

RESOLUCIÓN 102 DE 2020

(mayo 29)

Diario Oficial No. 51.333 de 2 de junio de 2020

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS

Por la cual se adoptan disposiciones tarifarias dentro del precio máximo regulado para la comercialización mayorista de GLP en el marco del artículo 3o. del Decreto Legislativo 517 de 2020.

LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS,

por la cual se adoptan disposiciones tarifarias dentro del precio máximo regulado para la comercialización mayorista de GLP en el marco del artículo 3o. del Decreto Legislativo 517 de 2020

Y CONSIDERANDO:

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

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

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

Como parte del servicio público domiciliario de gas combustible, se presta el servicio público de gas natural, así como el servicio público de Gas Licuado del Petróleo (GLP). El GLP es una mezcla de gases licuados presentes en el gas natural o disueltos en el petróleo, constituida principalmente por propano y butano. Esta mezcla es gaseosa en condiciones de presión y temperatura ambiente, pero se licúa fácilmente por enfriamiento o compresión, y se comercializa generalmente en cilindros y atención de tanques estacionarios.

Para el caso del servicio público de GLP se debe tener en cuenta que dicho servicio está compuesto de las siguientes actividades reguladas: i) la comercialización mayorista[1]; ii) el transporte de GLP por poliductos y propanoductos[2]; iii) la distribución de GLP en cilindros y tanques estacionarios; y, iv) la comercialización minorista[3]. La comercialización mayorista hace referencia a la compra y venta de GLP al por mayor y a granel, con destino al servicio público domiciliario de gas combustible.

Mediante Resolución CREG 066 de 2007, modificada por las Resoluciones CREG 059 de 2008,

002 de 2009 y 123 de 2010, la Comisión estableció “la regulación de precios de suministro de GLP de comercializadores mayoristas a distribuidores”. La resolución en mención señala la metodología para calcular el precio máximo regulado de suministro de GLP producido en las fuentes reguladas[4], mencionando adicionalmente que las demás fuentes de producción de GLP pueden fijar libremente su tarifa.

Las medidas adoptadas en la Resolución CREG 066 de 2007 se expidieron, por parte de la CREG, con el fin de brindar las señales necesarias para la promoción de la competencia en la comercialización mayorista, que permitieran que, en un futuro, se llegara a la desregulación del precio de suministro de GLP, así como a garantizar la oferta de producto dentro de la prestación de servicio público domiciliario, diferenciando la posición de cada agente comercializador mayorista en el mercado[5]. Lo anterior, en concordancia con los fines previstos en la Ley 142 de 1994[6].

De acuerdo con esto, desde el punto de vista tarifario, atendiendo las facultades regulatorias con las que cuenta la CREG en esta materia, y como parte de la fijación de los precios y la remuneración que se debía dar al producto en la comercialización mayorista, la CREG consideró que, a través de esta resolución: i) se debía proporcionar al mercado señales regulatorias de escasez en el corto y mediano plazo a fin de incentivar la entrada de nuevos agentes; ii) remunerar el verdadero costo económico del bien, a fin de incentivar la competencia y la búsqueda de nuevas fuentes de suministro que garantizaran la prestación del servicio público; iii) dichas señales debían estar en consonancia con el cumplimiento de los criterios que en esta materia se encuentran previstos en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994, principalmente en materia de eficiencia económica y suficiencia financiera; iv) las señales de precios debían orientar el interés privado, el cual incorpora, entre otros, generar utilidades acordes a dicha actividad, así como el beneficio para los usuarios en relación con las tarifas, en términos de eficiencia y una adecuada remuneración que permitiera contar con el producto para la prestación del servicio público domiciliario.

Para estos efectos se tuvieron en cuenta aspectos como: i) las condiciones de los agentes en el mercado, en especial, la posición dominante y las condiciones monopólicas que ostentaba el productor dentro de la comercialización mayorista del GLP; ii) la estructura del mercado, la cual incluía la posibilidad de hacer transable y competitivo el mercado del GLP, así como las perspectivas a mediano y largo plazo del mercado doméstico de GLP; iii) señales de precio para el abastecimiento del mercado nacional con el GLP producido en el país, que permitiera la garantía de la prestación del servicio público domiciliario; iv) el fomento a la competencia para la entrada de nuevos agentes o nuevas fuentes de suministro.

De acuerdo con lo anterior, dentro del trámite de consulta de la regulación que se habría de adoptar para la definición de la remuneración del producto, dentro de las Resoluciones CREG 066 de 2002, 072 de 2005, 066 de 2007 y el Documento CREG 034 de 2007, se estableció, por parte de la CREG, la necesidad de adoptar una metodología en la cual se habría de remunerar al productor con base en el costo de oportunidad[7], en este caso, de acceder al mercado externo. Lo anterior se hizo con el fin de abastecer la demanda interna, esto bajo la consideración de que la capacidad de producción es suficiente para atender el mercado doméstico, sin necesidad de acudir sistemáticamente a la importación de combustible. Además, trasladando la eficiencia del mercado externo al mercado doméstico, de acuerdo con la remuneración, a través de precios internacionales. En la teoría económica, esto corresponde al costo de oportunidad de “paridad exportación”.

De acuerdo con esto, el costo de oportunidad, considerado para determinar el precio máximo regulado de suministro, se basa en la valoración del GLP en el mercado internacional de Mont Belvieu, Texas, y la oportunidad de Ecopetrol de vender el producto proveniente de sus diferentes

fuentes de producción en ese mercado. Por tanto, en el costo de oportunidad, no solo se considera el precio internacional, sino también los costos en que incurre Ecopetrol para disponer del producto en dicho mercado.

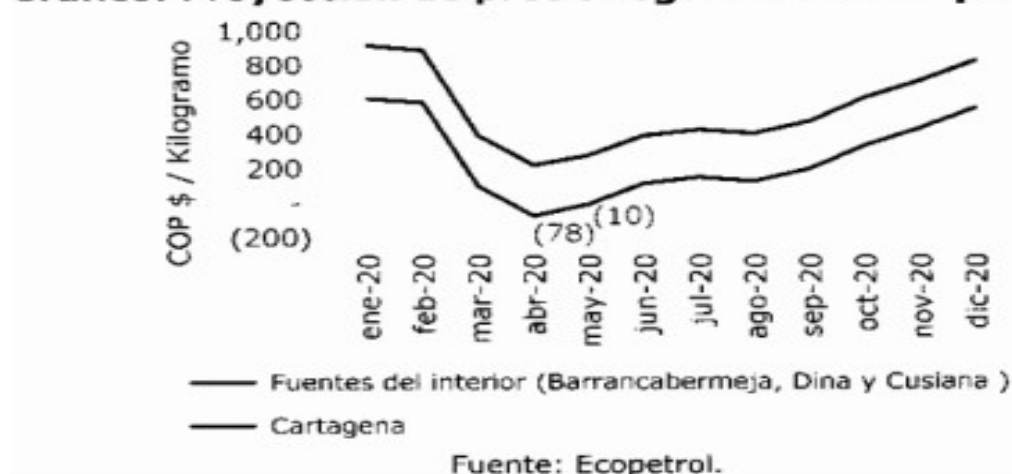
La definición del precio regulado actualmente aplica para las fuentes comercializadas por Ecopetrol, correspondientes a las refinerías de Cartagena y Barrancabermeja, y los campos de Cusiana, Dina, Apiay y Cupiagua[8].

Mediante la comunicación con Radicado CREG E-2020-002257, Ecopetrol manifestó a la Comisión lo siguiente:

“(…) De manera respetuosa, mediante la presente ponemos nuevamente a consideración de la Comisión la necesidad de revisar el marco aplicable a la comercialización mayorista de GLP, y en particular para determinar el precio máximo regulado del producto comercializado por Ecopetrol. La coyuntura actual de los precios internacionales del crudo y de sus derivados ha acentuado esta necesidad, en la medida en que los precios del GLP han disminuido a un punto en que se pone en riesgo el suministro del producto en el corto plazo.

En efecto, la coyuntura se ha extendido a los precios del propano y el butano en Mont Belvieu, hub de referencia del precio regulado del GLP. Como se observa en el Gráfico, las proyecciones realizadas por Ecopetrol con base en información de distintas agencias internacionales muestran una reducción abrupta en los precios regulados del GLP. De hecho, a la fecha se proyecta que el precio regulado de las fuentes del interior del país podría ser negativo en abril y mayo de 2020.

Gráfico. Proyección de precio regulado de GLP para 2020



El precio que se incluye en los contratos derivados de la OPC hace parte de la tarifa del servicio público domiciliario de GLP y, en ese sentido, debe cumplir el principio de suficiencia financiera dispuesto en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994. (...) No es viable para Ecopetrol entregar GLP a cambio de precios que a todas luces no cumplen este principio y que son, incluso, negativos (...)

En virtud de todo lo anterior, le solicitamos a la CREG, por una parte, avanzar según la agenda regulatoria en la expedición del nuevo marco regulatorio para la comercialización mayorista de GLP. Por otro, adoptar medidas transitorias que permitan asegurar la continuidad en el suministro en el marco de la coyuntura de precios internacionales del propano y el butano; en particular, agradecemos a la CREG que adopte un precio temporal correspondiente al indicador de Mont Belvieu que rija desde el próximo 15 de abril de 2020, momento en que se actualizarán los precios regulados del GLP con base en el comportamiento de los indicadores internacionales del mes

inmediatamente anterior”.

Posteriormente, mediante comunicación del 25 de marzo de 2020, Ecopetrol expuso:

“(…) Precio máximo regulado: en línea con lo planteado en nuestra comunicación con Radicado CREG E-2020-002257 del 13 de marzo de 2020, le solicitamos respetuosamente a la Comisión que adopte un precio temporal correspondiente al indicador de Mont Belvieu que rija desde el próximo 15 de abril, momento en que se actualizarán los precios regulados del GLP con base en el comportamiento de los precios del propano y el butano en el hub de Mont Belvieu.”

Frente a los hechos expuestos por parte de Ecopetrol, en el marco de la metodología de costo de oportunidad, establecida en la Resolución CREG 066 de 2007, a través de la cual se define el precio máximo regulado, la Comisión encontró que, bajo un análisis de la condición de valor de referencia, tomada como costo de oportunidad, la revisión de las condiciones del balance entre oferta y demanda permitían establecer que dicha condición de referencia al precio paridad exportación se siguen manteniendo. En ese sentido, la referencia seguía siendo el costo de oportunidad, en la medida en que no se evidenció la existencia de algún evento que afectara dicho balance y la señal de precio, que conllevará a la Comisión a tomar una decisión en la cual se ajuste dicha señal de precio[9].

Así mismo, frente a la caída de los precios internacionales del petróleo, la Comisión pudo evidenciar que, efectivamente, se presentó una ruptura del acuerdo de recorte de la producción de crudo de la OPEP+, que reunía a los productores de crudo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y otros países, entre ellos Rusia.

Esta ruptura y la menor demanda mundial de crudo, producto del COVID-19, conllevó a un desplome del precio del petróleo, para la referencia Brent, que entre el 6 y el 9 de marzo, presentó una caída del 24%, siendo la segunda caída más fuerte desde 1988. En los días siguientes, el precio ha presentado una constante disminución, llegando el 16 de marzo a \$30,2 USD/Barril para la referencia Brent, y \$28,8 USD/Barril para WTI.

Se pudo evidenciar con posterioridad que, para el mes de abril, el precio del petróleo para la referencia Brent llegó a valores negativos y, en el caso del WTI, se presentaron caídas aún mayores a las observadas durante el mes de marzo de 2020.

Antes de la caída en el precio internacional del petróleo, las principales agencias especializadas y el mercado preveían que el precio del petróleo se ubicaría en niveles similares a los observados en 2019. Es el caso de la Agencia de Energía de Estados Unidos, que proyectaba que el Brent se ubicaría en niveles promedio de \$64 USD/Barril en 2020. Consistente con estas previsiones, el Presupuesto General de la Nación aprobado por el Congreso de la República para el año 2020, se basó en un precio promedio Brent de \$60,5 USD/Barril.

Así, la coyuntura de los precios internacionales del crudo y de sus derivados y, por ende, la disminución de los precios del GLP, corresponden a hechos económicos que, a juicio de la Comisión, no se enmarcan en las causales establecidas en el artículo 126 de la Ley 142 de 1994, disposición legal que permite ajustar de manera excepcional las fórmulas tarifarias dentro de cada período tarifario[10].

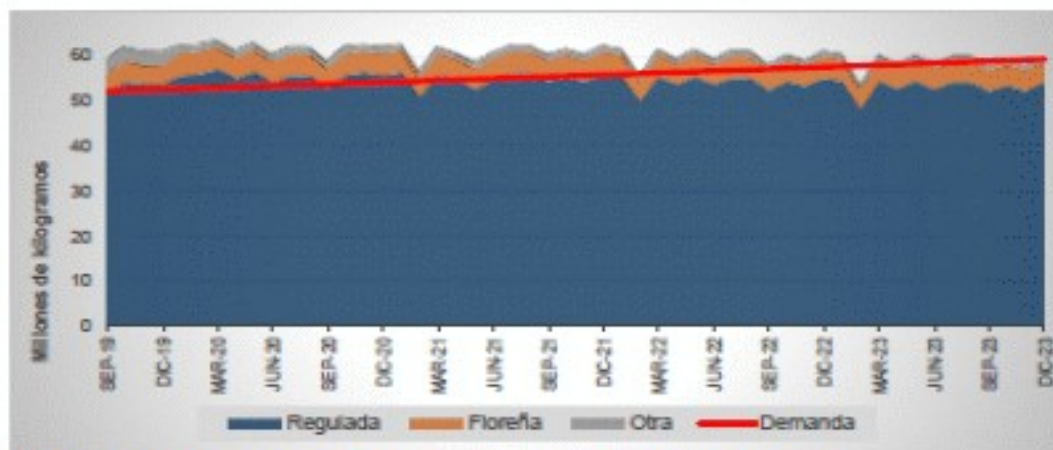
En este sentido, la Comisión encontró que las herramientas regulatorias que permiten modificar las fórmulas tarifarias, así como ajustar las señales de precio y la referencia del costo de oportunidad, como parte del balance oferta – demanda, no eran aplicables en el presente caso.

Sin embargo, era necesario establecer cómo esos hechos económicos podían afectar la continuidad en el suministro de GLP para el servicio público domiciliario, para lo cual se debía analizar la posición de Ecopetrol dentro de la oferta de GLP y la posibilidad de acudir a otros instrumentos que pudieran suplir dicha oferta.

En relación con esto, la Comisión llevó a cabo un análisis de la situación de oferta de GLP de producción nacional, donde, a partir de las declaraciones de producción que se encontraban publicadas por el Ministerio de Minas y Energía, se evidenció que Ecopetrol cuenta con una posición dominante como productor de GLP nacional en el mercado de la comercialización mayorista: al tener en cuenta las fuentes que hoy en día comercializa Ecopetrol, su participación se mantendría en niveles cercanos al 90% de la Producción Potencial[11] y alrededor del 85% de la Producción Total Disponible para la Venta[12].

En relación con esto, en la gráfica que se presenta a continuación, se establece el Potencial de Producción de GLP, diferenciando entre: i) las fuentes sujetas a libertad regulada, que corresponde a aquellas comercializadas por Ecopetrol; ii) la producción denominada Floreña, fuente de producción que, hasta febrero de 2020, fue declarada como fuente de precio libre por un comercializador mayorista, TYGas, pero que, a partir de dicha fecha, es declarada por Ecopetrol; iii) y las declaraciones de los demás productores. Teniendo en cuenta que la demanda de GLP en el país oscila alrededor de los 52 millones de kilogramos al mes, para atender 4,5 millones de usuarios, según información reportada por los distribuidores al Sistema Único de Información (SUI), se hace una proyección de crecimiento anual y constante del 3%, a efectos de señalar el posible nivel de producto requerido para su atención.

Gráfica Producción Potencial de GLP



Fuente: Ecopetrol; Declaración de producción de GLP MME, abril de 2019.
Cálculo: CREG.

De la observación de las cifras de la anterior gráfica, y teniendo en cuenta las declaraciones de producción, la condición de Ecopetrol como principal productor nacional de GLP se mantendrá igualmente durante el segundo semestre de 2021.

Así mismo y de manera particular, de acuerdo con el resultado del proceso de asignación de cantidades que adelantó Ecopetrol al final del 2019 para el suministro del primer semestre de 2020, y la comercialización del GLP proveniente del proceso de comisionamiento de Cupigua y su posterior comercialización mediante OPC, las siguientes son las cantidades que se suscribieron en contratos de suministro para esta primera mitad de 2020, en donde Ecopetrol dispone cantidades suficientes para la atención de la demanda nacional:

Tabla Asignación de cantidades Ecopetrol

Cupiagua	Cusiana	Cartagena	B/meja	Apiay	Dina	TOTAL	
Ene-20	21.303.782	15.912.561	8.166.307	9.265.789	1.907.879	458.411	57.014.729
Feb-20	19.929.345	14.846.248	7.902.797	8.160.940	1.655.888	421.400	52.916.618
Mar-20	21.303.782	15.291.971	8.532.520	7.531.306	1.664.094	431.914	54.755.587
Abr-20	20.616.563	9.860.655	8.324.782	8.690.818	1.525.790	425.674	49.444.282
May-20	21.303.782	15.862.171	8.549.959	7.188.974	1.499.805	434.563	54.839.254
Jun-20	20.616.563	14.837.180	8.187.362	8.066.890	1.384.751	433.367	53.526.113
Total	125.073.817	86.610.786	49.663.727	48.904.717	9.638.207	2.605.329	322.496.583
Participación	38,8%	26,9%	15,4%	15,2%	3,0%	0,8%	100%

Valores en kilogramos de GLP. Fuente: Ecopetrol, 2020. Cálculos: CREG.

Así mismo, en la siguiente tabla se presenta el aporte de cada una las fuentes de producción nacional a la producción potencial de los próximos años, en donde las fuentes comercializadas por Ecopetrol, aquellas sujetas a precio regulado, representarían más del 90%.

Tabla Participación de las fuentes de producción nacional en la producción potencial (PP) de GLP

AÑO	PRODUCCIÓN SUJETA A PRECIO REGULADO	FLOREÑA	OTRA
2021	90,1%	7,9%	2,0%
2022	90,2%	8,1%	1,8%
2023	90,2%	8,2%	1,6%

Fuente: Ecopetrol; Declaración de producción de GLP MME, abril de 2019. Cálculo: CREG.

En esa misma línea, en la siguiente tabla se presenta la participación de cada una de estas fuentes dentro de lo declarado como oferta de GLP disponible para la atención del servicio público domiciliario.

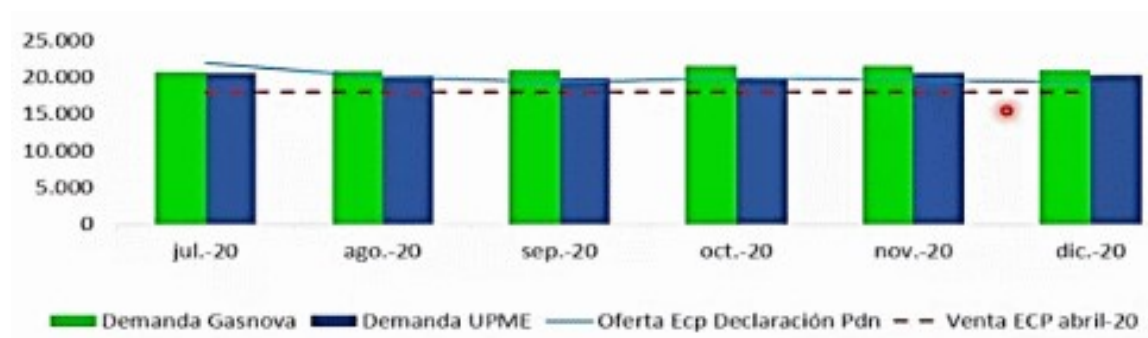
Tabla Participación de las fuentes de producción nacional en la producción disponible para la venta (PTDV) de GLP

AÑO	PRODUCCIÓN SUJETA A PRECIO REGULADO	FLOREÑA	OTRA
2021	83,6%	13,1%	3,2%
2022	83,6%	13,5%	2,9%
2023	83,4%	13,9%	2,7%

Fuente: Ecopetrol; Declaración de producción de GLP MME, abril de 2019. Cálculo: CREG.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la Comisión encontró que, en el marco de la metodología de precio regulado, las fuentes de GLP comercializadas por Ecopetrol cubren completamente la demanda nacional para el primer semestre de 2020, y representarían alrededor de 85% en los próximos años.

Adicionalmente, para el caso específico del segundo semestre de 2020, de acuerdo con lo informado por Ecopetrol a esta Comisión en comunicación de Radicado CREG E-2020- 004305 de mayo de 2020, se observa que este agente estaría ofreciendo para el servicio público domiciliario entre 42 y 45 millones de Kg al mes, aproximadamente, de 17.000 a 18.000 barriles al día, lo cual puede representar entre el 80 y el 85% de la demanda del servicio público domiciliario. En la gráfica que se muestra a continuación, se observan las cantidades informadas inicialmente por Ecopetrol, sin perjuicio de las cantidades que sean informadas oficialmente al mercado, en el marco de la Resolución CREG 053 de 2011:



Fuente Ecopetrol: Cifras en barriles por día.

Adicionalmente, que ante la coyuntura actual de los precios internacionales del crudo y de sus derivados, la aplicación de las fórmulas previstas en los artículos 3o. y 4o. de la Resolución CREG 066 de 2007, y la referencia del costo de oportunidad al precio del Propano y del Butano NON-TEJ Mont Belvieu, se evidenció que esto podía generar que el precio regulado del GLP terminara en niveles que podrían conllevar a la afectación en la garantía y continuidad en el suministro de GLP para el servicio público domiciliario.

En la siguiente gráfica se presenta el análisis del comportamiento de los precios del GLP, propano y butano, en línea con la tendencia de los precios internacionales del petróleo:

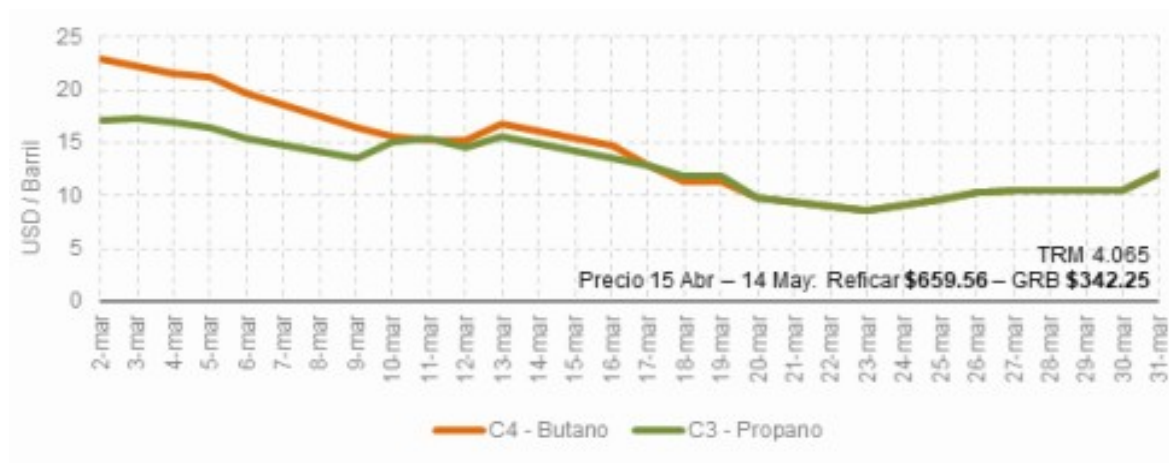
Gráfica Precios internacionales de propano y butano 2010-2020.



Fuente: Bloomberg, 2020; Cálculos: CREG.

En la siguiente gráfica se presenta el comportamiento de los precios internacionales del GLP, propano y butano, para el mes de marzo de 2020:

Gráfica Precios internacionales de propano y butano.



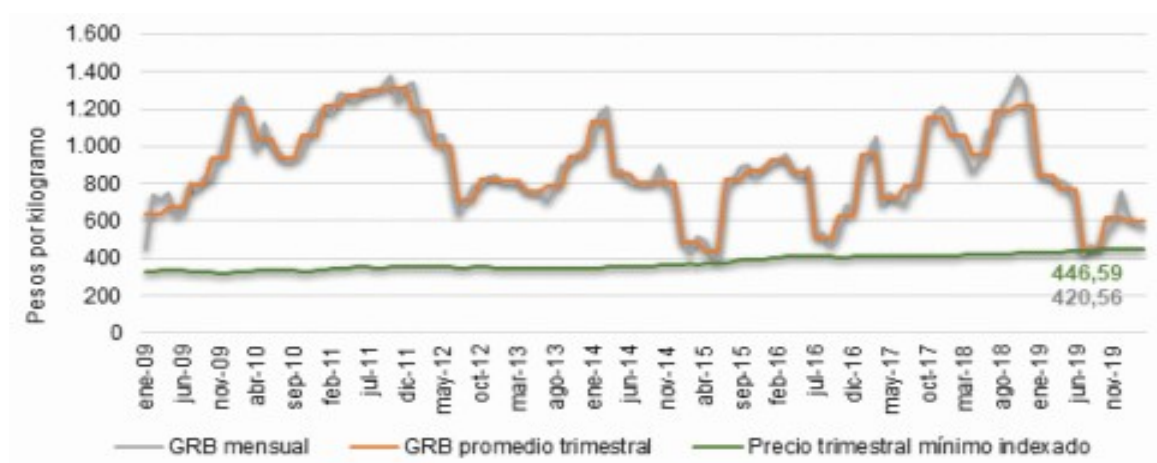
Marzo 2020.

Fuente: Bloomberg; EIA, marzo de 2020. Cálculos: CREG.

De lo anterior, en la medida en que el precio regulado podía terminar en valores, expresados en pesos por kilogramo, por debajo de los históricos con los que Ecopetrol ha llevado a cabo su operación y el suministro del producto, la Comisión encontró que se podían presentar escenarios en los cuales, el costo operativo que debía asumir este agente para llevar a cabo la entrega de GLP, hicieren que le resultara más eficiente, desde el punto de vista económico, darle otra destinación, como por ejemplo su disposición en tea o la reinyección en campos, antes de llevar a cabo su entrega a los distribuidores de GLP para la atención del servicio público domiciliario; más aún cuando las compensaciones por la no entrega de dicho producto podrían no ser aplicables al momento de su aplicación por la referencia igualmente al precio del producto[13].

A continuación, se presenta un histórico del precio de GLP para la fuente Barrancabermeja, según lo informado por Ecopetrol, en aplicación de la fórmula prevista en la Resolución CREG 066 de 2007:

Gráfica Evolución precio GRB mensual y trimestral



Fuente: Ecopetrol, 2020. Cálculos: CREG.

En relación con esto, la Comisión encontró que Ecopetrol ya había comercializado producto en niveles de \$420/ kg, situación que se dio durante el mes de julio de 2019. Así mismo, se encuentran precios similares al indexar el precio mediante IPP, durante el mes de junio de 2015.

Adicionalmente, ante la posibilidad de que se presente este evento, y frente a la posibilidad de contar con otras alternativas diferentes para mitigar esta situación, se debe tener en cuenta que, no existe dentro de la oferta nacional, campos o fuentes que puedan suplir la entrega de GLP que hace actualmente Ecopetrol, pues la producción actual de las demás fuentes disponibles representa menos del 10% de la producción nacional de GLP. De esta misma forma, la capacidad de importación del producto por parte de terceros distintos a Ecopetrol, solamente es suficiente para atender aproximadamente el 40% de las necesidades del país, sin perjuicio de las dificultades logísticas actuales, toda vez que no existe una flota de cisternas lo suficientemente flexible para llevar a cabo el flete del producto, desde los puntos de importación a las plantas de envasado de GLP, ante la ocurrencia de eventos extremos.

De acuerdo con lo anterior, encontró la Comisión que los eventos expuestos podían conllevar a una afectación en la continuidad del suministro del GLP con destino al servicio público domiciliario, lo cuales no pueden ser conjurados a través de las medidas legales y regulatorias previstas para la comercialización mayorista de GLP, como lo son la aplicación del artículo 126 de la Ley 142 de 1994, o la adopción de medidas regulatorias generales, como el cambio en la señal de precio como parte del balance oferta-demanda de GLP.

En ese sentido, la Comisión procedió a establecer una medida regulatoria a través de la cual, tomando como base la aplicación de las fórmulas previstas en los artículos 4o. y 5o. de la Resolución CREG 066 de 2007, se estableció que el precio máximo regulado de suministro de GLI para las fuentes de producción nacional, expresado en pesos por kilogramos, no podía ubicarse por debajo de un valor mínimo, correspondiente a \$446.59/ kg, de pesos de septiembre de 2019, valor que correspondería al precio promedio trimestral mínimo a través del cual se ha atendido la demanda de GLP. La anterior medida se enmarca dentro de los presupuestos establecidos en el artículo 3o. del Decreto Legislativo 517 de 2020, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 3o. Adopción de medidas extraordinarias en la prestación de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible. Mientras permanezca vigente la declaratoria de Emergencia Sanitaria por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), podrá adoptar en forma transitoria esquemas especiales para diferir el pago de facturas emitidas, así como adoptar de manera transitoria todas aquellas medidas, disposiciones tarifarias y regímenes regulatorios especiales que considere necesarios, inclusive lo relacionado con el aporte voluntario de que trata el presente decreto, con el fin de mitigar los efectos del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica sobre los usuarios y los agentes de la cadena de la prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible, y sus actividades complementarias.” (Resaltado fuera de texto).

De igual forma, la Comisión consideró que dicha medida regulatoria correspondía a una medida regulatoria tarifaria necesaria, la cual estaba dirigida a mitigar los efectos del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica sobre los usuarios y el agente comercializador mayorista de las fuentes de precio regulado de GLP, con el fin de garantizar la continuidad en el suministro para el servicio público domiciliario.

Así mismo, que esta medida se ajustaba a las consideraciones expuestas dentro del Decreto 417 de 2020, el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar los efectos de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, en las que se expuso:

“Que ante el surgimiento de la mencionada pandemia se debe garantizar la prestación continua y

efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento”.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, dentro de estos mandatos legales en materia de servicios públicos domiciliarios, se encuentran los artículos 1o., 2o. y 4o. de la Ley 142 de 1994, los cuales establecen que el servicio público domiciliario de gas combustible y sus actividades complementarias constituyen servicios públicos domiciliarios esenciales, y el Estado intervendrá en los mismos a fin de, entre otros, garantizar la calidad del bien y su disposición final, para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios, así como su prestación continua, ininterrumpida y eficiente.

Con base en todo lo anteriormente expuesto, la Comisión expidió la Resolución CREG [045](#) de 2020 “Por la cual se adoptan disposiciones tarifarias dentro del precio máximo regulado para la comercialización mayorista de GLP en el marco del artículo [3o.](#) del Decreto Legislativo 517 de 2020”.

Entiende la Comisión que, al haberse dado el suministro de GLP en estos niveles históricos de precio por parte del comercializador mayorista de fuentes de precio regulado, el nivel de precio definido busca garantizar la suficiencia en costos, de tal forma que el producto pueda ser destinado al servicio público domiciliario, como ocurrió en eventos anteriores.

Ahora, la Comisión ha hecho un seguimiento a la aplicación de dicha norma, en relación con la oferta de GLP de fuentes de precio regulado, comercializadas por Ecopetrol, para los meses de abril y mayo de 2020. En relación con esto, la aplicación del precio piso se da efectivamente para 51 y 55 millones de Kg de GLP, para los meses de abril y mayo, respectivamente, reflejados en contratos de suministro en firme, con destino al servicio público, dando así cobertura a la demanda nacional, y continuidad en la prestación del servicio.

La gráfica que se presenta a continuación muestra la aplicación del precio y su proyección al mes de junio. De acuerdo con esto, de no haber contado con dicho precio piso, como resultado de la volatilidad de los precios internacionales del crudo y la volatilidad de la Tasa Representativa del Mercado (TRM), el precio regulado hubiese estado en precios históricos cercanos a \$340 por Kg, lo cual hubiese abierto la posibilidad de que Ecopetrol encontrara un uso más eficiente al GLP o la destinación a otra actividad, y por ende, no ser ofrecido al servicio público domiciliario:



En relación con esto, las tablas que se muestran a continuación contienen los precios máximos regulados de GLP, para los periodos de tiempo establecidos del 15 de abril al 14 de mayo y del 15 de mayo al 14 de junio del presente año, publicados por Ecopetrol, donde los precios de venta al comercializador mayorista corresponden al valor mínimo del precio máximo regulado de suministro de GLP para las fuentes de producción nacional, establecido en el Artículo 1o. de la Resolución CREG 045 de 2020.

PRECIOS MÁXIMOS REGULADOS GLP DE ABRIL 15 2020 A MAYO 14 2020						
Fecha de aplicación de la tarifa	Precio Refinería de Barranca	Precio Reficar	Precio Apiay	Precio Dina	Precio Cusiana	Precio Cupiagua
Precio de venta al comercializador mayorista (sin incluir transporte) \$/KG	450.39	673.27	450.39	450.39	450.39	450.39

Fuente: Ecopetrol.

PRECIOS MAXIMOS REGULADOS GLP DE MAYO 15 2020 A JUNIO 14 2020						
Fecha de aplicación de la tarifa	Precio Refinería de Barranca	Precio Reficar	Precio Apiay	Precio Dina	Precio Cusiana	Precio Cupiagua
Precio de venta al comercializador mayorista (sin incluir transporte) \$/KG	447.91	659.33	447.91	447.91	447.91	447.91

Fuente: Ecopetrol.

Ahora, la Comisión, como parte del seguimiento a la aplicación de dicha medida, ha encontrado que los presupuestos que la justifican, relacionados con la volatilidad de los precios internacionales del

petróleo, la tasa representativa del mercado, así como de la incertidumbre en relación con los eventos que pueden desprenderse aún de la pandemia del COVID -19, como nuevos confinamiento por períodos extendidos en el tiempo, hacen factible que para el segundo semestre del año 2020 (i.e. correspondiente al mismo período en que se aplican las ofertas públicas de cantidades como mecanismo de asignación del GLP en el mercado mayorista por parte de Ecopetrol), el precio regulado pueda igualmente terminar en valores, expresados en pesos por kilogramo, por debajo de los históricos con los que Ecopetrol ha llevado a cabo su operación y el suministro del producto, y se mantenga la posibilidad de una reducción en la oferta de GLP con destino al servicio público domiciliario, lo cual afectaría la continuidad en el suministro.

Así mismo, que aún se mantienen las condiciones en las cuales la oferta de producto, para el caso de fuentes distintas a las comercializadas por Ecopetrol o provenientes de la capacidad de importación de GLP con la que se cuenta en el país, no permiten sustituir en su totalidad dicha oferta, de 42 a 45 millones de Kg, de las fuentes de precio regulado, que lleven a encontrar otro tipo de alternativas regulatorias con el objeto de garantizar la continuidad en el suministro para el servicio público domiciliario.

De acuerdo con esto, se establece que la aplicación de la Resolución CREG [045](#) de 2020 se debe extender más allá del término inicialmente previsto, el cual correspondía al 30 de junio de 2020, en la medida que se pueden seguir presentando los eventos que la justifican y la motivan, así como tienen como objetivo y finalidad garantizar la continuidad en la oferta del suministro para el servicio público domiciliario, dentro de los principios a que hacen referencia los artículos 1o. a 13 de la Ley 142 de 1994; teniendo como pretensión que el servicio se preste en forma continua y eficiente. Dicha extensión corresponde a la finalización de la segunda OPC del 2020, la cual corresponde al 31 de diciembre de 2020.

Estima la Comisión que dicho plazo es razonable, en la medida que se estima que en dicho momento se encuentre una mayor estabilidad en relación con la volatilidad de los precios internacionales del petróleo y la TRM, así como la pandemia del COVID-19. De igual manera, se debe hacer seguimiento a la aplicación de la medida y la evolución del sector del GLP, lo cual incluye la oferta de GLP para el servicio público domiciliario.

Dentro de las consideraciones de la Resolución CREG [045](#) de 2020 la Comisión expuso:

“Finalmente, teniendo en cuenta el párrafo 1o. del artículo [3o.](#) del Decreto Legislativo 517 de 2020, la Comisión encuentra que dicha medida regulatoria debe estar vigente hasta finalizar la OPC vigente, lo cual corresponde al 30 de junio de 2020, toda vez que a dicho momento se puede contar con una mayor información sobre la disponibilidad de oferta de GLP con destino al servicio público domiciliario, de acuerdo con las declaraciones de producción de GLP que se alleguen al Ministerio de Minas y Energía, las cantidades ofrecidas por Ecopetrol para la siguiente oferta pública de cantidades del segundo semestre de 2020, así como lo que ocurra con la emergencia declarada y los comportamientos de los precios internacionales del petróleo (...).”

En este sentido, la extensión en la aplicación de medida regulatoria de la Resolución CREG [045](#) de 2020 se hace igualmente en el marco del párrafo 1o. del artículo [3o.](#) del Decreto Legislativo 517 de 2020, el cual establece lo siguiente:

“Párrafo primero. Para las medidas que adopte la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), se establecerán en cada caso su vigencia en función del cumplimiento de los objetivos para los cuales hayan sido expedidas.”

En relación con dicho párrafo, debe advertirse que las medidas regulatorias que se adoptan con base en el artículo [3o.](#) del Decreto Legislativo 517 de 2020 no conjuran la situación de manera inmediata o sus efectos son instantáneos en el tiempo, razón por la cual, teniendo en cuenta los objetivos que persiguen, estas se deben mantener hasta que la situación sea conjurada de manera efectiva, y buscan igualmente reducir incertidumbres en la continuidad y la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios ante los eventos que está generando la emergencia del COVID-19.

Entiende la Comisión entonces que el ejercicio de dichas atribuciones: i) debe estar limitado en el tiempo, es decir, no es una atribución ordinaria que perdura; ii) los efectos de las medidas son transitorios, es decir, tienen una limitación en su aplicación en el tiempo; iii) sus efectos pueden ir más allá del período de la emergencia en la medida que conjurar estos eventos no se hace de manera inmediata o instantánea con la expedición de la decisión.

Finalmente, así como se expuso en el caso de la Resolución CREG [045](#) de 2020, se espera que los usuarios vean una disminución en el costo del servicio, en la medida en que el precio internacional del GLP de referencia para el precio nacional disminuya, sin comprometer el abastecimiento y la continuidad en la prestación del servicio. Lo anterior se verá en la medida en que los distribuidores y comercializadores minoristas efectivamente trasladen este menor costo a los usuarios, considerando que las actividades de distribución y comercialización minorista se encuentran bajo un régimen de libertad vigilada.

Mediante la Resolución CREG 097 de 2020 se sometió a consulta el proyecto de resolución “Disposiciones tarifarias dentro del precio máximo regulado para la comercialización mayorista de GLP en el marco del artículo [3o.](#) del Decreto Legislativo 517 de 2020”. Dentro del plazo establecido para la consulta se recibieron comentarios por parte de Ecopetrol y Gasnova. En el Documento CREG 077 de 2020 se transcriben dichas comunicaciones y se da respuesta a estos comentarios.

Finalmente, teniendo en cuenta que el artículo [3o.](#) del Decreto Legislativo establece que las medidas que se adopten por parte de la Comisión se han de llevar a cabo mientras permanezca vigente la declaratoria de Emergencia Sanitaria por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, la cual en principio va hasta el 30 de mayo de 2020, la Comisión dará aplicación a lo dispuesto en el párrafo 2o. del artículo [3o.](#) del Decreto Legislativo 517 de 2020 establece lo siguiente:

“Párrafo segundo. La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) podrá adoptar todas las medidas necesarias de las que trata este decreto mientras permanezca vigente la declaratoria de Emergencia Sanitaria por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, sin la observación de los períodos, plazos y requisitos definidos en las Leyes 142 y 143 de 1994 y demás disposiciones legales.

Así mismo, el Ministerio de Minas y Energía y sus entidades adscritas podrán establecer las medidas extraordinarias de las que trata este decreto sin necesidad de agotar el requisito de información de los proyectos de regulación a la Superintendencia de Industria y Comercio del que tratan la Ley 1340 de 2009 y el Decreto [1074](#) de 2015. Tampoco será de obligatorio el cumplimiento de los requisitos y plazos de publicidad y de consulta de los proyectos de regulación previstos en la Ley [1437](#) de 2011 y el Decreto 1078 de 2015.” (Resaltado fuera de texto);

Que, en relación con lo anterior, la Comisión de Regulación de Energía y Gas aprobó el presente

acto administrativo en la Sesión número 1011 del 29 de mayo de 2020.

RESUELVE:

ARTÍCULO 1o. MEDIDA SOBRE EL PRECIO MÁXIMO REGULADO DE SUMINISTRO DE GLP DE FUENTES DE PRODUCCIÓN NACIONAL. El artículo [1o.](#) de la Resolución CREG 045 de 2020 se mantendrá vigente hasta el 31 de diciembre de 2020.



ARTÍCULO 2o. VIGENCIA. Esta resolución rige a partir de su publicación en el Diario Oficial

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en Bogotá, D. C., a 29 de mayo de 2020.

El Presidente,

Diego Mesa Puyo,

Viceministro de Energía Delegado de la Ministra de Minas y Energía.

El Director Ejecutivo,

Jorge Alberto Valencia Marín

<NOTAS DE PIE DE PAGINA>.

1. Actividad consistente en la compra y venta de GLP al por mayor y a granel, con destino al Servicio Público Domiciliario de Gas Combustible. Resoluciones CREG 066 de 2002 y 066 de 2007.
2. El sistema de transporte por ductos está conformado por poliductos (ducto que puede transportar diferentes derivados del petróleo como gasolina, GLP, etc.) o propanoductos (ducto en el que solo se transporta GLP). Este cargo lo aplican los distribuidores que adquieren el producto proveniente de la refinería de Barrancabermeja y optan por transportarlo hasta uno de los diferentes puntos terminales del sistema de transporte. Este costo varía según el ducto utilizado y la distancia por la que es transportado el GLP. El costo se encuentra establecido en las Resoluciones CREG 016 y 096 de 2010. La tarifa aprobada se ajusta mensualmente con base en el Índice de Precios al Productor (IPP).
3. Actividad que comprende: i) la compra del GLP en el mercado mayorista con destino al usuario final, ii) el flete desde el Punto de Entrega del comercializador mayorista, o desde el Punto de Entrega del Transportador, hasta las plantas de envasado, iii) el envasado de cilindros marcados y iv) la operación de la planta de envasado correspondiente. Comprende además las actividades de flete y entrega de producto a granel a través de tanques estacionarios instalados en el domicilio de los usuarios finales y de venta de cilindros a través de Puntos de Venta. Esta se encuentra regulada través de las Resoluciones CREG 023 de 2008 y 001 de 2009.
4. En el caso de Ecopetrol, agente con posición dominante en el mercado de GLP, la CREG estableció un precio regulado para el producto proveniente de las principales fuentes de producción nacional, es decir, Barrancabermeja, Apiay y Cartagena, equivalente a la paridad de exportación. Considerando la eventual necesidad de hacer importaciones marginales, aquellas que sean

realizadas por Ecopetrol también tienen un precio regulado equivalente al costo de importación más un 8% de margen de comercialización, siempre y cuando las mismas se hagan para atender incrementos de la demanda y no para cubrir desviaciones de producción previamente contratadas.

Así mismo, cuando se hizo el análisis por parte de la CREG para la expedición de la Resolución CREG 066 de 2007 se observó que el Campo de Cusiana era operado por un agente diferente al Comercializador Mayorista que en ese momento tenía posición dominante en el mercado y por lo tanto podría considerarse como un posible competidor. Mediante la Resolución CREG 110 de 2019 se definió el precio regulado para la fuente Cupiagua.

5. Con el propósito de introducir señales para incentivar la entrada de potenciales nuevos Comercializadores Mayoristas y para eliminar cualquier barrera o indefinición que pudiese presentarse ante una iniciativa privada en este sentido, y buscando además garantizar la seguridad de suministro de producto y crear competencia al inicio de la cadena, la CREG determinó que para el GLP proveniente de otras fuentes o importado por terceros distintos a Ecopetrol, el precio sería fijado libremente por el Comercializador Mayorista. Sin embargo, la CREG reconoció que inicialmente la entrada de nuevos agentes capaces de dinamizar la competencia no sería significativa en la medida en que existen restricciones en la disponibilidad de infraestructura de importación y transporte por ductos para grandes cantidades. Por lo tanto, al menos en el corto plazo, la seguridad de suministro de GLP para atender la demanda nacional de gas combustible seguiría dependiendo casi en su totalidad de Ecopetrol.

6. Ley 142 de 1994, Artículos 10. a 12.

7. El concepto de costo de oportunidad da una señal de precio eficiente a la oferta, puesto que quien produce el GLP obtiene al menos, lo que obtendría por venderlo en la segunda mejor alternativa.

9. Ver Resoluciones CREG 079 de 2015 y 063 de 2016.

10. Ley 142 de 1994. Artículo 126. Vigencia de las fórmulas de tarifas. Las fórmulas tarifarias tendrán una vigencia de cinco años, salvo que antes haya acuerdo entre la empresa de servicios públicos y la comisión para modificarlas o prorrogarlas por un período igual. Excepcionalmente podrán modificarse, de oficio o a petición de parte, antes del plazo indicado cuando sea evidente que se cometieron graves errores en su cálculo, que lesionan injustamente los intereses de los usuarios o de la empresa; o que ha habido razones de caso fortuito o fuerza mayor que comprometen en forma grave la capacidad financiera de la empresa para continuar prestando el servicio en las condiciones tarifarias previstas. Vencido el período de vigencia de las fórmulas tarifarias, continuarán rigiendo mientras la comisión no fije las nuevas.

11. Potencial de Producción de GLP – PP: pronóstico de las cantidades de GLP, medidas en toneladas, que pueden ser producidas diariamente en promedio mes, en cada fuente de producción (puestas en el punto de recibo del sistema de poliductos y propanoductos, para atender los requerimientos de la demanda y que cumplen con las condiciones de calidad previstas en la regulación para su comercialización. Este pronóstico considera la información técnica y operativa de las refinerías, así como la de los campos productores de gas natural a partir de los cuales se obtiene GLP a la tasa máxima eficiente de recobro; y está basado en la capacidad nominal de las instalaciones de producción existentes y proyectadas. La suma de la PC y de la PTDV deberá ser igual al PP.

12. Producción Total Disponible para la Venta (PTDV): totalidad de las cantidades diarias promedio mes de GLP, medidas en toneladas, que un productor o importador de GLP estima que

tendrá disponibles para la venta, en un periodo determinado, a través de contratos de suministro en cada fuente de producción, en el punto de recibo del sistema de poliductos y propanoductos o punto de importación, según sea el caso. Este pronóstico considera la información técnica y operativa de las refinerías, así como la de los campos productores de gas natural a partir de los cuales se obtiene GLP a la tasa máxima eficiente de recobro y está basado en la capacidad nominal de las instalaciones de producción existentes y proyectadas.

13. El esquema de compensaciones previsto en la Resolución CREG 053 de 2011, podrían no ser aplicables por la referencia igualmente al precio del producto. El esquema de compensaciones está basado en que Ecopetrol en el evento de incumplir con la entrega de las cantidades previstas en los contratos de suministro de GLP debe asumir el valor una compensación, la cual está asociada al valor del precio de GLP con la referencia internacional, por lo que al aplicar dicha referencia esto conllevaría a que el valor de la compensación fuese igual a 0 o un valor negativo, lo que equivale a la práctica a no compensar.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

