por el artículo 87 del C.P.A.C.A. es decir, cuando contra el acto no proceda ningún recurso, y desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según sea el caso.

Para este efecto la Resolución CREG 093 de 2016 fue publicada en el Diario Oficial No. 49.935 de 15 de julio de 2016, de suerte que se encuentra en firme desde el día 16 de julio de 2016.

Estando en firme un acto administrativo, se presume la legalidad del mismo en la medida en que se asume que este ha emanado de la aplicación de mandatos legales y fue proferida por los funcionarios competentes en estricta aplicación del procedimiento y normatividad correspondientes.

En ese sentido, ha señalado la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1436/00 de 2000, M.P. ALFREDO BELTRÁN SIERRA:

(...)

*“El acto administrativo definido como la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados.*

*Como expresión del poder estatal y como garantía para los administrados, en el marco del Estado de Derecho, se exige que el acto administrativo esté conforme no sólo a las normas de carácter constitucional sino con aquellas jerárquicamente inferiores a ésta. Este es el principio de legalidad, fundamento de las actuaciones administrativas, a través del cual se le garantiza a los administrados que en ejercicio de sus potestades, la administración actúa dentro de los parámetros fijados por el Constituyente y por el legislador, razón que hace obligatorio el acto desde su expedición, pues se presume su legalidad.*

*Presunción de legalidad que encuentra su contrapeso en el control que sobre él puede efectuar la jurisdicción. Así, la confrontación del acto con el ordenamiento jurídico, a efectos de determinar su correspondencia con éste, tanto por los aspectos formales como por los sustanciales, la ejerce, entre nosotros, el juez contencioso, que como órgano diverso a aquel que profirió el acto, posee la competencia, la imparcialidad y la coerción para analizar la conducta de la administración y resolver con efectos vinculantes sobre la misma. Esta*



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

**AUTO**  
**Noviembre de 2016**  
**GAS NATURAL S.A. E.S.P.**  
17 / 43

*intervención de la jurisdicción, permite apoyar o desvirtuar la presunción de legalidad que sobre el acto administrativo recae, a través de las acciones concebidas para el efecto, que permiten declarar la nulidad del acto y, cuando a ello es procedente, ordenar el restablecimiento del derecho y el resarcimiento de los daños causados con su expedición.”*

*(Subrayas ajenas al texto original de la providencia citada)*

(...)

En el mismo sentido ha sostenido el Consejo de Estado, en sentencia de 02/11/2004, SALA PLENA, PONENTE: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA:

(...)

*“...se tiene que el control de legalidad que ejerce la jurisdicción contencioso administrativa sobre los actos administrativos se da de una sola forma, esto es, examinando la conformidad del acto administrativo sometido a su juicio con las normas superiores que le sirven de fundamento sustancial y formalmente considerado, y como tal se ejerce tanto sobre actos administrativos generales o regla y particulares, de modo que desde el punto de vista de su objeto, lo que puede ser abstracto es la situación jurídica que se examine en tanto los primeros son actos reglas por contener situaciones abstractas e impersonales, mientras que los segundos, como es sabido, contienen situaciones jurídicas individualizadas o subjetivas, concretas. Luego desde ese punto de vista no siempre puede ser abstracto el objeto del control de legalidad. Si se mira desde el contenido de la finalidad del control de legalidad y del contenido de su resultado, se tiene que, éste busca establecer la conformidad o compatibilidad del acto administrativo encausado, esto es, de la situación jurídica general o particular enjuiciada, con el ordenamiento jurídico, y por tanto si debe o no permanecer en él. Por ello, la sentencia que resulte de ese control declarará o negará su nulidad, según lo establece el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo; con lo segundo desaparecerá la situación jurídica contenida en el acto. Es decir, que los efectos de su nulidad, si el acto es general, serán generales o impersonales, por lo que también se les denomina efectos abstractos; pero si es particular, serán igualmente particulares o subjetivos, y de todos modos tendrá efectos jurídicos, incluso con fuerza de cosa juzgada. De modo que si por control de legalidad en abstracto pudiera entenderse que la sentencia haga abstracción de, esto es, que no afecte la situación jurídica - general o individual- creada o contenida en el acto administrativo sub júdice en acción de nulidad, también es un control imposible por cuanto no puede haber sentencia de acción de nulidad que no declare si anula o no dicha situación jurídica, pues ésta, y no otra cosa, es sustancialmente el acto administrativo en*



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

**AUTO**  
**Noviembre de 2016**  
**GAS NATURAL S.A. E.S.P.**  
**18 / 43**

tanto acto jurídico. Recuérdese que al tenor del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo “los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo”, lo cual justamente sólo se puede dar en virtud del control de legalidad a cargo de esa jurisdicción.

(Subrayas ajenas al texto original de la providencia citada)

(...)

Así las cosas, se pone de presente que hasta tanto la Resolución 093 de 2016, no surta el correspondiente trámite de control de legalidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se presume que la misma es conforme a derecho.

Es ese orden de ideas, no es procedente cuestionar la legalidad y la oportunidad de la fundamentación que dio lugar a la Resolución CREG 093 de 2016 mediante la interposición de un recurso de reposición conferido a manera de oportunidad procesal de contradicción sobre otro el acto administrativo diferente, este, el de cierre de las actuaciones particulares de solicitudes de cargos.

En tal sentido no se procederá en la presente exposición a dar trámite a los argumentos que contengan señalamientos directos o indirectos a la motivación de la Resolución CREG 093 de 2016, pues esta goza de la plena presunción de legalidad.

### **1.3 Naturaleza jurídica del Auto de cierre de las actuaciones administrativas.**

Además de revocar algunos aspectos de la metodología tarifaria de distribución de gas combustible por red de tuberías fijada mediante la resolución CREG 202 de 2013, la Resolución CREG 093 de 2016 también procedió en su artículo 11º a ordenar el archivo para las solicitudes tarifarias de los mercados relevantes de distribución de gas combustible por red de tuberías existentes, que cumplieron periodo tarifario y que realizaron el proceso de reporte de información correspondiente, o que no hubieren cumplido pero que decidieron acogerse a lo establecido en el numeral 6.5. de la Resolución CREG 202 de 2013.

Como consecuencia de dicho mandato, la Comisión procedió a expedir actuaciones administrativas individuales mediante las cuales se ordenó el archivo de cada una de las solicitudes de aprobación de cargos de distribución de gas combustible por redes para los diferentes mercados relevantes debido a que los apartes revocados, al ser esenciales en la metodología, impedían la aplicación de la misma, haciendo improcedente la continuación de la actuación particular.

En este orden el Consejo de Estado en providencia de 01/06/2016, Sección Cuarta, Ponente Martha Teresa Briceño de Valencia, reiteró sobre las características del acto



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

**AUTO**  
**Noviembre de 2016**  
**GAS NATURAL S.A. E.S.P.**  
19 / 43

administrativo de carácter particular, en contraposición del general, que este se refiere a una situación concreta en la que se aplica lo dispuesto en un acto general, de tal manera que materializa la ley o el reglamento en un caso específico así:

(...)

*“...Vale la pena resaltar las siguientes diferencias entre uno y otro acto: (i) El de contenido general manda, prohíbe y sanciona, es decir que es un acto normativo (reglamento) que crea, modifica o extingue una situación de un grupo indeterminado de personas frente a una norma de derecho. El de contenido particular se refiere a una situación particular en la que aplica lo dispuesto en el acto general, así que materializa la ley o el reglamento en un caso específico; significa que crea, modifica o extingue una situación para una o varias personas determinadas. (ii) El acto normativo surge del ejercicio de la facultad reglamentaria que tienen los diferentes funcionarios que componen la administración del orden nacional, departamental, distrital y municipal. A su turno, el acto administrativo particular se expide como consecuencia del ejercicio de una petición en interés particular o para el cumplimiento de una obligación o de un deber legal o de oficio. (iii) El acto general se publica y no es susceptible de ningún recurso; el particular se notifica y, por regla general, es susceptible de recursos.”*

(Subrayas y negrillas ajenas al texto original de la providencia citada)

(...)

De esta manera, en observancia del precepto jurisprudencial, en el caso concreto el auto de cierre de las actuaciones administrativa seguía el lineamiento que de forma expresa ordenó otro acto administrativo, de orden general (La revocatoria directa de la Res. CREG 202 de 2013) es decir, el auto de cierre, en este caso solo se dirigía a extinguir la actuación particular que se adelantaba a la empresa GAS NATURAL S.A. E.S.P. con el fin de dar las mayores garantías posibles al interesado, el cual fue debidamente notificado y se abrió a la vía gubernativa que en estos momentos se atiende.

Así pues, es evidente que estamos frente a dos actos administrativos independientes con naturalezas y objetivos perfectamente diferenciados, el primero, la revocatoria directa, con el objeto de suprimir apartes de la metodología de distribución, y el segundo, un auto particular cuyo objeto es el cierre de una actuación concreta en desarrollo de un mandato general debidamente ejecutoriado y en observancia del artículo 89 del C.P.A.C.A., con el fin de brindar al interesado las oportunidades procesales suficientes en salvaguarda de sus derechos de contradicción.

(...)



**AUTO**  
**Noviembre de 2016**  
**GAS NATURAL S.A. E.S.P.**  
**20 / 43**

**Artículo 89. Carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades.** Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional.

(Subrayas ajenas al texto original de la norma citada)

(...)

En este sentido se concluye que solo es procedente atender en esta contestación, aquellos aspectos que hacen parte de la sustentación y decisión vertida en el auto de cierre, por ser este el que admite la vía gubernativa.

#### 1.4 Alcance del Recurso de Reposición.

Los recursos de reposición son procedentes contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica,<sup>11</sup> que hayan sido proferidos por autoridades que no tengan superior jerárquico y que ponen fin a una actuación administrativa.

Debe entenderse entonces, que en el presente caso el peticionario presenta recurso de reposición contra el auto de cierre de la actuación administrativa el cual contiene su propia motivación requisito *sine qua non* para este tipo de decisiones, procedimiento que se surtió de la siguiente forma:

(...)

<sup>11</sup> COLOMBIA, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos.** Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:  
(...)

2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.

No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.

**Artículo 242. Reposición.** Salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica.

**Artículo 246. Súplica.** El recurso de súplica procede contra los autos que por su naturaleza serían apelables, dictados por el Magistrado Ponente en el curso de la segunda o única instancia o durante el trámite de la apelación de un auto. También procede contra el auto que rechaza o declara desierta la apelación o el recurso extraordinario.



**AUTO**  
**Noviembre de 2016**  
**GAS NATURAL S.A. E.S.P.**  
21 / 43

*Estando en curso la respectiva actuación administrativa y sin que se hubiera resuelto de fondo, la Comisión de Regulación de Energía y Gas, mediante la Resolución CREG 093 de 2016 revocó apartes de la metodología definida en la Resolución CREG 202 de 2013, relacionados con: (i) gastos de administración, operación y mantenimiento (AOM), (ii) Otros Activos, (iii) mercados financiados con recursos públicos, y (iv) demanda, entre otros.*

*Los apartes revocados impiden la aplicación de la metodología en cuestión y, por tanto, hacen improcedente la continuación de la mencionada actuación.*

*En consecuencia el artículo 11 de la Resolución CREG 093 de 2016 ordenó archivar las actuaciones administrativas iniciadas para las solicitudes tarifarias de los mercados relevantes de distribución de gas combustible por red de tuberías existentes, que cumplieron periodo tarifario y que realizaron el proceso de reporte de información correspondiente, o que no hubieren cumplido pero que decidieron acogerse a lo establecido en el numeral 6.5. de la Resolución CREG 202 de 2013.*

#### **RESUELVE:**

**ARTICULO PRIMERO.** Archivar en el estado en que se encuentre la actuación administrativa iniciada con fundamento en la solicitud de la empresa GAS NATURAL S.A. E.S.P. para la aprobación de cargos de distribución del servicio domiciliario de gas combustible por redes para el mercado relevante conformado por municipios que se indican a continuación

(...)

Como se ve, la motivación del cierre de la actuación fue fundamentalmente el hecho objetivo, que los apartes revocados de la Resolución CREG 202 de 2013, eran de la esencia misma de la metodología tarifaria, y sin los cuales la metodología pierde aplicabilidad material, haciendo inocua la continuación de las actuaciones particulares de cálculo las tarifas, de tal manera que solo hasta tanto se complete la metodología y ya con todos los elementos definidos se preceda a la evaluación y el cálculo de cada una de las tarifas.

Así pues, en la contestación del presente recurso solo se abordaran aspectos relacionados con la fundamentación depositada en el auto de cierre de la actuación y no argumentos que se dirijan a controvertir la resolución revocatoria.

#### **2. ANÁLISIS INDIVIDUAL DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS EN EL RECURSO.**

**AUTO****Noviembre de 2016****GAS NATURAL S.A. E.S.P.**

22 / 43

Con el fin de dar respuesta a los anteriores planteamientos, resulta del todo necesario aclarar las consideraciones que tuvo la administración para proceder al archivo de las solicitudes tarifarias, el cual parece ser el centro de la discusión planteada por el recurrente, sin entrar en el análisis de las razones que motivaron la revocatoria en sí, las cuales como ya se ha señalado en extenso anteriormente, deben ser objeto de controversia en otro tipo de instancias.

Las metodologías tarifarias cualquiera sea el servicio público a que se dirijan, desarrollan una serie de principios legales expresamente fijados en el Estatuto de los Servicios Públicos (Ley 142 de 1994) a partir del Título VI de este, para el caso concreto que nos convoca, estos principios generales fueron concretados en parámetros específicos de remuneración de la actividad de distribución de gas combustible por redes de tubería en Colombia, mediante la Resolución CREG 202 de 2013.

En este orden, las metodologías tarifarias en general, y en particular la vertida en la Resolución CREG 202 de 2013, contiene múltiples elementos, dentro de los que se destacan; el ámbito de aplicación de la metodología, los principios rectores que la rigen, los procedimientos a observar en el trámite de las diferentes instancias del análisis tarifario y, de forma especial, como centro mismo de la metodología, la forma como se remunerará la actividad que se está regulando.

La remuneración de toda actividad regulada se ordena fundamentalmente a partir de la evaluación una serie de costos y gastos sistemáticamente agrupados, denominados cargos, que son particularmente ajustados por el regulador de acuerdo a cada modelo metodológico y a cada actividad, así como a las condiciones macro y micro económicas correspondientes.

Para el caso concreto se dispuso que la actividad de Distribución de Gas Combustible por redes de tubería se remunerará usando los cargos por uso aplicables a Usuarios de Uso Residencial y a Usuarios Diferentes a los de Uso Residencial aprobados por la CREG calculados a partir de costos medios históricos y costos medios de mediano plazo.

Igualmente se señaló, que los costos medios históricos y/o los costos medios de mediano plazo, para los Mercado Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario, se calcularían con la valoración de **la Inversión, más los gastos de Administración, Operación y Mantenimiento (AOM), esto dividido sobre la Demanda de Volumen de gas del mercado correspondiente**, aplicando los criterios tarifarios establecidos en la Ley 142 de 1994 de acuerdo a la conformación del Mercado Relevantes de Distribución.

De tal manera que la fórmula mediante la cual se remunera la actividad de Distribución de Gas Combustible por redes de tubería fijada en la Resolución CREG 202 de 2013 es la siguiente.



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

**AUTO**  
**Noviembre de 2016**  
**GAS NATURAL S.A. E.S.P.**  
**23 / 43**

## **INVERSIONES + GASTOS DE AOM**

### **DEMANDA VOLUMEN DE GAS DEL MERCADO**

Conforme a esta fórmula, cada solicitud de cargo presentado por las empresas a la CREG, debía contener entre otras cosas:

Identificación de cada uno de los Municipios que conformarán el Mercado Relevante de Distribución Para el Siguiente Periodo Tarifario propuesto y para el cual la empresa está interesada en obtener un Cargo de Distribución.

La Inversión Existente expresada en millones de pesos de la Fecha Base y para el año de corte de los municipios existentes que van a conformar el Mercado Relevante de Distribución para el Siguiente Período Tarifario.

Programa de inversiones para los municipios nuevos que van a conformar el Mercado Relevante de Distribución para el Siguiente Período Tarifario.

Demandta total expresada en metros cúbicos (m<sup>3</sup>) obtenida en el año de corte para cada uno de los municipios existentes y que van a conformar el Mercado Relevante de Distribución para el Siguiente Período Tarifario.

Volúmenes anuales proyectados de consumo expresados en metros cúbicos para los Municipios Nuevos que van a conformar el Mercado Relevante de Distribución para el Siguiente Período Tarifario.

Gastos de AOM en pesos de la Fecha Base, conforme a lo dispuesto en el ANEXO 10, reportados para los años solicitados.

Indicar si el proyecto cuenta o no con recursos públicos y en caso afirmativo deberá indicar su procedencia, monto, destinación y deberá discriminar las inversiones que ejecutará con recursos propios y aquella que ejecutará con recursos públicos.

Frente a este panorama de información, a partir de la cual la Comisión realiza el análisis de cada una de las solicitudes se tiene que mediante la Resolución CREG 093 de 2016 se revocaron entre otros, los siguientes aspectos de dicha fórmula tarifaria:

La definición de las componentes de demanda denominadas Qtk, QResk, del numeral 9.1.1.1 de la Resolución CREG 202 de 2013, correspondiente a Mercados Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario conformados a partir de Mercados Existentes de Distribución o Agregación de Mercados Existentes de Distribución así.



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

**AUTO**  
**Noviembre de 2016**  
**GAS NATURAL S.A. E.S.P.**  
24 / 43

$$D_{inv(AUR)k} = \frac{IBME_{RPk}}{Q_{Tk}} + \frac{IBME_{RSk}}{(Q_{NoResRSk} + Q_{Resk})}$$

$$D_{AOM(AUR)k} = \frac{AOM_{RPk}}{Q_{Tk}} + \frac{AOM_{RSk}}{(Q_{NoResRSk} + Q_{Resk})}$$

$Q_{Tk}$  Demanda real total anual del Mercado Relevante de Distribución para el Siguiente Período Tarifario k obtenida en la Fecha de Corte, expresada en metros cúbicos ( $m^3$ ).

$Q_{Resk}$  Demanda real anual correspondiente al tipo de usuarios Residencial del Mercado Relevante de Distribución para el Siguiente Período Tarifario k conformado a partir de Mercados Existentes de Distribución o de la Agregación de Mercados Existentes de Distribución obtenida en la Fecha de Corte, expresada en metros cúbicos ( $m^3$ ). Se entiende por demanda real la medida en el medidor del usuario solo afectada por  $K_p$  y  $K_t$  definidos en la Resolución CREG 127 de 2013 o aquellas que la modifiquen o sustituyan.

A renglón seguido se revocó la definición del componente de demanda denominado  $Qtme$ ,  $(QNoResES+QRes)me$ , del numeral 9.1.1.2 de la Resolución CREG 202 de 2013, correspondiente a Mercados Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario conformados a partir de Anexar a Mercados Existentes de Distribución Municipios Nuevos así:

$$D_{inv(AUR)k} = \left[ \frac{IBME_{RPme} + IBMEN_{RPmn}}{Q_{Tme} + VAE(VP(Q(PR)_{Tmn}))} \right] + \left[ \frac{IBME_{RSme} + IBMEN_{RSmn}}{(Q_{NoResRS} + Q_{Res})_me + VAE(VP(Q(PR)_{NoResRS} + Q(PR)_{Res}))_{mn}} \right]$$

$$D_{AOM(AUR)k} = \left[ \frac{AOM_{RPme} + CAE(VP(AOM(PR)_{RPmn}))}{Q_{Tme} + VAE(VP(Q(PR)_{Tmn}))} \right] + \left[ \frac{AOM_{RSme} + CAE(VP(AOM(PR)_{RSmn}))}{(Q_{NoResRS} + Q_{Res})_me + VAE(VP(Q(PR)_{NoResRS} + Q(PR)_{Res}))_{mn}} \right]$$



**AUTO**  
**Noviembre de 2016**  
**GAS NATURAL S.A. E.S.P.**  
25 / 43

$Q_{Tme}$  Demanda real total anual de los Mercados Relevantes Existentes de Distribución que van a constituir el Mercado Relevante de Distribución k para el Siguiente Período Tarifario, conformado a partir de Anexar a Mercados Relevantes Existentes de Distribución Municipios Nuevos obtenida a la Fecha de Corte, expresada en metros cúbicos ( $m^3$ ).

$(Q_{NoResRS} + Q_{Res})_{me}$  Suma de la demanda real anual de Usuarios Diferentes a los de Uso Residencial que está conectada a la Red Secundaria y de la demanda real anual de Usuarios de Uso Residencial del Mercado Relevante de Distribución k para el Siguiente Período Tarifario conformado a partir de Anexar a Mercados Relevantes Existentes de Distribución Municipios Nuevos obtenida en la Fecha de Corte, expresado en metros cúbicos ( $m^3$ ). Se entiende por demanda real la medida en el medidor del usuario solo afectada por  $K_p$  y  $K_t$  definidos en la Resolución CREG 127 de 2013 o aquellas que la modifiquen o sustituyan.

Posteriormente se revocó el componente de demanda denominado  $Q_{Tk}$ ,  $Q_{Resk}$ , del numeral 9.2.1.1 de la Resolución CREG 202 de 2013, modificado por el Artículo 4 de la Resolución CREG 138 de 2014, correspondiente a Mercados Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario conformados a partir de Mercados Existentes de Distribución o Agregación de Mercados Existentes de Distribución así:

$$D_{inv(AUNR)k} = \frac{IBME_{RPk}}{Q_{Tk}} + \frac{IBME_{RS(No Res)k}}{(Q_{Tk} - Q_{Resk})}$$

$$D_{AOM(AUNR)k} = \frac{AOM_{RPk}}{Q_{Tk}} + \frac{AOM_{RS(No Res)k}}{(Q_{Tk} - Q_{Resk})}$$

Donde:

$Q_{Tk}$  Demanda real total anual del Mercado Relevante de Distribución para el Siguiente Período Tarifario k conformado a partir de Mercados Existentes de Distribución o de la Agregación de Mercados Existentes de Distribución, obtenida en la Fecha de Corte, expresada en metros cúbicos ( $m^3$ ).

**AUTO**  
**Noviembre de 2016**  
**GAS NATURAL S.A. E.S.P.**  
26 / 43

$Q_{\text{Resk}}$

Demanda real anual correspondiente al tipo de Usuarios de Uso Residencial del Mercado Relevante de Distribución para el Siguiente Período Tarifario k conformado a partir de Mercados Existentes de Distribución o de la Agregación de Mercados Existentes de Distribución, obtenida en la Fecha de Corte, expresada en metros cúbicos ( $\text{m}^3$ ).

A continuación se revocó la definición del componente de demanda denominado ( $Q_{\text{NoResRS}} + Q_{\text{Res}}$ )<sub>me</sub>,  $Q_{\text{Tme}}$ ,  $Q_{\text{Resme}}$  del numeral 9.2.1.2 de la Resolución CREG 202 de 2013, modificado por el Artículo 4 de la Resolución CREG 138 de 2014, correspondiente a Mercados Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario conformados a partir de Anexar a Mercados Existentes de Distribución Municipios Nuevos

$$D_{\text{inv(AUNR)k}} = \left[ \frac{\text{IBME}_{\text{RPme}} + \text{IBMEN}_{\text{RPmn}}}{Q_{\text{Tme}} + \text{VAE}(\text{VP}(Q(\text{PR})_{\text{Tmn}}))} \right] + \left[ \frac{[\text{IBME}_{\text{RS(NoRes)me}} + \text{IBMEN}_{\text{RS(No Res)mn}}]}{(Q_{\text{Tme}} + \text{VAE}(\text{VP}(Q(\text{PR})_{\text{Tmn}}))) - ((\text{VAE}(\text{VP}(Q(\text{PR})_{\text{Resmn}})) + Q_{\text{Resme}})} \right]$$

$$D_{\text{AOM(AUNR)k}} = \left[ \frac{\text{AOM}_{\text{RPme}} + \text{CAE}(\text{VP}(\text{AOM}(\text{PR})_{\text{RPmn}}))}{Q_{\text{Tme}} + \text{VAE}(\text{VP}(Q(\text{PR})_{\text{Tmn}}))} \right] + \left[ \frac{[\text{AOM}_{\text{RS(NoRes)me}} + \text{CAE}(\text{VP}(\text{AOM}_{\text{RS(No Res)mn}}))]}{(Q_{\text{Tme}} + \text{VAE}(\text{VP}(Q(\text{PR})_{\text{Tmn}}))) - ((\text{VAE}(\text{VP}(Q(\text{PR})_{\text{Resmn}})) + Q_{\text{Resme}})} \right]$$

$$F_{Q_{\text{NoResRS}}} = \frac{Q_{\text{NoResRSme}} + \text{VAE}(\text{VP}(Q(\text{PR}))_{\text{NoResRSmn}})}{(Q_{\text{NoResRS}} + Q_{\text{Res}})_{\text{me}} + (\text{VAE}(\text{VP}(Q(\text{PR}))_{\text{NoResRS}} + Q(\text{PR})_{\text{Res}})_{\text{mn}}}$$

Donde:

$(Q_{\text{NoResRS}} + Q_{\text{Res}})_{\text{me}}$

Sumatoria de la demanda de usuarios diferentes al Uso Residencial que utilizan la red secundaria y demanda residencial de los Mercados Existentes de Distribución que van a conformar el Mercado Relevante de Distribución para el Siguiente Período Tarifario k, conformado a partir de Anexar Municipios Nuevos a Mercados Existentes de Distribución obtenida a la Fecha de Corte, expresada en metros cúbicos ( $\text{m}^3$ ).



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

**AUTO**  
**Noviembre de 2016**  
**GAS NATURAL S.A. E.S.P.**  
27 / 43

$Q_{Tme}$  Demanda total real anual de los Mercados Existentes de Distribución que van a conformar el Mercado Relevante de Distribución para el Siguiente Período Tarifario k, conformado a partir de Anexar Municipios Nuevos a Mercados Existentes de Distribución obtenida a la Fecha de Corte, expresada en metros cúbicos ( $m^3$ ).

$Q_{Resme}$  Demanda real anual correspondiente al tipo de usuarios residencial de los Mercados Existentes de Distribución que van a conformar el Mercado Relevante de Distribución para el Siguiente Período Tarifario k, conformado a partir de Anexar Municipios Nuevos a Mercados Existentes de Distribución obtenida a la Fecha de Corte, expresada en metros cúbicos ( $m^3$ ).

Como complemento a estos aspectos, también se revoca el numeral 9.8 del artículo 9º de la Resolución CREG 202 de 2013, correspondiente a DEMANDAS DE VOLUMEN el cual comprende los siguientes puntos:

### 3.8. DEMANDAS DE VOLUMEN

El Distribuidor reportará en su solicitud tarifaria y para el año de corte la información correspondiente a la Demanda de Volumen así:

#### 3.8.1. Mercados Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario conformados a partir de Mercados Existentes de Distribución y Agregación de Mercados Existentes de Distribución.

1. Demanda anual total obtenida en el año de corte para cada uno de los Mercados Relevantes de Distribución existentes, expresada en metros cúbicos ( $m^3$ ).
2. Los valores de demanda deben estar discriminados por tipo de usuario residencial, comercial, industrial, GNV y otros, así como conexión a tipo de red Primaria y Secundaria como se indica en el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** de esta resolución y deberán tener descontado el efecto del factor del poder calorífico.
3. La demanda anual de volumen reportada por el distribuidor será verificada con la información reportada al Sistema Único de Información SUI. En caso de presentarse diferencias, la CREG, a través de una auditoría, establecerá cuál se tomará. El auditor verificará los datos utilizados por la empresa para el cálculo de la demanda reportada respecto a los datos de facturación y de contabilización de ventas.



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

**AUTO**  
**Noviembre de 2016**  
**GAS NATURAL S.A. E.S.P.**  
**28 / 43**

### **3.8.2. Mercados Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario conformados a partir de Anexar a Mercados Existentes de Distribución Municipios Nuevos**

El Distribuidor reportará en su solicitud tarifaria y para el año de corte la información correspondiente a la Demanda de Volumen, expresada en metros cúbicos (m<sup>3</sup>) así:

1. Demanda anual total a la fecha de corte para cada uno de los municipios que cuentan con servicio o que conformaron los mercados existentes de distribución y que van a conformar el Mercado Relevante de Distribución para el Siguiente Período Tarifario.

Los valores de demanda deben estar discriminados por municipio, tipo de usuario: residencial, comercial, industrial, GNV y otros, así como conexión a tipo de red Primaria y Secundaria como se indica en el ANEXO 11 y ANEXO 14 de esta Resolución.

2. La Demanda de Volumen reportada por el Distribuidor será verificada con la información reportada al Sistema Único de Información SUI. En caso de presentarse diferencias, la CREG, a través de una auditoría establecerá cual se tomará. El auditor verificará los datos utilizados por la empresa para el cálculo de la demanda reportada respecto a los datos de facturación y de contabilización de ventas.
3. Para los Municipios Nuevos que van a conformar el Mercado Relevante de Distribución para el próximo Período Tarifario el Distribuidor deberá reportar los volúmenes de demanda así:
  - 3.1. Para un Horizonte de Proyección de 20 años reportará los volúmenes anuales proyectados de consumo de los usuarios de los Municipios Nuevos y que conformaran el Sistema de Distribución (expresados en metros cúbicos) desagregados conforme al Anexo 12 de la presente resolución. No obstante, la proyección debe ser creciente del primer año de proyección hasta el quinto o décimo y permanecer constante del año quinto o décimo en adelante. Los volúmenes proyectados deben ser consistentes con el Programa de Nuevas Inversiones para dichos municipios.
  - 3.2. Para la elaboración de estas proyecciones, el distribuidor utilizará la metodología contenida en el ANEXO 13 **Error! No se encuentra el origen de la referencia.** de la presente resolución. Dichas proyecciones



**AUTO**  
**Noviembre de 2016**  
**GAS NATURAL S.A. E.S.P.**  
29 / 43

deberán ser enviadas a la UPME para su evaluación metodológica, simultáneamente con la presentación de la solicitud tarifaria a la Comisión. Copia del radicado deberá remitirse a la Comisión con la solicitud tarifaria.

- 3.3. Una vez se reciba el concepto de la UPME, en caso de ser negativo el distribuidor deberá modificar la proyección de demanda, y enviarla nuevamente a la UPME para su evaluación metodológica.
4. Para el cálculo de los Cargos de Distribución se tendrá en cuenta la proyección de Demanda de Volumen a entregar a los usuarios y por tanto, este volumen no incorporará las pérdidas de gas en el Sistema de Distribución.

### **3.8.3. Mercados Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario Conformados por Municipios Nuevos**

1. Para el Horizonte de Proyección, deberán reportarse los volúmenes anuales proyectados de consumo de los usuarios del Sistema de Distribución (expresados en metros cúbicos) desagregados conforme al ANEXO 12 de la presente resolución. Los volúmenes proyectados deben ser consistentes con el Programa de Nuevas Inversiones.
2. Para la elaboración de estas proyecciones, el distribuidor utilizará la metodología contenida en el ANEXO 13 de la presente resolución. Dichas proyecciones deberán ser enviadas a la UPME para su evaluación metodológica, simultáneamente con la presentación de la solicitud tarifaria a la Comisión. Copia del radicado deberá remitirse con la solicitud tarifaria.
3. Una vez se reciba el concepto de la UPME, en caso de ser negativo el distribuidor deberá modificar la proyección de demanda, y enviarla nuevamente a la UPME para su evaluación metodológica.
4. Para el cálculo de los Cargos de Distribución se tendrá en cuenta la proyección de Demanda de Volumen a entregar a los usuarios y por tanto, este volumen no incorporará las pérdidas de gas en el Sistema de Distribución.

Como se observa, respecto del componente Demanda, la revocatoria directa efectuada sobre la Resolución CREG 202 de 2013, suprimió del ordenamiento jurídico importantes elementos que resultan determinantes para llevar a cabo el cálculo tarifario, en especial:



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](mailto:creg@creg.gov.co)  
[www.creg.gov.co](http://www.creg.gov.co)

**AUTO****Noviembre de 2016****GAS NATURAL S.A. E.S.P.**30 / 43

- i) para Mercados Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario conformados a partir de Mercados Existentes de Distribución o Agregación de Mercados Existentes de Distribución.
- ii) para Mercados Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario conformados a partir de Anexar a Mercados Existentes de Distribución Municipios Nuevos.
- iii) para Mercados Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario conformados a partir de Mercados Existentes de Distribución o Agregación de Mercados Existentes de Distribución.
- iv) Mercados Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario conformados a partir de Anexar a Mercados Existentes de Distribución Municipios Nuevos.

En todos estos eventos, el factor denominador de la fórmula tarifaria vista anteriormente, desapareció del ordenamiento jurídico colombiano, haciendo imposible el cálculo de tarifa alguna, ya que este es un elemento de la esencia de formula tarifaria.

Posteriormente la Resolución 093 de 2016 procedió a revocar aspectos relacionados con los gastos de Administración Operación y Mantenimiento, los cuales como se vio anteriormente en la descripción de la formula tarifaria también hace parte esencial de esta, los aspectos revocados en este sentido fueron:

El numeral 9.7 del artículo 9º de la Resolución CREG 202 de 2013, correspondiente a GASTOS DE ADMINISTRACIÓN, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO (AOM) en el que se señala:

### **9.7 GASTOS DE ADMINISTRACIÓN, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO (AOM)**

Los gastos de administración, operación y mantenimiento (AOM) de cada mercado se determinarán con base en la metodología Frontera Estocástica que se describe en el ANEXO 10 la presente resolución.

#### **1.7.1 Mercados Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario conformados a partir de Mercados Existentes de Distribución y Agregación de Mercados Existentes de Distribución.**

Para la determinación de los Cargos de Distribución correspondiente a AOM, se tendrán en cuenta los gastos AOM anuales eficientes del o los Mercado (s)



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](mailto:creg@creg.gov.co)  
[www.creg.gov.co](http://www.creg.gov.co)

**AUTO**  
**Noviembre de 2016**  
**GAS NATURAL S.A. E.S.P.**  
31 / 43

Relevante (s) Existentes que resulten de la aplicación de la metodología determinada en el numeral 10.1 y 10.2 del ANEXO 10.

Para esto las empresas deberán reportar en sus solicitudes tarifarias toda la información correspondiente a gastos de AOM actualizada hasta 31 de diciembre del año de corte.

#### **1.7.2 Mercados Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario conformados a partir de Anexar a Mercados Existentes de Distribución Municipios Nuevos**

Para la determinación de los Cargos de Distribución correspondientes a AOM, se tendrán en cuenta los gastos AOM anuales eficientes de los Mercados Existentes y el Valor Presente Neto descontado con la Tasa de Retorno, definida en el numeral **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..** de la presente resolución, la proyección de gastos de AOM a precios de la Fecha Base durante el horizonte de proyección de 20 años, correspondiente a los Municipios Nuevos que conformarán el Mercado Relevante de Distribución para el Siguiente Período Tarifario.

#### **1.7.3 Mercados Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario Conformados por Municipios Nuevos**

El distribuidor deberá presentar la proyección de gastos de AOM durante el horizonte de proyección de veinte (20) años. El promedio de los cinco (5) años será el utilizado para la comparación en la metodología de Frontera Estocástica.

La determinación de los Cargos de Distribución correspondientes a AOM de los Municipios Nuevos que conformarán el Mercado Relevante de Distribución para el Siguiente Período Tarifario, se hará conforme se establece en el numeral 10.3. del ANEXO 10 de la presente resolución.

**Parágrafo 1:** Se reconocerán en forma adicional, los gastos de AOM involucrados en confiabilidad y en la actividad de revisiones periódicas de las instalaciones internas de gas.

**Parágrafo 2:** Los valores de AOM serán ajustados a pesos de la Fecha Base con el Índice de Precios al Consumidor IPC publicado por el DANE.

Nuevamente se evidencia con absoluta claridad, que mediante la revocatoria de estos aspectos se sustraio de nuestro ordenamiento regulatorio, la forma como se calcula otro de los requisitos fundamentales de la formula tarifaria, en tres eventos puntuales estos son, en los casos de:



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

**AUTO****Noviembre de 2016****GAS NATURAL S.A. E.S.P.**

32 / 43

- i). Mercados Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario conformados a partir de Mercados Existentes de Distribución y Agregación de Mercados Existentes de Distribución
- ii). Mercados Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario conformados a partir de Anexar a Mercados Existentes de Distribución Municipios Nuevos
- iii) Mercados Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario Conformados por Municipios Nuevos.

Finalmente el acto revocatorio procedió a eliminar el ANEXO 9 de la Resolución CREG 202 de 2013, Modificado por las Resolución CREG 138 de 2014 y 125 de 2015 correspondiente a Otros Activos, valga señalar en este sentido que los denominados Otros Activos, son una especie del genero Inversión, la cual comprende: la Inversión realizada o la Inversión a realizar en los activos en el Mercado Relevant de Distribución para el Siguiente Período Tarifario.

De esta manera los OTROS ACTIVOS corresponden a activos asociados a las actividades de distribución como: maquinaria y equipos (vehículos, herramientas, etc), muebles, equipos de cómputo y de comunicación y sistemas de información.

Respecto de la remuneración de estos, se determinó en la metodología que el monto de los Otros Activos reportados por la empresa tanto en Inversión Existente como en Programa de Nuevas Inversiones no podría ser superior al monto de la inversión en Activos Inherentes a la operación por el porcentaje establecido en el ANEXO 9 de la Resolución CREG 202 de 2013 así:

Los porcentajes de Otros Activos eficientes que se reconocerán durante el próximo período tarifario por concepto de Otros Activos, se determinarán a través de un modelo estadístico. De acuerdo con estos se tomará el porcentaje calculado y se aplicará conforme a lo establecido en el literal b) del numeral 9.4 del artículo 9 de la presente resolución.

#### **9.1. Porcentaje de Otros activos para Mercados Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario conformados a partir de Mercados Existentes o Agregación de Mercados Existentes de Distribución de Períodos Tarifarios Concluidos.**

Para determinar los porcentajes de Otros Activos a reconocer por Mercado Relevant de Distribución las empresas deberán enviar, la información correspondiente a activos y otros activos según las cuentas que se describen a continuación. Esta información deberá ser reportada para los años 2010, 2011, 2012 y 2013.



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

**AUTO**  
**Noviembre de 2016**  
**GAS NATURAL S.A. E.S.P.**  
33 / 43

CUENTA	OTROS ACTIVOS
1630	Equipos y materiales en depósito
1635	Bienes muebles en bodega
1655	Maquinaria y equipo
1660	Equipo médico y científico
1665	Muebles, enseres y equipos de oficina
1670	Equipos de comunicación y computación
1675	Equipo de transporte, tracción y elevación
CUENTA	ACTIVOS
1605	Terrenos
1615	Construcciones en curso
1620	Maquinaria, planta y equipo en montaje
1625	Propiedades, planta y equipo en tránsito
1636	Propiedades, planta y equipo en mantenimiento
1637	Propiedades, planta y equipo no explotados
1640	Edificaciones
1643	Vías de comunicación y acceso internas
1645	Plantas, ductos y túneles
1650	Redes, líneas y cables
1680	Equipos de comedor, cocina, despensa y hotelería

La Comisión tomará la información del universo de empresas y realizará un análisis econométrico con éstas y otras variables y, seleccionará la función que sea más significativa estadísticamente en relación con las variables que influyen en los costos de los sistemas de distribución.

La Comisión a través de circular publicará un documento para someter a comentarios la función óptima que mejor estime el comportamiento de los otros activos para el siguiente período tarifario.

A través de circular se publicará el documento definitivo el cual contendrá la respuesta a cada uno de los comentarios recibidos y la función óptima que mejor estime el comportamiento de los otros activos para el siguiente período tarifario.

Para determinar el porcentaje de otros activos a reconocer a cada empresa, se tomará el mínimo dato entre el valor real de los otros activos y el arrojado por el modelo seleccionado y se calcula el cociente de dicho valor sobre el total de



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

**AUTO****Noviembre de 2016****GAS NATURAL S.A. E.S.P.**34 / 43

activos reportado por la empresa. El valor calculado, representará el porcentaje de otros activos para cada empresa que se reconocerá en el Período Tarifario.

Las empresas que a la fecha de entrada de vigencia de la presente resolución estén prestando el servicio, en sus respectivos mercados relevantes, y que hayan concluido su período tarifario y no se encuentren en el universo de empresas del inciso anterior, se les reconocerá el 90% del porcentaje (%) mínimo reconocido de Otros Activos de acuerdo con los resultados obtenidos.

**9.2. Porcentaje de Otros activos para Mercados Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario conformados a partir de Mercados Existentes o Agregación de Mercados Existentes de Distribución de Períodos Tarifarios No Concluidos.**

Para aquellos Mercados Existentes donde se esté prestando el servicio por empresas que no se encuentren en el universo de empresas del numeral 9.1 del presente anexo se tomará el valor de los Otros activos reportado por la empresa en la solicitud tarifaria y se compara con el valor de los Otros activos estimado a partir de la función establecida. El valor de Otros activos eficiente que se reconocerá para la empresa será el mínimo valor entre el valor de los Otros activos estimado y el reportado.

**9.3. Valor de Otros Activos a Reconocer en Mercados Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario conformados por Municipios Nuevos.**

Se estimará un valor de otros activos para los Mercados Relevantes de Distribución conformados por Municipios Nuevos de acuerdo a la función obtenida del numeral anterior.

Se tomará el valor de los Otros activos reportado por la empresa en la solicitud tarifaria y se compara con el valor de los Otros activos estimado a partir de la función establecida. El valor de Otros activos eficiente que se reconocerá para la empresa será el mínimo valor entre el valor de los Otros activos estimado y el reportado.

En todo caso el Director Ejecutivo podrá solicitar a las empresas información adicional a la descrita en este Anexo independientemente de si esta se encuentra en actuaciones administrativas que se surtieron o se surtan al interior de la Comisión. En el documento que será sometido a comentarios y que se describe en el procedimiento anterior se detallará la información utilizada para establecer la función óptima con la cual se determinará el porcentaje máximo a reconocer por concepto de otros activos para el siguiente período tarifario.



**AUTO****Noviembre de 2016****GAS NATURAL S.A. E.S.P.**35 / 43

Respecto de los Otros Activos, se debe precisar que si bien estos no son el único elemento que comprenden las inversiones que las empresas deben reportar en sus expedientes tarifarios, si son uno de los cuatro elementos que componen el cargo de inversiones y que se debe tener en cuenta en los análisis tarifarios que desarrolla la CREG, de tal forma que sin el componente de Otros Activos, en las condiciones fijadas en la metodología, no es posible determinar el Cargo de Inversión de la Tarifa en los siguientes tres eventos:

- i). El porcentaje de Otros activos para Mercados Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario conformados a partir de Mercados Existentes o Agregación de Mercados Existentes de Distribución de Períodos Tarifarios Concluidos.
- ii). El porcentaje de Otros activos para Mercados Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario conformados a partir de Mercados Existentes o Agregación de Mercados Existentes de Distribución de Períodos Tarifarios No Concluidos.
- iii). El valor de Otros Activos a Reconocer en Mercados Relevantes de Distribución para el Siguiente Período Tarifario conformados por Municipios Nuevos.

Volviendo sobre la formula tarifaria fijada para la remuneración de la actividad de Distribución de Gas Combustible por rede tuberías, se había advertido ya en esta disertación que esta se compone de los siguientes elementos:

## **INVERSIONES + GASTOS DE AOM**

### **DEMANDA VOLUMEN DE GAS DEL MERCADO**

Tal como ya se ha ilustrado ampliamente, la revocatoria de la Resolución CREG 202 de 2013 ha afectado de forma importante, el denominador de la fórmula, es decir la Demanda, igualmente de forma importante el componente de Gastos de AOM y, de forma considerable aunque no total, el componente de Inversión, en su acepción de Otros Activos, el cual también fue suprimido, de manera que se observa que se ha eliminado un porcentaje importante de los componentes esenciales de la formula, lo cual deriva en la imposibilidad de su aplicación en las condiciones actuales, dado que en la práctica los componentes señalados dejaron de hacer parte del ordenamiento jurídico y regulatorio colombiano.

Como consecuencia de la situación que se pone de presente al eliminar estos componentes se hizo evidente que resultaba imposible realizar cálculo tarifario alguno, de suerte que las solicitudes tarifarias que al momento de la revocatoria estaban en trámite, perdieron toda posibilidad de análisis por la sustracción de materia de que fue objeto la metodología.



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

**AUTO**  
**Noviembre de 2016**  
**GAS NATURAL S.A. E.S.P.**  
36 / 43

Así las cosas, la Comisión en estricta observancia de los principios de eficacia, economía y celeridad administrativa dispuestos en el C.P.A.C.A. los cuales señalan:

(...)

*10 En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.*

*11 En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.*

*12 En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.*

(Subrayas ajenas al texto original de la norma citada)

(...)

Y con el fin de causar el menor perjuicio a los peticionarios, procedió a ordenar el archivo de las solicitudes que se encontraban en trámite, hasta tanto, y en observancia de los parámetros especiales que fija la Ley 142 de 1994, se surta el procedimiento para reemplazar los aspectos revocados.

De no proceder de esta forma, la consecuencia para las solicitudes en trámite se centraba en poner en suspenso las actuaciones iniciadas, sin tener claridad sobre el resultado del nuevo proceso de formulación y consulta de los aspectos revocados, el cual previsiblemente modificará los parámetros metodológicos en los tres componentes ya mencionados, derivando en una eventual modificación de los expedientes tarifarios.

Dado este realista escenario, el regulador tiene el deber de tomar las medidas que considere oportunas con el fin de favorecer la prestación del servicio y de realizar los análisis que considere oportunos, de tal forma que en este sentido se adoptó la decisión de continuar aplicando las tarifas vigentes en los mercados existentes donde ya se venía prestando el servicio de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 126 de la Ley 142 de 1994 y respecto de la solicitudes en trámite, ordenar su archivo en el estado en el que



**AUTO****Noviembre de 2016****GAS NATURAL S.A. E.S.P.**37 / 43

se encontraban, de manera que una vez completada la metodología y con los nuevos parámetros, se pueda adelantar una nueva evaluación con todos los elementos definidos, y sin lugar a confusiones y equívocos.

En lo relativo al cierre de las actuaciones en trámite, la Comisión ha sido en extremo garantista de los derechos de los interesados y ha procurado dar cierre a cada actuación de forma individual mediante la expedición de un auto para cada solicitud, y no proceder de oficio y de forma directa siguiendo el mandato del Artículo 11º de la resolución 093 de 2016, en el que se lee:

(...)

**“ARTÍCULO 11. ARCHIVAR** las actuaciones administrativas iniciadas por mandato de la Circular CREG 111 de 2015, para las solicitudes tarifarias de los mercados relevantes de distribución de gas combustible por red de tuberías existentes, que cumplieron periodo tarifario y que realizaron el proceso de reporte de información correspondiente, o que no hayan cumplido pero que decidieron acogerse a lo establecido en el numeral 6.5. de la Resolución CREG 202 de 2013.

(...)

Esto con el fin de brindar la oportunidad procesal que se considerara oportuna a los interesados de controvertir los aspectos del auto de cierre sobre los que hubiera inconformidad esto es sobre los siguientes aspectos del auto de cierre, los cuales se constituyen en la motivación propia del cierre y que se centra en:

(...)

*Estando en curso la respectiva actuación administrativa y sin que se hubiera resuelto de fondo, la Comisión de Regulación de Energía y Gas, mediante la Resolución CREG 093 de 2016 revocó apartes de la metodología definida en la Resolución CREG 202 de 2013, relacionados con: (i) gastos de administración, operación y mantenimiento (AOM), (ii) Otros Activos, (iii) mercados financiados con recursos públicos, y (iv) demanda, entre otros.*

**Los apartes revocados impiden la aplicación de la metodología en cuestión y, por tanto, hacen improcedente la continuación de la mencionada actuación.**

(Subrayas ajenas al texto original de la actuación citada)

(...)



**AUTO**  
**Noviembre de 2016**  
**GAS NATURAL S.A. E.S.P.**  
38 / 43

Ahora bien, respecto de la amplitud y extensión de la motivación del acto administrativo de cierre, ha señalado el Consejo de Estado:

(...)

*"Cabe señalar que el motivo es uno de los elementos que determinan la existencia de los actos administrativos, tiene relación con las razones fácticas y jurídicas que dieron origen a la decisión de la Administración, si se mencionan, de manera expresa, constituyen la motivación del acto. (...) De lo anterior, se colige que tratándose de actos administrativos de contenido particular y concreto, el ordenamiento exige que deben ser motivados "al menos en forma sumaria", exigencia que si falta da lugar a la nulidad del acto por expedición irregular. La Sala en oportunidad anterior precisó: De acuerdo con los artículos 35 y 59 del Código Contencioso Administrativo, los actos administrativos, en general, deben estar motivados, aun sumariamente, en sus aspectos de hecho y de derecho; la motivación del acto administrativo, constituye, pues, un elemento estructural del mismo, cuya ausencia o insuficiencia, conforme al artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, conduce a su nulidad, no sólo por expedición irregular, sino por el desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, dado que la motivación de los actos de la administración constituyen un mecanismo de protección del administrado frente a las prerrogativas del poder público derivadas de la obligatoriedad de sus manifestaciones de voluntad. En consecuencia, la motivación, entendida como la exposición de motivos o razones en que se funda la voluntad de la administración, es el soporte fáctico y jurídico del sentido y alcance de la decisión de la autoridad y debe ser suficiente para que le permita a los administrados ejercer efectivamente los derechos de defensa y contradicción." Ver Sentencia de 24/09/2015, SECCION CUARTA, PONENTE: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA*

*(Subrayas ajenas al texto original de la providencia citada)*

(...)

Tal como se observa, el auto recurrido contiene sus propios considerandos, sobre los cuales ya se ha profundizado de manera amplia en este documento.

Posteriormente advierte el recurrente, que la Resolución CREG 093 de 2016 y el auto citado implican el desconocimiento del procedimiento establecido expresamente en la Ley 142 de 1994 para la determinación de las metodologías, tarifarias. Consecuentemente, supone la violación del Decreto 2696 de 2004 mediante el cual se definieron las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación.

En este sentido se debe precisar que de conformidad con el Decreto 2696 de 2004, el



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

**AUTO****Noviembre de 2016****GAS NATURAL S.A. E.S.P.**39 / 43

cual fue compilado por el Decreto 1078 de 2015, la Comisión tiene el deber de hacer público los proyectos de resolución de carácter general que pretenda adoptar, con el fin de recibir de parte de quien a bien lo tenga, observaciones, reparos o sugerencias.

En este orden de ideas, en su sesión No. 724 del 11 de julio de 2016, la CREG acordó expedir la Resolución 095 de 2016, la cual se encuentra a la fecha, en periodo de recepción de observaciones, sugerencias y propuestas (Art. 10.4 del Decreto 2696 de 2004, compilado por el Decreto 1078 de 2015), los cuales serán agrupados y respondidos cada uno de forma independiente, mediante la expedición de un Documento CREG contentivo de las respuestas de los mismos, una vez finalice el periodo de consulta, en observancia de lo preceptuado en el Parágrafo del Art. 10 del Decreto 2696 de 2004, compilado por el Decreto 1078 de 2015.

De tal manera que en el presente caso se está siguiendo estrictamente, el procedimiento legalmente fijado para la expedición de una nueva metodología tarifaria, o como en este caso los apartes que fueron revocados de la metodología, de tal suerte que el archivo de las solicitudes, en nada obstaculiza dicho procedimiento y por tanto no es procedente su estudio en el presente caso.

Por otro lado, indica el recurrente que la CREG no solo no dio respuesta a la solicitud tarifaria, sino que tampoco respetó el procedimiento establecido en la Ley 142 de 1994 para el efecto, e ignoró las garantías a favor la empresa, sino que además, la decisión de archivar la actuación administrativa, solo fue comunicada luego de 10 meses de haber sido presentada la solicitud, con lo cual obviamente la respuesta a la que tenía derecho la Compañía fue completamente inoportuna, desconociendo el plazo expresamente establecido en el artículo 111 de la Ley 142 de 1994.

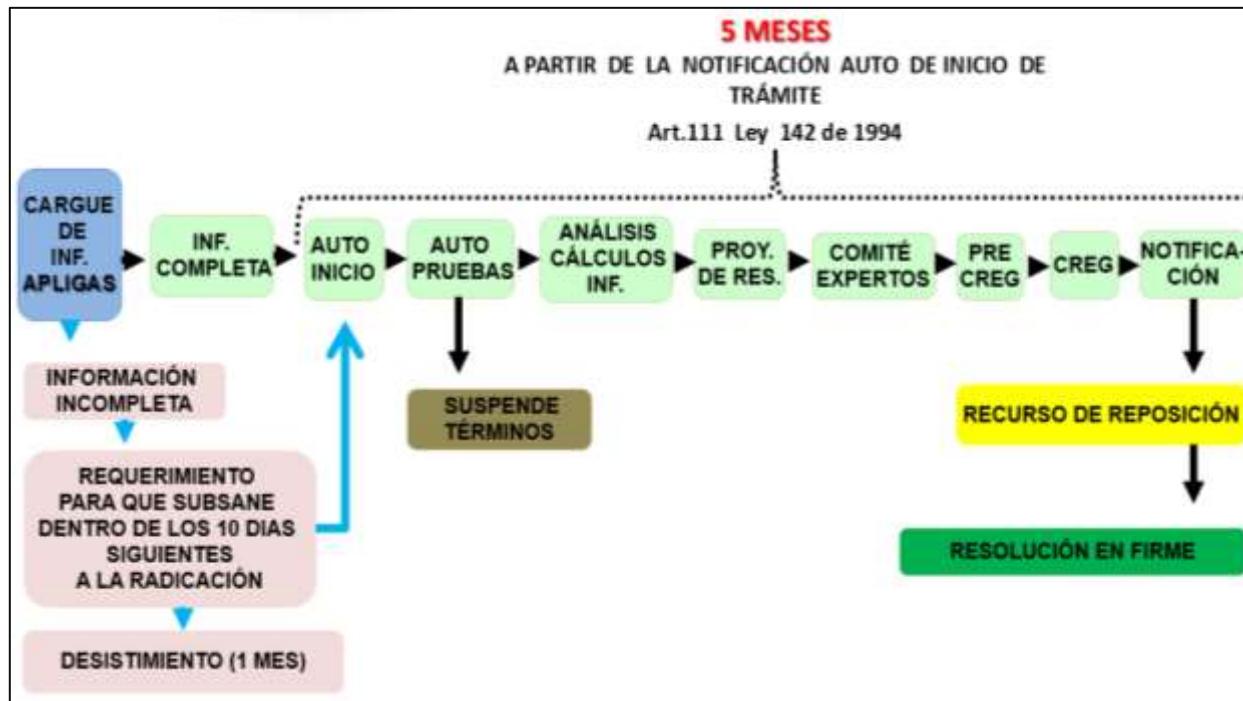
En una primera instancia, sea lo primero hacer un recuento del procedimiento tarifario, con el fin de establecer los términos reales que establecen las normas tanto administrativa general, como la normatividad especial del sector servicios públicos.

En este orden, se debe precisar que el procedimiento tarifario tiene un periodo de 5 meses contados a partir del acto administrativo de inicio de la actuación y correspondiente conformación del expediente, para el presente caso, la solicitud tarifaria fue presentada el 30 de octubre de 2015, una vez radicada la información por parte de la empresa, la Comisión analiza si la misma se encuentra completa o no, de encontrarse completa se profiere el mencionado auto de inicio de la actuación que en este caso se expidió el 9 de diciembre de 2015, posteriormente se procede al análisis de la información, momento en el cual se puede o no proferir auto de pruebas, el cual suspende los términos legales, por el periodo probatorio, una vez analizada la información se proceden a hacer los cálculos tarifarios, se presenta al Comité de Expertos, luego es analizado por el grupo de asesores denominado Pre CREG, posteriormente se aprueba en sesión CREG, la decisión adoptada se notifica y en caso de ser una actuación particular se abre a vía gubernativa, quedando en firme una vez se respondan los recursos presentados.



**AUTO**  
Noviembre de 2016  
**GAS NATURAL S.A. E.S.P.**  
40 / 43

El trámite tarifario se ilustra así:



En este orden, como ya se vio la solicitud de GAS NATURAL S.A. E.S.P. fue admitida el 9 de diciembre de 2015, periodo a partir del cual se deben contar 5 meses calendario, es decir 9 de mayo de 2016, no obstante en el entre tanto se emitió auto de pruebas el que se fijó un periodo de 30 días hábiles, es decir el término total previsto para resolver esta solicitud vencía el 22 de junio de 2016.

No obstante lo anterior, es pertinente recordar que aun cuando la administración profiera una decisión por fuera del término consagrado en la normatividad para tal efecto, esto no implica la invalidez del acto administrativo, y así lo ha señalado ya, el Consejo de Estado<sup>12</sup>:

*(...)55. En segundo lugar, la Sala advierte que el hecho de que la administración profiera una decisión por fuera del término consagrado en la normatividad para tal efecto, no implica la invalidez del acto administrativo así producido –como equivocadamente lo sostiene el demandante–.*

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Consejero Ponente Danilo Rojas Betancourth, Sentencia del 14 de febrero de 2011, Exp. No. 11001-03-26-000-1998-05880-01(15880).



**AUTO****Noviembre de 2016****GAS NATURAL S.A. E.S.P.**

41 / 43

56. En este punto se acoge el criterio que ha sido expresado por el Consejo de Estado en otras oportunidades según el cual, cuando las normas especiales referidas a un trámite administrativo particular no consagran consecuencias específicas para los eventos en que las decisiones son proferidas por fuera de los términos concedidos a la administración para decidir, en dichos casos la autoridad administrativa no pierde la competencia para pronunciarse sobre el asunto, y el incumplimiento de los términos no genera violación del debido proceso, pues ha entendido la jurisprudencia que se trata de términos programáticos, cuyo incumplimiento no tiene efectos sobre la validez de los actos administrativos proferidos en esas condiciones:

En efecto, en lo que concierne al primer cargo, la Corporación, atendiendo la regulación básica o común del procedimiento administrativo, en concordancia con la atinente a la competencia, tiene sentado desde vieja data que, exceptuando lo relativo a la caducidad de la potestad sancionadora del Estado y al silencio administrativo, o a los casos de comisión o delegación *pro tempore*, el mero incumplimiento de los términos para su iniciación y desarrollo no implica causal de nulidad, ora en relación con el debido proceso, ora respecto de la competencia.

En este sentido, tales términos son programáticos o indicativos, para encauzar las correspondientes actuaciones administrativas, con miras a asegurar la efectividad de los principios de eficacia y celeridad de las mismas, de allí que como bien lo anota el Ministerio Público, su incumplimiento a lo sumo podría acarrear responsabilidad disciplinaria, penal o patrimonial, si es del caso, al funcionario incumplido, atendiendo lo previsto en el artículo 76-5 del C.C.A<sup>13</sup>.

(...)

58. Así las cosas, como en la normatividad aplicable al caso de autos no se estipuló expresamente que el silencio positivo pudiera ocurrir frente a la solicitud de concesión de una licencia para explotación minera, huelga concluir que, en el caso de análisis, la demora por parte de la entidad demandada en la toma de las decisiones acusadas de nulidad, no tiene efecto alguno sobre la situación jurídica de la hoy demandante –como solicitante de la licencia– y, mucho menos, sobre la validez de las resoluciones demandadas.

<sup>13</sup> Sección Primera, sentencia del 4 de noviembre de 1999, Consejero Ponente: Juan Alberto Polo Figueroa, radicación No. 5538, actor: Lito Technion S.A. En el mismo sentido véanse las siguientes sentencias: Sección Cuarta, sentencia del 27 de marzo de 1998, C.P. Julio Enrique Correa Restrepo, expediente No. 8780, actor: Corporación Cultural y Deportiva del Comercio. El mismo criterio está presente en la sentencia de la Sección Cuarta del 27 de octubre de 2005, Consejera Ponente: María Inés Ortiz Barbosa, Radicación No. 76001-23-25-000-2000-03380-014 (14748), actor: Gaseosas Colombianas S.A. Allí se dijo: "De lo anterior se concluye que adoptar una decisión en un plazo mayor al previsto, cuando la ley no le ha atribuido consecuencia jurídica alguna, o la asignada no es favorable al afectado, no es causal de nulidad ni puede entenderse como violatoria de la norma que lo fija y menos aún del derecho al debido proceso." En el mismo sentido revisese la sentencia de la Sección Segunda fechada el 26 de febrero de 1992, C.P. Dolly Pedraza de Arenas, radicación No. 3564, actor: Carlos Luis Dávila Rosas; y de la misma sección la sentencia del 19 de diciembre de 1995, C.P. Carlos Arturo Orjuela Góngora, expediente No. 6274, actor: Luis Héctor Mariño Clavijo.



**AUTO**  
**Noviembre de 2016**  
**GAS NATURAL S.A. E.S.P.**  
42 / 43

59. *Las anteriores consideraciones son suficientes para desestimar los cargos en este punto formulados por la demandante contra los actos administrativos contenidos en las resoluciones No. 700931 del 16 de junio de 1997 y No. 700922 del 7 de julio de 1998. (...)"*

*(Subrayas y negrilla ajenas al texto original de la providencia citada)*

En línea con lo expuesto por el Consejo de Estado, se observa que la Ley 142 de 1994 no consagró consecuencias específicas para los eventos en que las decisiones del Comisión sean proferidas por fuera de los términos señalados en ésta, razón por la que es de concluir que la imposibilidad de cumplirlos no se constituye en vulneración al debido proceso y no tiene efecto alguno sobre la situación jurídica del recurrente y, mucho menos, sobre la validez de la decisión contenida en el acta recurrida.

Se resalta, que los procedimientos señalados anteriormente así como la multiplicidad de instancias, en ningún momento implicaron limitante alguna a la empresa en su derecho de réplica o contradicción, lo cual quedó evidenciado con los requerimientos efectuados en el desarrollo del proceso de análisis de las solicitudes tarifarias, en las que se les consultó aspectos relacionados con Otros Activos y Puntos de Inyección de sus redes de distribución, así como y el presente acto administrativo, que se deriva de la interposición de un recurso de reposición, en desarrollo de la vía gubernativa correspondiente, salvaguardando su derecho al debido proceso.

Finalmente cabe señalar, que la Administración no pierde competencia para decidir, bien sea por que no se configura el silencio administrativo positivo, o porque no se acude a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, no obstante operar el silencio administrativo negativo, esta puede pronunciarse sobre el asunto sometido a su consideración y decisión, sin que por ello se afecte su presunción de legalidad y su validez jurídica.

En este orden, no se encuentran procedentes los planteamientos que en este acápite presenta el recurso.

La Comisión de Regulación de Energía y Gas.

### **RESUELVE:**

**ARTÍCULO 1. CONFIRMAR** la decisión contenida en el auto de cierre de la actuación particular iniciada por la empresa GAS NATURAL S.A. E.S.P. de 4 de agosto de 2016, en virtud de las razones aducidas en la parte motiva de este auto.



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

**AUTO**

**Noviembre de 2016**

**GAS NATURAL S.A. E.S.P.**

**43 / 43**

**ARTÍCULO 2.** DECLÁRENSE IMPROCEDENTES las pretensiones números 2 y 3 referentes a que: se revoque la Resolución CREG 093 de 2016, así como a tratar de revivir la actuación administrativa cerrada, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto.

**ARTÍCULO 3.** NOTIFICAR el contenido del presente acto a GAS NATURAL S.A. E.S.P. contra la decisión contenida en el presente auto, no procede recurso alguno por encontrarse agotada la vía gubernativa.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**GERMÁN CASTRO FERREIRA**  
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