

Contenido

Tomo II

PRESENTACION	3
CUSIANA	5
CRONOLOGIA	7
LA PROPIEDAD DEL SUBSUELO EN COLOMBIA	11
DEMANDA PRESENTADA POR LA NACION ANTE EL CONSEJO DE ESTADO	17
DEMANDA PRESENTADA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO POR EL DOCTOR JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO	38
CONTESTACION POR PARTE DE LA NACION A LA DEMANDA INTERPUESTA POR EL DOCTOR JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO	46
ALTERNATIVAS JURIDICAS Y DEL PODER LEGISLATIVO	74
EMERGENCIA ECONOMICA	83
INFORME AL CONGRESO	85
INFORME A LA CORTE CONSTITUCIONAL	100
CARTA AL DR. CARLOS RODADO NORIEGA	108
DECRETOS DE EMERGENCIA ECONOMICA	110
INFORME DE LA COMISION EVALUADORA	139
PROYECTO DE LEY ELECTRICA	153
PROYECTO DE LEY 034 DE 1992	155
EXPOSICION DE MOTIVOS	177

Coordinación Editorial

Asesoría de Prensa

Ministerio de Minas y Energía

Edición y Diseño

Osorio & Ramírez Ltda.

Diagramación Electrónica

Marcela Ardila Plazas

Impresión

LITEC
IMPRESORES LTDA

Santafé de Bogotá, junio de 1992

PROYECTO DE LEY DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS	217
PROYECTO DE LEY Nº 035 DE 1991	219
EXPOSICION DE MOTIVOS	297
 PROYECTO DE LEY DEL FONDO NACIONAL DE REGALIAS	 327
PROYECTO DE LEY 044 DE 1992	329
EXPOSICION DE MOTIVOS	348
 PROGRAMA PARA LA MASIFICACION DEL CONSUMO DEL GAS	 401
 INTERVENCIONES DEL SEÑOR MINISTRO DE MINAS Y ENERGIA	 417
CONCURSO NACIONAL DE ECOLOGIA	419
EL GAS: MOTOR DE LA TRANSFORMACION ENERGETICA DEL PAIS	 423
UNA LUZ PARA EL RACIONAMIENTO	431
IMPACTO DE LAS MEDIDAS DE APERTURA ECONOMICA EN LOS SECTORES MINERO Y PETROLERO	 444
ALOCUCION TELEVISADA	448
HACIA UN FUTURO ENERGETICO SIN SOMBRAS	 452

PRESENTACION

Se incluyen a continuación algunos textos que se considera útil recopilar, a fin de disponer de un soporte documental completo en relación con algunos tópicos mencionados en el Tomo I de estas memorias

Los textos están organizados en torno a los siguientes temas:

- I. *Controversia jurídica con respecto a la propiedad del subsuelo de los yacimientos de Cusiana.*
- II. *Emergencia Económica (art. 215 de la Constitución) decretada con el fin de hacer frente a la emergencia eléctrica y al racionamiento que se presentó en el primer trimestre de 1992.*
 - * *Informe al Congreso de la República.*
 - * *Informe a la Corte Constitucional.*
 - * *Carta al Doctor Carlos Rodado Noriega.*
 - * *Decretos de Emergencia Económica.*
 - * *Informe de la Comisión Evaluadora.*
- III. *Proyecto de Ley Eléctrica.*
- IV. *Proyecto de Ley Orgánica de los Servicios Públicos domiciliarios.*
- V. *Proyecto de Ley, El Fondo Nacional de Regalías.*
- VI. *Programa de masificación del consumo de gas (documento Planeación Nacional - Ministerio de Minas, Diciembre 18 de 1991)*
- VII. *Intervenciones del Señor Ministro de Minas y Energía*

CUSIANA

CRONOLOGIA

SANTIAGO DE LAS ATALAYAS Y PUEBLO VIEJO DEL CUSIANA

1759 (17 de diciembre): En remate efectuado ante la Real Audiencia de Santa Fe, el señor Domingo Ortiz adquirió de la Corona Española una extensión de tres y media (3.5) estancias de ganado mayor, equivalentes a 782 hectáreas y 8.142 metros cuadrados, ubicada en jurisdicción de Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo del Cusiana, en el actual Departamento del Casanare.

1907 (28 de junio): El Ministerio de Obras Públicas a solicitud del señor Clodoveo Barrera, declaró latifundio a Santiago de las Atalayas y aclaró que no era terreno baldío sino que pertenecía a la Sociedad Barrera Neira, la cual para tal declaración se valió de escrituras alteradas por el rematante y sus sucesores, en las que fueron modificados los linderos del inmueble que de 782 hectáreas y 8.142 metros cuadrados pasó a tener una extensión de 400.000 hectáreas.

1920 (22 de diciembre): El General Jorge Martínez Landínez celebró con la Nación un contrato de denuncia de bien oculto, mediante el cual se comprometió a recuperar el área ilegalmente ocupada a cambio del cuarenta y cinco por ciento (45%) del valor del bien recuperado.

1926 (11 de octubre): El Tribunal Superior de Bogotá, dictó sentencia de primera instancia declarando alterados los títulos de 1759 y condenando a los ilegítimos ocupantes del predio a restituirlo a la Nación, en cuanto excedían el área validamente rematada por Ortiz.

1927 (15 de noviembre): La Corte Suprema de Justicia confirmó el fallo del Tribunal.

1937 (18 de octubre): El Juez Civil del Circuito de Orocué, comisionado por el Tribunal Superior de Bogotá realizó la entrega material a la Nación del "aire, suelo y subsuelo" a que se referían las sentencias reseñadas en los numerales anteriores.

1938 (9 de marzo): El contratista solicitó al Ministerio de Hacienda el pago de lo convenido. El Ministerio efectuó el avalúo respectivo, considerando los terrenos como baldíos y la existencia de mejoras, fundaciones, hatos, haciendas

y caseríos que debían excluirse de tal avalúo, por cuanto sobre ellos tenían derechos terceras personas. Contra esta determinación, el General Martínez interpuso recurso, el cual fue desestimado por el Ministerio; razón por la cual acudió ante la Corte Suprema de Justicia.

1938 (octubre 28): Se expide la Ley 128, por la cual se adicionan los artículos 29 de la ley 110 de 1912 y 3ª de la ley 27 de 1935, autorizando al Gobierno para que opte por el pago en especie la participación que corresponda a un denunciante de bien oculto de la Nación.

1939 (30 de octubre): La Corte declara nula la Resolución 53 de marzo 9 de 1938 y dispuso que el avalúo debería hacerse teniendo en cuenta suelo y subsuelo del terreno recuperado.

1940 (23 de octubre): El Gobierno Nacional profirió la Resolución Ejecutiva N°1181, mediante la cual hizo saber al General Martínez Landínez que resolvió pagarle en especie, cediéndole el cuarenta y cinco por ciento (45%), proindiviso, de la propiedad de los terrenos (suelo y subsuelo) reivindicados por él como mandatario de la Nación.

1969 (11 de mayo): Mediante Decreto 739, el Gobierno creó un Comité Consultivo compuesto por los Viceministros de Hacienda y Crédito Público, Minas y Petróleos y por el Secretario General del Ministerio de Justicia, el cual conceptuó al Gobierno, que el 55% del suelo y el subsuelo de los aludidos terrenos pertenecían a la Nación y el 45% restante a los comuneros particulares.

1969 (22 de diciembre): Se expidió la ley 20, en la que se ratifica la nacionalización de las minas e hidrocarburos, con la sola excepción de las situaciones jurídicas debidamente perfeccionadas y vinculadas a yacimientos descubiertos.

1971 (29 de mayo): Mediante Resolución Ejecutiva N°113 se autorizó al Ministro de Hacienda y Crédito Público para otorgar escrituras públicas a los herederos y cesionarios del General Martínez sobre el 45% de los terrenos, incluido el subsuelo.

1971 (9 de junio): El Decreto 1142 declara el predio de SANTIAGO DE LAS ATALAYAS como de reserva nacional y lo aporta a ECOPETROL.

1971 (febrero y octubre): El Ministro de Hacienda, con fundamento en la Resolución 113 antes citada, transfirió en favor de terceras personas derechos

sobre el suelo y el subsuelo de los terrenos de Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo del Cusiana, otorgando en la Notaría Séptima del Círculo de Bogotá, las escrituras públicas distinguidas con los números 5565, 5576, 5577, 5578, 5579, 5590 y 6227.

1972 y 1982: La Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, celebró con los comuneros particulares cuatro contratos (15 y 16 del 1º y 3 de febrero de 1972 y 15A y 16A del 14 de junio de 1982, respectivamente), mediante los cuales, los supuestos propietarios particulares le concedieron a la Empresa o a la persona natural o jurídica que ésta designara, el derecho exclusivo de explorar y explotar el petróleo y demás hidrocarburos y gases dentro de los terrenos objeto de los acuerdos, durante un término de cuarenta años, prorrogables. En contraprestación, ECOPETROL se obligó a pagar las sumas de dinero que se señalan y describen en la cláusula sexta de cada uno de los contratos, durante el término anterior a la explotación comercial del petróleo y a partir de esta fecha, a pagar en especie o en dinero, una regalía del 4% del producto neto, calculado sobre el 45% del producto extraído (cláusulas séptimas).

1986: Se inicia la explotación de petróleo dentro del predio conocido como Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo del Cusiana.

1989 (4 de septiembre): Se expidió el Decreto 1994, reglamentario de la ley 20 de 1969.

1991 (septiembre): La Procuraduría General de la Nación, a instancia del Ministerio de Minas y Energía, conceptuó que debía demandarse la nulidad de las escrituras públicas de dación en pago otorgadas con fundamento en la Resolución 113 de 1971.

1991 (16 de septiembre): La Nación - Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, en acción de lesividad, demandó ante el Consejo de Estado, la nulidad de la Resolución 113 de 1971 y de las escrituras públicas suscritas por el Ministro de Hacienda en desarrollo de tal acto administrativo, por considerar violados los artículos 202 de la Constitución Nacional, 1º y 13 de la ley 20 de 1969.

1991 (10 de octubre): El Consejero Ponente, doctor Julio César Uribe, mediante auto de esta fecha resolvió inadmitir la demanda por "haber operado el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción".

1991 (octubre): La Asociación Nacional de Abogados Litigantes, ANDAL, solicitó a la Sección Tercera del Consejo de Estado que se le tuviera como parte coadyuvante de la causa de la Nación, por tratarse de una acción de nulidad que puede ejercerse en cualquier tiempo y por cualquier persona.

1991 (octubre 21): Alfredo Castaño Martínez en ejercicio de la acción de nulidad, presentó demanda contra el acto administrativo complejo integrado por las Resoluciones números 102 de 1940, 1181 de 1940, 113 de 1971, Decreto 739 de 1969 y el concepto rendido por el Comité ejecutivo creado por tal Decreto. Asimismo, el doctor Jesús Pérez González-Rubio, actuando en su propio nombre, en acción pública de nulidad, formuló demanda tendiente a lograr que se declaren parcialmente nulas las Resoluciones Ejecutivas números 1181 de 1940 y 113 de 1971, en cuanto hacen referencia al subsuelo.

1991 (21 de noviembre): La sala de decisión del Consejo de Estado, previa interposición de recurso de súplica por parte de la Nación, revocó el auto del 10 de octubre de 1991 y admitió la demanda presentada por la Nación - Ministerios de Minas y Energía, teniendo a la Asociación ANDAL como parte coadyuvante de la Nación. De igual forma, fueron admitidas, por los Consejeros Ponentes, las demandas formuladas por los doctores Castaño y Pérez.

1992 (31 de enero): La Nación presenta aclaración y adición a la demanda instaurada el 16 de septiembre de 1991, en cuanto se solicita la nulidad parcial de la Resolución 113 de 1971 y de las Escrituras que en su desarrollo se otorgaron, por haberse hecho referencia al subsuelo.

1992 (7 de febrero): El Juez 13 Civil del Circuito de Bogotá, admitió la demanda formulada por el Procurador General de la Nación para que se declare la inexistencia, o en subsidio, la nulidad de los contratos 15, 16, 15A y 16A suscritos entre ECOPETROL y los Comuneros, por considerar que a tales comuneros se les adjudicó el subsuelo del predio pero no las minas o hidrocarburos contenidas en el mismo.

1992 (junio) Tanto las tres demandas que en la actualidad cursan ante el Honorable Consejo de Estado (procesos N^o 6976, 7056 y 7082) como la instaurada por el señor Procurador General de la Nación en la jurisdicción ordinaria, se hallan en período de notificación.

LA PROPIEDAD DEL SUBSUELO EN COLOMBIA

El tema de la propiedad del subsuelo en Colombia, más precisamente el del dominio de los recursos naturales no renovables que en él se encuentran, ha sido de los más álgidos, prolongados y apasionantes.

La definición del problema tiene, además de las consideraciones jurídicas, políticas e históricas, las más profundas implicaciones filosóficas, ideológicas, y sobre todo, económicas, que con no poca frecuencia han hecho pasar la discusión del terreno doctoral, al del enfrentamiento material entre las distintas vertientes del pensamiento y, por qué no decirlo, con el concurso además de los más voraces e implacables apetitos.

Cuando tales riquezas son, como en el caso de los hidrocarburos, no sólo de valor económico incalculable, sino que también tienen valor estratégico, se convierte su propiedad en fuente de poder real, que suscita más de un enfrentamiento.

Para tener una mejor comprensión de este asunto es menester conocer las principales normas que han regido en el país, desde finales del pasado siglo, en cuanto a la titularidad del dominio del subsuelo y los recursos naturales no renovables, como son:

El Artículo 202 de la Constitución Política de 1886, consagró el principio de que las minas son patrimonio de la Nación, quedando a salvo los derechos constituídos a favor de terceros; la Ley 20 de 1969, dictada en desarrollo del canon constitucional citado, y en la que el legislador reiteró el principio general consistente en que todas las minas y yacimientos de hidrocarburos pertenecen a la Nación, salvo los derechos constituídos a favor de terceros, señaló que estas situaciones jurídicas deben reunir las siguientes características:

- a. **Subjetivas:** es decir, personalizadas e individualizadas en cuanto al titular del derecho;
- b. **Concretas:** esto es, precisas en cuanto a la naturaleza, objeto y alcance del derecho;
- c. **Perfeccionadas:** definidas por haberse agotado el procedimiento y cumplido las formalidades pertinentes; y,

- d. Vinculadas a yacimientos descubiertos, antes del 22 de diciembre de 1969. Es este un elemento material, sobre el cual ha de recaer la situación jurídica. Un yacimiento se considera descubierto, cuando mediante perforación con taladro y las correspondientes pruebas de fluidos, se logra el hallazgo de la roca en la cual se encuentran acumulados los hidrocarburos, y el yacimiento se comporta como una unidad independiente en cuanto a mecanismos de producción, propiedades petrofísicas y de los fluidos.

La Ley 20 de 1969 se orientó a que la Nación recobrara la totalidad de su dominio minero, en donde se acogieron a plenitud los criterios de armonizar las normas sobre la propiedad del subsuelo con las disposiciones constitucionales referentes al patrimonio nacional y a la función social de la propiedad, logrando hacer prevalecer el interés público, sobre el particular.

Este intervencionismo siempre ha estado consagrado en nuestras normas constitucionales; particularmente en la industria del petróleo toda vez que al ser su objeto la extracción y transformación de un recurso natural no renovable, como lo son los hidrocarburos, su carencia o abundancia no puede dejarse en manos de los intereses particulares, pues se estaría negando la justicia social que predica la Carta.

El Artículo 332 de la actual Constitución ratificó y reafirmó, el espíritu de las normas referidas, al establecer que:

“El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.”

El Ministerio de Minas y Energía ha actuado siempre conforme a dichos preceptos constitucionales y legales; de ahí que demandó, ante el Consejo de Estado, la nulidad de la Resolución Ejecutiva 113 de 1971, por medio de la cual el Gobierno autorizó al Ministro de Hacienda y Crédito Público para que otorgaran escrituras públicas, transfiriendo a unos particulares el 45% del suelo y el subsuelo del predio conocido como “Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo del Cusiana”, en jurisdicción del actual Departamento del Casanare. Así mismo, solicitó se declare la nulidad de las escrituras públicas otorgadas en desarrollo de tal acto administrativo, por considerarlas violatorias de la Constitución y la Ley, en cuanto se dispuso del subsuelo nacional.

Se tomó tal determinación porque en este caso no puede predicarse la existencia de las condiciones necesarias para el reconocimiento de un derecho constituido a favor de terceros.

En primer término, no existía a 22 de diciembre de 1969, fecha en que entró a regir la Ley 20, una situación jurídica subjetiva y concreta, pues a la época no había sido perfeccionado el traspaso de la propiedad del subsuelo, simplemente existía para ése entonces una mera expectativa.

En segundo lugar, las expectativas de los supuestos comuneros de “Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo de Cusiana”, si es que alguna vez tuvieron viabilidad legal, no pudieron ni pueden perfeccionarse, ni lograr la categoría de derechos adquiridos, toda vez que, cuando se dictó la Resolución 113 de 1971 y se suscribieron las escrituras que supuestamente transfirieron el dominio del subsuelo, no estaban perfeccionadas ni vinculadas a un yacimiento descubierto. Como se ha explicado, tal descubrimiento debía darse para cuando la Ley 20 entró en vigencia, es decir, el 22 de diciembre de 1969, por lo que cualquier reconocimiento a su favor es contrario a la mencionada Ley y a la propia Constitución Nacional.

Pero si, en gracia de discusión, se aceptara la tesis de que existe un derecho adquirido por los comuneros, derivado de la Resolución 1181 de 1940, mediante la cual el Gobierno optó por ceder a un particular un porcentaje del suelo y el subsuelo de los terrenos aludidos, tendría que estarse de todas maneras a lo dispuesto en la Ley 20 de 1969, en razón a lo ordenado por el Artículo 28 de la Ley 153 de 1887, que es del siguiente tenor:

“Todo derecho real adquirido bajo una ley y en conformidad con ella, subsiste bajo el imperio de otra; pero en cuanto a su ejercicio y cargas, y en lo tocante a su extinción, prevalecerán las disposiciones de la nueva ley.”

No existiendo yacimiento descubierto, ningún acto administrativo, ninguna escritura pública, y, en general, ninguna manifestación de voluntad de la administración, pudo válidamente constituir derechos en favor de particulares sobre el subsuelo.

Por las razones expresadas, no queda duda que es la Nación Colombiana la única titular del subsuelo del latifundio Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo del Cusiana.

Adelantándose a la remota posibilidad de un fallo desfavorable a la Nación, en el caso de la propiedad del subsuelo de los terrenos denominados "Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo del Cusiana", los representantes de la Alianza Democrática M-19 presentaron, ante la Comisión 5a. del Honorable Senado de la República, con ponencia para primer debate del H. S. Eduardo Chávez, el Proyecto de Ley No. 18/91 (S) "Por la cual se decreta una expropiación sin indemnización". A este proyecto, el señor Ministro de Minas y Energía, planteó serias inquietudes basadas en consideraciones de inconveniencia e inconstitucionalidad por ser violatorio de los Artículos 58, 102 y 136 de la Constitución Política.

Lo anterior porque, de modo ordinario, la expropiación la aplica el Órgano Judicial y, por vía de excepción, puede provenir de la Rama Ejecutiva, más nunca de la Rama Legislativa en cuya cabeza reposa la facultad de dictar reglas generales y abstractas que regulen la materia, con una votación de mayoría absoluta en una y otra Cámara, todo ello de conformidad con el Artículo 58 de la Constitución.

Así, entonces, si el Congreso ordena directamente una expropiación, la ley sería objeto de una declaración de inconstitucionalidad por invasión de las esferas propias de acción del Ejecutivo y del Poder Judicial, situación que está expresamente prohibida en el Artículo 136 de la Constitución. Más aún, dicha inconstitucionalidad se presentaría también por cuanto la expropiación a personas determinadas por decisión directa de la ley implica un acto de persecución prohibido al Congreso por mandato del mismo artículo.

Por otro lado, hay que anotar que la expropiación sin indemnización, también prevista en la Constitución de 1886, es posible cuando la acción del Estado sobre la porción expropiada del bien genera un beneficio que se comunica al resto de la propiedad. De este modo, por la vía de la valorización, se mantiene incólume el patrimonio del afectado por la expropiación, al extremo que si le concediera una indemnización obtendría un enriquecimiento sin causa.

De esta tesis se desprende que, si el propietario es privado completamente del dominio -y no, apenas, de una parte- no resulta materialmente posible que obtenga un beneficio compensatorio por la expropiación. No sería, por lo tanto, tratado con equidad.

Por las precisiones anotadas a lo largo de este escrito, la Nación, consecuente con su actuación dentro de un estado de derecho, es consciente que el responsable de definir la situación de los derechos sobre el subsuelo en litigio

es el juez competente. Por tal razón se acudió ante el Consejo de Estado para que en acción de lesividad, anule los actos administrativos que originaron el conflicto. Es por esto que no se puede, mientras no medie esa decisión, disponer que han dejado de tener derecho los titulares a quienes dichas actuaciones administrativas se los han dado.

Así, entonces, se considera que la aplicación de la figura de la expropiación sin indemnización, presenta serios inconvenientes; pues en primer lugar, le quita peso a los fuertes argumentos esgrimidos ante el Consejo de Estado, ya que no se expropia lo propio, y si la Nación está acudiendo ante el contencioso administrativo para que confirme que la propiedad del subsuelo radica en ella, estaría incurriendo en contradicción al decir que va a expropiar porque, por definición, se expropia lo que se reconoce ajeno, y para la Nación es claro que, por mandato constitucional y legal, el subsuelo le pertenece, aunque por incongruencias históricas se encuentre actualmente controvertido.

Además, sentaría un mal precedente y una no menos fatal carta de presentación de la Nación antes las comunidades internacionales, en momentos en que en todo el mundo petrolero se trabaja en asocio de capital extranjero, pues aún, cuando el proyecto de expropiación sin indemnización, no pretende afectar la situación de las compañías multinacionales, sí podría ser objeto de una errónea interpretación distanciando la inversión extranjera, máxime si esta situación se presenta aunada a la ya existente de las imposiciones tributarias de por sí estrictas para las mencionadas compañías.

No obstante, el Congreso Nacional conservaría la posibilidad de la reglamentación de la expropiación sin indemnización. Pero también es cierto que en el remoto evento de que el fallo del Consejo de Estado fuera desfavorable a la Nación, sería posible encontrar otras medidas legales, menos contradictorias con una buena presentación en materia de inversión extranjera, que impediría que los intereses de la Nación y de las multinacionales se vieran afectados.

En consecuencia, el Ministro de Minas y Energía, propuso una nueva fórmula que llevara a mantener el statu-quo, mientras se resuelve el litigio ante el Consejo de Estado, consistente en un proyecto de ley que regule las siguientes materias: interpretación auténtica de la Ley 20 de 1969 vinculando el derecho de dominio a yacimientos descubiertos; liquidación total de las participaciones a las entidades territoriales por la explotación de los recursos naturales no renovables; y la suspensión de los pagos a particulares, como medida cautelar.

1. Una interpretación auténtica de la Ley 20 de 1969, reafirmando el principio general de la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables en cabeza del Estado y su excepción, la cual sólo comprende las situaciones individuales, consolidadas por un título específico de adjudicación de hidrocarburos como mina, ó por una sentencia definitiva, y en ejercicio de los cuales se hayan descubierto uno o varios yacimientos de hidrocarburos, a más tardar el 22 de diciembre de 1969.
2. Para que no se perjudiquen las entidades territoriales donde se encuentren yacimientos de hidrocarburos en litigio, se busca establecer que se realicen las liquidaciones de las participaciones por la explotación de recursos naturales no renovables, en los mismos porcentajes que determina la ley.
3. Resulta sano que la Nación, como medida cautelar, pueda abstenerse de pagar en favor de los particulares aquellos presuntos derechos patrimoniales emanados de un hecho, de un derecho, o de un vínculo jurídico, sometidos al pronunciamiento de la jurisdicción. No hay menoscabo del derecho de los particulares en la medida en que el propio tesoro público, se constituye en prenda tácita para garantizar el pago, en el caso de que el poder jurisdiccional reconozca la legitimidad del derecho de los particulares, y de otra parte, para el evento de un fallo favorable a la Nación, desde ya estaría asegurado que los intereses económicos de ésta no sufran mayor desmedro durante el trámite del proceso.

En la seguridad de que la razón asiste a la Nación en este asunto, el Ministerio de Minas y Energía continuará buscando, dentro del marco constitucional y legal, los mecanismos que aseguren una pronta solución al mismo, en procura del bien de todos los colombianos.

DEMANDA PRESENTADA POR LA NACION ANTE EL CONSEJO DE ESTADO

Señores

CONSEJO DE ESTADO

Sala de lo Contencioso Administrativo

Sección Tercera

REF: Acción de Nulidad

Demandante: La Nación (Ministerio de Minas y Energía)

Actor Demandado: Resolución N° 113 del 29 de mayo de 1971 y escrituras públicas otorgadas por el Ministerio de Hacienda en la Notaría 7ª del Círculo de Bogotá, distinguidas con los números 5.565 del 16 de septiembre; 5.576, 5.577, 5.578, 5.579 y 5.590 del 17 de septiembre; y 6.227 del 19 de octubre, todas en 1.971.

EDGAR FRANCISCO PARIS SANTAMARIA, mayor de edad, domiciliado en Santa Fe de Bogotá, abogado identificado como aparece al pie de mi firma, actuando en mi condición de apoderado de la NACION (Ministerio de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público), como consta en los poderes anexos, me dirijo austedes a fin de solicitarles que, previos los trámites del Proceso Ordinario previsto en el artículo 206 del C.C.A., se haga las siguientes o similares

I. DECLARACIONES

1. Que es totalmente nula la Resolución Número 113 dictada por el entonces Presidente de la República el 29 de mayo de 1971.
2. Que son totalmente nulas las escrituras que, en desarrollo de la Resolución Número 113 del 29 de mayo de 1971 dictada por la Presidencia de la República, suscribió el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público ante la Notaría 7a. del Círculo de Bogotá, distinguidas con los números: 5.565, del 16 de septiembre de 1971; 5.576, 5.577, 5.578, 5.579 y 5.590 del 17 de septiembre de 1971 y 6.227 del 19 de octubre de 1971.

II. HECHOS QUE SIRVEN DE FUNDAMENTO A LA ACCION

1. En remate efectuado el 17 de diciembre de 1759 ante la Real Audiencia de Santafé, el señor Domingo Ortíz adquirió de la Corona Española una extensión de tres y media (3,5) estancias de ganado mayor, hoy equivalentes a 782 hectáreas y 8.142 metros cuadrados, localizados en la antigua jurisdicción de Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo de Cusiana, ubicada en lo que ahora es el Departamento del Casanare.
2. Con el paso del tiempo, el nombrado adquirente y/o sus sucesores alteraron los linderos del inmueble, consignándose en varias escrituras los nuevos y mendaces límites del fundo.
3. A comienzos del presente siglo, el predio en mención ocupaba algo más de 400.000 hectáreas.
4. El 22 de diciembre de 1920 el General Jorge Martínez Landínez celebró con la Nación un contrato en virtud del cual se comprometió a recuperar el área ilegítimamente ocupadas por el rematante Ortiz y/o por sus sucesores, a cambio del cuarenta y cinco por ciento (45%) de lo que lograra rescatar.
5. En el proceso de denuncia de bien oculto promovido por el contratista Martínez Landínez, ante el Tribunal Superior de Bogotá, entonces con jurisdicción sobre el territorio de los Llanos Orientales, se dictó sentencia de primera instancia el 11 de octubre de 1926.

En tal providencia la Corporación, acogiendo las peticiones del actor, declaró que pertenecían a la Nación los terrenos de Santiago de las Atalayas en cuanto excedían el área válidamente rematada por Ortiz en 1759.

Valga señalar que la sentencia fue consistente con el petitum de la demanda, en cuanto este se refirió al suelo, al que denominó "terrenos", por lo cual el fallador, en aplicación del principio de concordancia que informa nuestro sistema procedimental, al concederle prosperidad a las pretensiones se pronunció sobre la recuperación de tales terrenos.

6. El 15 de noviembre de 1927, la Corte Suprema de Justicia, en segunda instancia confirmó en lo sustancial la providencia de primer grado. Así, se ratificó que los terrenos nombrados pertenecían al patrimonio nacional.

7. El 18 de octubre de 1937, el Juez Civil del Circuito de Orocué, comisionado por el Tribunal Superior de Bogotá, realizó la entrega material de los terrenos a que se referían las sentencias reseñadas en los numerales inmediatamente anteriores. Sin embargo, sin razón alguna, el comisionado consigna en la diligencia que entrega en favor de la parte actora el suelo, el subsuelo y el aire del fundo.
8. Luego de varias actuaciones administrativas y jurisdiccionales a que dieron lugar las peticiones del contratista y sus controversias con terceros, a quienes cedió cuotas de los honorarios pactados en el contrato a que se refiere el numeral 4, de este capítulo, el Gobierno Nacional dictó la Resolución número 113 del 29 de mayo de 1971, que ahora acuso y la cual es del siguiente tenor, tomando el texto literal del Diario Oficial correspondiente al lunes 5 de julio de 1971 (con la ortografía, gramática y expresiones de tal publicación):

"Resolución Ejecutiva Número 113 de 1971
(Mayo 29)

Por la cual se concede una autorización al
Ministro de Hacienda y Crédito Público

El Presidente de la República de Colombia, en uso
de sus facultades legales y

CONSIDERANDO:

1º Que en virtud del contrato celebrado el día 22 de diciembre de 1920 entre el General Jorge Martínez Landínez y la Nación, ésta se obligó para con aquel a entregarle el 45% del bien oculto denominado "Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo de Cusiana", a partir del momento en que el contratista lograra para la Nación la recuperación de los terrenos conocidos con el nombre citado.

2º Que en sentencia del 15 de noviembre de 1927, la Corte Suprema de Justicia-Sala de Negocios Generales, en el juicio instaurado por el General Jorge Martínez Landínez, a nombre de la Nación, contra la Sociedad Barrera Neira & Cia., condenó "a la Sociedad denominada Barrera Neira & Cia. en liquidación, al restituir a la Nación dentro del término de 60 días después de que quede ejecutoriado este fallo, los terrenos comprendidos dentro de la alinderación que señala la petición

segunda de la demanda en todo lo que exceda de la extensión conocida por los linderos mencionados de la misma demanda, y que debe tener, de acuerdo con el remate del año de 1759, ya mencionado en otros lugares de este fallo, una cabida de tres y media estancias de ganado mayor, equivalente hoy a setecientas ochenta y dos hectáreas, ocho mil ciento cuarenta y dos metros cuadrados (8.142)".

3º Que como consecuencia de la anterior providencia la Nación recuperó los terrenos denominados Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo de Cusiana que le fueron entregados por el señor Juez Civil de Circuito de Orocué el día 18 de octubre de mil novecientos treinta y siete por comisión del honorable Tribunal Superior de Bogotá. En diligencia de entrega practicada por el Señor Juez comisionado, se señalaron como linderos que demarcan el bien reintegrado al patrimonio de la Nación, las siguientes: "El el pueblo de Aguamena desde una loma que llaman El Arbolito, cogiendo de para abajo la ceja de la cerranía por la cumbre, hasta dar al nacimiento de la quebrada "Sisigua"; toda esta quebrada abajo, hasta su entrada en el río Meta, lindando con tierras de doña Rafaela Daza, que tiene en el sitio de Fua; río Meta abajo, hasta la entrada (sic.) del río Cusiana, una legua mas abajo de las bocas; por toda la margen de este río arriba con todas sus montañas, hasta el río Cachiza, línea recta hasta los Farallones, cogiendo de para abajo hasta un sitio que llaman Malpaso, que está en todo el camino del pueblo de Chámeza y dando la vuelta por el lado de arriba, con todas sus montañas que la rodean, junto con la que llaman Los Farallones, hasta volver a encontrar con el sitio de El Arbolito".

4º Que por Resolución Ejecutiva Número 1181 del veintitres de octubre de mil novecientos cuarenta (1940) expedida con base en el artículo 1º de la ley 128 de 1938, el Gobierno Nacional decidió "hacer saber al General Jorge Martínez Landínez que el Gobierno resuelve pagarle en especie, cediéndole el cuarenta y cinco por ciento (45%) proindiviso de la propiedad de los terrenos reivindicados por él como mandatario de la Nación, según contrato sobre denuncia de bienes ocultos, ya citado, y en el cual se pactó dicho porcentaje como participación para el denunciante. Tales terrenos son los conocidos con el nombre de Santiago de las Atalayas Pueblo Viejo de Cusiana, situados en Casanare, entre la Cordillera y el río Meta, comprendidos dentro de los linderos y perímetros que se expresan en la diligencia de entrega a la Nación efectuada en 18 de octubre de 1938 (sic.) por el juez del Circuito de Orocué, comisionado al efecto. Este reconocimiento comprende el suelo y el subsuelo de los

terrenos expresados, como exclusión del suelo en que se hallen mejoras, fundaciones, hatos, haciendas y caseríos y de las setecientas ochenta y dos (782) hectáreas ocho mil ciento cuarenta y dos (8142) metros cuadrados que no pertenecen a la Nación".

5º Que la anterior Resolución Ejecutiva se halla en firme y que de ella surgió para el Gobierno Nacional una obligación de hacer consistente en proceder a la entrega en especie del 45% que le correspondía al General Martínez Landínez, o a quien sus derechos representara, como denunciante de un bien oculto de la Nación, en virtud del contrato celebrado entre éste y la Nación el día 22 de diciembre de 1920.

6º Que a raíz de las sucesivas cesiones que de sus derechos hizo el Señor General Martínez Landínez, se ha dificultado el cumplimiento de la obligación por parte de la Nación.

7º Que las providencias judiciales ejecutoriadas emanadas por Tribunales competentes de la República se reconoció la validez de las cesiones que de parte de sus derechos hizo a particulares el Señor General Martínez Landínez en relación con el 45% que le correspondía como denunciante de un bien oculto de la Nación, cesiones éstas que pasan a relacionarse:

a.- Por documento privado de fecha abril cinco de mil novecientos veintiuno (1921) protocolizado por medio de la escritura pública número 2281 de diciembre diez y siete (17) de mil novecientos treinta y seis (1936) en la Notaría Tercera de Bogotá, el General Martínez Landínez cedió al señor Agustín A. Jiménez un cinco por ciento (5%) de la mitad del cuarenta y cinco por ciento (45%) que le correspondía, es decir el uno ciento veinticinco por ciento (1.125%) del total del globo de terreno. Este negocio fué declarado válido en sentencia proferida por el Juzgado quinto del Cuito de Bogotá de fecha agosto 19 de 1943.

b.- También por documento privado de fecha enero 21 de 1921 protocolizado por Escritura Número 1607 de 1937 de la Notaría Tercera de Bogotá, el mismo General Martínez Landínez cedió el 40% de sus derechos al señor Alfonso Uscategui y el 10% al señor Samuel Delgado Uribe. Estas cesiones fueron reconocidas en providencias proferidas por el señor Juez Tercero Civil del Circuito de Bogotá, el 6 de diciembre de 1939, el Tribunal Superior de Bogotá el 20 de junio de 1942, y la Corte Suprema de Justicia el 12 de marzo de 1943. En consecuencia, los derechos de los actuales herederos de don Alfonso Uscategui, equi-

valen a un 18% del total, y los de don Samuel Delgado Uribe, a un 4.50% también del total.

c.- En virtud de documento privado de fecha 21 de mayo de 1927, protocolizado por Escritura N^o1485 de octubre 1^o de 1937, el General Martínez Landínez cedió un 10% en conjunto a los señores Francisco y Sergio Pombo, es decir un 4.50% del 100%. Este negocio de cesión fue declarado válido por el Tribunal Superior de Bogotá, en providencia fechada el 18 de diciembre de 1944, confirmada por la Honorable Corte Suprema de Justicia por decisión tomada el 13 de abril de 1946, en la cual negó el recurso de casación que contra aquella se había interpuesto.

d.- Por documentos privados de fechas 23 de mayo de 1922 y 26 de mayo de 1926 el denunciante del bien oculto de que se ha hablado cedió a Francisco Pineda López el 10 y el 5% del cuarenta y cinco por ciento (45%) un 15% en total de su cuota parte equivalente al 6.75% de los derechos sobre el total del bien oculto citado.

De lo anterior se desprende que en la actualidad, del 45% que la Nación se obligó entregar al Señor General Jorge Martínez Landínez, el 34.875% corresponde a sus cesionarios o a quienes representan actualmente sus derechos, y el 10.125% a áquel o sus herederos.

8^o Que los anteriores grupos de cesionarios han cedido a su vez sus derechos a otras personas, o los mismos han pasado a éstos por derechos sucesorales, cuyas hijuelas aparecen consignadas en el expediente.

9^o Que en razón de lo anterior al hacer la adjudicación respectiva, deberán tenerse en cuenta las personas o grupos de personas que en la actualidad representan los derechos del General Martínez Landínez, equivalentes al 45% sobre el terreno de "Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo de Cusiana" derivado del contrato suscrito entre éste y la Nación el día 22 de diciembre de 1920.

10^o Que dada la importancia de complejidad del presente negocio administrativo, el Gobierno Nacional creó por Decreto Número 739 de 1969, un Comité Consultivo integrado por los Viceministros de Hacienda y Crédito Público, Minas y Petróleos, y por el Secretario General del Ministerio de Justicia "para que estudie el expediente relacionado con la denuncia del bien oculto sobre los terrenos denominados Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo de Cusiana, y para que recomiende al Go-

bierno las decisiones que deban adoptarse en relación con el memorial del 12 de agosto de 1966 suscritos por los doctores Enrique Caballero Escovar y Jesús Antonio Guzmán, así como la solicitud del Presidente de la Empresa Colombiana de Petróleos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en carta del 15 de noviembre de 1968.

11^o Que el Comité Consultivo creado por el Decreto citado recomendó al Gobierno la pronta solución del problema al expresar entre otras cosas, dentro de las conclusiones a que llegó, que: 1^o "la Nación debe reafirmar su derecho sobre la propiedad del suelo y el subsuelo del globo de terreno denominado Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo de Cusiana. 2^o Otorgar a los grupos de causahabientes del denunciante del bien oculto o a sus respectivos mandatarios o representantes legales las escrituras públicas en virtud de las cuales se efectuó el pago de la alícuota del 45% del dominio del suelo y del subsuelo que les corresponde sobre dichos terrenos en virtud del contrato entre el denunciante y la Nación el 22 de diciembre de 1920, con la salvedad de que la Nación no garantiza el saneamiento, ni responde por los vicios ocultos o redhibitorios".

12^o Que el señor Procurador General de la Nación, en concepto de fecha septiembre 12 de 1969, igualmente recomendó al Gobierno Nacional para dar pronta solución al presente litigio, reconociendo a los particulares cesionarios o herederos a cualquier título del General Martínez el 45% los terrenos tantas veces citados. En efecto, expresó el señor Procurador: "También es necesario reconocer que los particulares sucesores a cualquier título del General Jorge Martínez Landínez tienen derecho al 45% del valor correspondiente al suelo y al subsuelo del mismo inmueble como consecuencia del contrato sobre bien oculto celebrado por áquel con la Nación el 22 de diciembre de 1920 y conforme a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de fecha 30 de octubre de 1939. Como el pago de la participación a los denunciados de un bien oculto se puede hacer en dinero o en especie de conformidad con el artículo 1^o de la ley 128 de 1938 y el Gobierno Nacional mediante Resolución ejecutiva Número 1181 de 1940, resolvió pagar en esta última forma mediante el traspaso del 45% proindiviso de la propiedad el suelo y el subsuelo del inmueble recuperado por el Estado, tal obligación se debe cumplir."

13^o Que la Nación colombiana debe dar cumplimiento a lo ordenado en la Resolución Ejecutiva Número 1181 de 1940 que ordenó pagar en especie al General Martínez Landínez o a quien sus derechos representara

el 45% que a éste correspondía como denunciante el bien oculto cuya denominación y linderos se han indicado en párrafos anteriores.

14º Que el texto de esta Resolución ha sido consultado con la Procuraduría General de la Nación en razón de tener conocimiento dicha entidad del presente negocio, por haber formado parte del Comité creado por el Gobierno Nacional en el Decreto 739 de 1969, y por haber emitido concepto favorable, apartes del cual se dejaron transcritos.

15º Que en distintas comunicaciones el Señor Presidente de la Empresa Colombiana de Petróleos -ECOPETROL, ha manifestado al Gobierno el deseo de que éste "le asigne para la exploración y explotación del petróleo la cuota del 55% que le corresponde a la comunidad de Santiago de las Atalayas",

RESUELVE:

Artículo 1

Autorizar al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público para que en nombre y representación de la Nación proceda a dar cumplimiento a la Resolución ejecutiva 1181 de 1940, mediante el otorgamiento de las correspondientes escrituras públicas de transferencia a los herederos y cesionarios del General Martínez Landínez y en la forma que mas adelante se indica, del 45% del suelo y subsuelo de los terrenos conocidos con el nombre de Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo de Cusiana, situados en jurisdicción de los municipios de Zapatosa, Chámeza, Maní, Orocué, en el departamento de Boyacá o en jurisdicción de los Municipios que actualmente abarquen los territorios delimitados por la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 15 de noviembre de 1927, enmarcados dentro de los siguientes linderos así: "En el Pueblo de Aguamena, desde una loma que llaman El Arbolito, cogiendo de para abajo la ceja de la serranía por la cumbre, hasta dar al nacimiento de la quebrada Sisigua; toda esta quebrada abajo, hasta su entrada en el río Meta lindando con tierras de doña Rafaela Daza, que tiene en el sitio de Fuá; río Meta abajo, hasta la entrada (sic) del río Cusiana, una legua más abajo de las bocas, por toda la margen de este río arriba, con todas sus montañas hasta el río Cachiza, línea recta hasta las Farallones, cogiendo de para abajo hasta un sitio que llaman Malpaso, que está en todo el camino del pueblo de Chámeza, y dando la vuelta por el lado de arriba, con todas sus montañas

que la rodean, junto con la que llaman Los Farallones hasta volver a encontrar con el sitio de El Arbolito".

Artículo 2

La tradición de los derechos equivalentes al 45% sobre el globo de terreno denominado "Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo de Cusiana", de que trata el artículo 1º de esta Resolución, se hará en la forma que se indica a continuación: a) A los actuales herederos o cesionarios de don Alfonso Uscátegui el 40% de los derechos del cedente, o sea, el 18% del globo total del terreno; b) A los actuales herederos o cesionarios de don Samuel Delgado Uribe el 10% de los derechos del cedente, o sea el 4.50% del globo total del terreno; c) A los actuales herederos o cesionarios de Agustín A. Jiménez el 5% de la mitad del 45% que le correspondía al General Martínez, o sea el 1.125% del total del globo de terreno; d) A los actuales herederos o cesionarios del señor Francisco Pineda López el 15% de los derechos del cedente, o sea el 6.75% del total; e) A los actuales herederos o cesionarios de Francisco y Sergio Pombo el 10% de los derechos del cedente o sea el 4.50% del total del globo de terreno citado, y f) A los herederos del General Martínez Landínez el 10.125% del total del terreno antes demarcado.

Artículo 3

Las personas que representen los grupos señalados en el artículo anterior, deberán presentar ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público los documentos que los acrediten como herederos o cesionarios, según el caso, para poder hacer efectivos sus derechos y entrarlos a poseer proindiviso con la nación.

Artículo 4

Es entendido que, de conformidad con la Resolución ejecutiva 1181 de 1940, quedan excluidos de la tradición ordenada en esta Resolución los terrenos ubicados dentro del globo demarcado en el Artículo 1º de la misma en los cuales se hallan mejoras, fundaciones, hatos, haciendas y caseríos y las setecientas ochenta y dos (782) hectáreas ocho mil ciento cuarenta y dos metros cuadrados (8.142), que no pertenecen a la Nación.

Artículo 5

En razón del presente acto y de los que en desarrollo del mismo se ejecuten, la Nación no se obliga a amparar en el dominio y posesión pacífica de los terrenos objeto de esta Resolución ni responde a los defectos ocultos o redhibitorios de los mismos.

Artículo 6

La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

Comuníquese y Cúmplase

Dada en Bogotá, D.E., a 29 de mayo de 1971.

Misael Pastrana Borrero

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, Alfonso Patiño Rosselli.

El Ministro de Minas y Petróleos, Juan B. Fernández R.

9. En desarrollo de la Resolución cuya nulidad se demanda, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, entonces Doctor Rodrigo Llorente, "en nombre del Gobierno Nacional", transfirió en favor de terceras personas derechos sobre "el suelo y subsuelo" de los terrenos de Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo del Cusiana, suscribiendo para el efecto las siguientes escrituras públicas, otorgadas todas ante la Notaría Séptima del Círculo de Bogotá durante 1971:

- a.- La número 5565 del 16 de septiembre, en favor de:
1. Lucila Villamil Vda. de Martínez, en un 5.0625%.
 2. Cecilia Martínez de Hernández, en 0.84375%.
 3. María de la Cruz Martínez Villamil, en 0.84375%.
 4. Lucy Martínez Villamil, en 0.84375%.
 5. Jorge Martínez Villamil, en 0.84375%.
 6. Luis Enrique Martínez Villamil, en 0.84375%.
 7. Rafael Martínez Villamil, en 0.84375%.
- b.- La número 5576 del 17 de septiembre, en favor de:
1. José María Uscátegui Murillo, en 12,24%.
 2. Enrique Caballero Escovar, en 2,34%.
 3. Jesús Antonio Guzmán, en 1,8%.
 4. Odilio Vargas, en 0,81%.
 5. Hernando Casas, en 0,81%.
- c.- La número 5577 del 17 de septiembre, en favor de:
1. Enrique Caballero Escovar, en 0,45%.
 2. Jesús Antonio Guzmán, en 0,45%.
 3. Camilo Delgado Uribe, en 0,72%.
 4. Jorge Enrique Delgado Uribe, en 0,72%.
 5. Alberto Restrepo Delgado, en 0,12%.

6. Fernando Restrepo Delgado, en 0,12%.
7. Guillermo Restrepo Delgado, en 0,12%.
8. Beatriz Restrepo Delgado, en 0,12%.
9. Doris Restrepo de Uribe, en 0,12%.
10. Elena Restrepo de Alvarez, en 0,12%.
11. Maud Helena Cortés de González, en 0,24%.
12. Helena Cecilia Cortés de González, en 0,24%.
13. Cecilia Cortés de Lema, en 0,24%.
14. Fabio Arango Mejía, en 0,18%.
15. Jacoba Génova Sanchez de Delgado, en 0,18%.
16. Guillermo de Jesús Delgado Sánchez, en 0,18%.
17. Jorge Enrique Delgado Sánchez, en 0,18%.

- d.- La número 5578 del 17 de septiembre, en favor de:

1. Ana Jiménez de Pombo, en 2,25704%.
2. María Jiménez de Piñeres, en 0,23204%.
3. Arturo Jiménez Pombo, en 0,23204%.
4. Clara Inés Pombo de Krohne, en 0,15818%.
5. Sergio Pombo Jiménez, en 0,07910%.
6. Jorge Pombo Jiménez, en 0,07910%.
7. Enrique Caballero Escovar, en 0,33750%.

- e.- La número 5579 del 17 de septiembre, en favor de:

1. Elvira Jimeno de Pineda, en 0,6075%.
2. Francisco Pineda Jimeno, en 0,6075%.
3. Juan Pineda Jimeno, en 0,6075%.
4. José Manuel Pineda Jimeno, en 0,6075%.
5. Elvira Pineda Jimeno, en 0,6075%.
6. Margarita Pineda Jimeno, en 0,6075%.
7. María Pineda Jimeno, en 0,6075%.
8. Enrique Caballero Escovar, en 1,0125%.
9. Inocenta de Miranda, en 0,7425%.

- f.- La número 5590 del 17 de septiembre, en favor de:

1. Ana Pombo de Lorenzana, en 1,0125%.
2. Clementina Pombo de Forero, en 1,0125%.
3. Enrique Caballero Escovar, en 0,225%.

- g.- La número 6227 del 19 de octubre, en favor de:

1. María Georgina Sarmiento de Leal, en 0,210375%.
2. Elvia Sarmiento Alarcón, en 0,210375%.

3. Jesús Alberto Sarmiento Alarcón, en 0,210375%.
4. Enrique Caballero Escovar, en 0,111375%.

Los porcentajes anteriores están referidos a la totalidad del predio denominado Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo de Cusiana y suman el cuarenta y cinco por ciento (45%) de éste.

10. Como se verá en el Capítulo de "Normas Violadas y Concepto de la Violación", tanto la Resolución Ejecutiva 113 de 1971 como el otorgamiento de las escrituras identificadas en el numeral inmediatamente anterior, son contrarias a normas legales de superior jerarquía e inexcusable cumplimiento.
11. Tengo personería para incoar este Proceso de Nulidad.

III. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACION

Los actos acusados, en cuanto dispusieron trasladar el dominio del subsuelo del predio a las personas antes mencionadas son violatorios de las siguientes disposiciones:

- A. Los artículos 1º y 13º de la ley 20 de 1969, que disponen:

"Artículo 1. Todas las minas pertenecen a la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros. Esta excepción, a partir de la vigencia de la presente Ley, sólo comprenderá las situaciones jurídicas, subjetivas y concretas debidamente perfeccionadas y vinculadas a yacimientos descubiertos".

"Artículo 13. Las normas contenidas en el artículo 1º de esta Ley se aplicarán también a los yacimientos de hidrocarburos".

- B. El artículo 202 de la Constitución Política, vigente para cuando se produjeron los actos administrativos acusados, en cuanto este rezaba:

"Artículo 202. Pertenecen a la República de Colombia:

1º Los bienes, rentas, fincas valores, derechos y acciones que pertenecían a la Unión Colombiana en 15 de abril de 1886.

2º Los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los estados, cuyo dominio recobra la nación sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos estados, o a favor de éstos por la nación a título de indemnización.

3º Las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas".

Por razones prácticas, para facilitar la exposición de los conceptos que acuden para avalar la petición de nulidad, nos referiremos a las normas transcritas en conjunto exponiendo el concepto de su violación así:

1. ANTECEDENTES

El hecho histórico y político de la conquista y colonización de esta parte del territorio americano por el imperio español determinó que el sistema jurídico del conquistador-colonizador se impusiera a los nuevos territorios con todos sus vicios y virtudes.

El Derecho Español, que en gran parte seguía los lineamientos del Derecho Romano, en materia de propiedad del subsuelo se apartó de éste para acoger el principio del Derecho Germánico en virtud del cual la riqueza del subsuelo pertenecía al Estado entonces personificado en el Monarca.

De este hecho histórico se desprenden cuatro verdades jurídicas que son los pilares sobre los que se estructura el Derecho Minero Colombiano:

- a.- Las minas, bien sean yacimientos minerales o fósiles, son bienes autónomos, inmuebles per se.
- b.- La propiedad de las minas pertenece a la Nación.
- c.- La propiedad del suelo no conlleva la del subsuelo.
- d.- El derecho de particulares sobre minas, en el sentido que antes se señaló, debe derivarse de un acto dispositivo del Estado y supone la existencia actual del yacimiento.

Terminado el período de la colonia, la naciente república confirmó la legislación española en materia de propiedad del subsuelo. El 24 de octubre de 1829 el Libertador dicta al respecto un Decreto, cuyo Artículo 1º reza: "Conforme a las leyes, las minas de cualquier clase corresponden a la República, cuyo Gobierno las concede en propiedad y posesión, bajo las condiciones expresadas en las leyes..."

Esta fué la inspiración filosófica y el derecho positivo vigente durante la República unitaria.

El advenimiento del régimen federal, trajo consigo un cambio de criterio en cuanto los diferentes Estados, admiten que el propietario del suelo legítimamente salido de propiedad de la Nación con anterioridad al 28 de octubre de 1873, lo era también de la riqueza del subsuelo. Rompiendo lo que había sido la tradición centenaria de nuestro sistema jurídico se admitió la accesión como modo de adquirir el dominio del subsuelo, sobre la base inexcusable de que el terreno hubiese sido legítimamente adquirido por particulares antes de la fecha que se acaba de indicar.

Reconstituida la República Comunitaria, terminó a la par que el federalismo la posibilidad de que los propietarios de predios por accesión lo fueran también de la riqueza subyacente.

Concordante con el artículo 202 de la Carta del 86 antes transcrito, y para darle desarrollo, se dictó la ley 38 de 1887 que en su artículo 5º dispuso conceder a los propietarios de suelos en donde la propiedad minera hubiera sido susceptible de accesión, un derecho preferente para buscar, catar y denunciar las minas que hubiere dentro de su heredad, durante un año, transcurrido el cual la recuperación en favor de la Nación operó ipso jure.

En 1969, con la expedición de la ley 20, se da el ulterior desarrollo al principio constitucional.

Como en su momento lo expuso el entonces Ministro de Minas y Energía, al presentar el correspondiente proyecto al Parlamento, la voluntad legislativa se orientó a que "la Nación recobre la totalidad de su dominio minero", criterio que fue acogido y desarrollado por los ponentes, tanto en la Cámara como en el Senado, en donde se acogieron a plenitud los criterios de armonizar las normas sobre propiedad del subsuelo con las

constitucionales referentes al patrimonio nacional y a la función social de la propiedad.

2. EL ALCANCE DE LA LEY 20 DE 1969 EN ARMONIA CON EL ARTICULO 202 DE LA CONSTITUCION NACIONAL.

La Ley comentada sienta un principio general: La propiedad sobre la riqueza del subsuelo pertenece a la Nación.

La excepción, es decir la propiedad particular sobre la mencionada riqueza, sólo se da cuando existan dos elementos:

a.- Una situación jurídica subjetiva y concreta debidamente perfeccionada.

Subjetiva, es decir personalizada, individualizada en cuanto al titular del derecho.

Concreta, precisa en cuanto a la naturaleza objeto y alcance del derecho.

Perfeccionada, es decir definida por haberse agotado el procedimiento y cumplido las formalidades pertinentes.

b.- Vinculada a un yacimiento descubierto. Es este un elemento material sobre el cual ha de recaer la situación jurídica que se acaba de explicar. Para el efecto concreto de los petróleos, y de conformidad con los criterios técnicos universalmente aceptados, un yacimiento se reputa descubierto cuando mediante perforación con taladro y las correspondientes pruebas de fluidos, se logra el hallazgo de la roca en la cual se encuentran acumulados los hidrocarburos, y que se comporta como una unidad independiente en cuanto a mecanismos de producción, propiedades petrolíficas y propiedades de los fluidos.

3. LA VIOLACION DE LAS NORMAS INVOCADAS.

Cuando la Resolución 113 de 1971 autoriza al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para otorgar escrituras públicas haciendo translación del dominio de la Nación sobre el subsuelo y cuando el funcionario suscribe tales instrumentos, es decir cuando materializa el desplazamiento patrimonial en favor de particulares, resultan violentadas la disposición constitucional y las legales transcritas, en cuanto radica en cabeza de

particulares la propiedad de una riqueza nacional, sin que esté debidamente acreditada la situación de excepción.

En efecto, las expectativas de los presuntos comuneros de Santiago de la Atalayas y Pueblo Viejo de Cusiana, si es que alguna vez tuvieron viabilidad legal, no pudieron ni pueden perfeccionarse ni adquirir la categoría de derechos adquiridos, toda vez que, cuando se dictó la Resolución y se suscribieron las escrituras cuya nulidad se demanda, no estaban vinculadas a un yacimiento descubierto para cuando la ley 20 entró en vigencia, es decir para el 22 de diciembre de 1969, por lo que cualquier reconocimiento en su favor es contrario a la mencionada ley y a la propia Constitución Nacional.

No existiendo entonces yacimiento descubierto, ningún acto administrativo, ninguna escritura pública, y, en general, ninguna manifestación de voluntad de la administración, puede válidamente constituir derechos en favor de particulares sobre la riqueza del subsuelo. Y entienda que la propiedad sobre el subsuelo carece de razón si no está referida a los yacimientos, minerales o fósiles, que en él reposen.

Anexos y pruebas

Solicito respetuosamente se tengan como prueba los siguientes documentos que estoy acompañando y pretendo hacer valer en el proceso:

1. Copia de la demanda para el archivo y de los documentos acompañados a ella.
2. Copia auténtica de la Resolución Ejecutiva demandada 113 de mayo 29 de 1971 "Por la cual se concede una autorización al Ministro de Hacienda y Crédito Público".
3. Originales de los poderes conferidos.
4. Copias de las escrituras números 5565 del 16 de septiembre de 1971, 5576, 5577, 5578, 5579, 5590, del 17 de septiembre de 1971 y 6229 del 12 de octubre de 1971, de la Notaría Séptima de Bogotá.
5. Copias auténticas de las Resoluciones del Ministerio de Minas y Energía: 004900 del 5 de diciembre de 1990, "Por la cual se resuelve una petición"; 000956 del 5 de abril de 1990, "Por la cual se resuelve una solicitud de

registro de contrato de arrendamiento"; 002631 del 11 de julio de 1990, "Por la cual se decide un recurso de reposición", las cuales nos dan más claridad sobre el tema y que con el mayor respeto solicito al Señor Consejero se tengan en cuenta al momento de resolver.

6. Copia auténtica del concepto del señor Procurador General de la Nación.
7. Certificación del Director General de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía, que certifica que en el área de Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo de Cusiana no existía yacimiento descubierto al 22 de diciembre de 1969 y al contrario el yacimiento descubierto fue en 1985, es decir 17 años después.
8. Certificación de la Directora General de Asuntos Legales del Ministerio de Minas y Energía, que certifica que en los libros de registro de propiedades privadas del subsuelo de acuerdo con lo ordenado en la Ley 10a. de 1961, no se encuentra registrada la sentencia sobre los predios denominados Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo de Cusiana.
9. Copia de la exposición de motivos y ponencias que precedieron a la Ley 20 de 1969, en donde con el mayor respeto me permití resaltar algunos apartes que son bastante interesantes y solicito se tengan en cuenta en este proceso.
10. Copia auténtica del Decreto de nombramiento del Señor Ministro de Minas y Energía, Doctor LUIS FERNANDO VERGARA MUNARRIZ.
11. Copia auténtica del Acta de Posesión del Señor Ministro de Minas y Energía, Doctor LUIS FERNANDO VERGARA MUNARRIZ.
12. Copia del Decreto 2120 del 11 de septiembre de 1991 mediante el cual se encarga al Señor Viceministro de Hacienda y Crédito Público de las funciones de Ministro.
13. Copia del Acta de Posesión del Doctor HECTOR JOSE CADENA CLAVIJO, como Viceministro de Hacienda y Crédito Público.

IV. COMPETENCIA Y CUANTIA

Por tratarse de actos administrativos nacionales es competente El Honorable Consejo de Estado para conocer de este proceso y se hace innecesario la

estimación razonada de la cuantía de que trata el Numeral 6 del artículo 137 del C.C.A.

V. NOTIFICACIONES

El Señor Ministro de Minas y Energía recibe notificaciones en el Despacho ubicado en la Avenida Eldorado. Centro Administrativo Nacional -CAN- en esta ciudad.

El señor Ministro de Hacienda y Crédito Público las recibe en el Edificio de esa Cartera ubicado en la Calle 6a. con Carrera 7a. A también de esta ciudad.

El suscrito en la Secretaría de su despacho y en mi oficina en el Ministerio de Minas y Energía, ubicado en el sitio que arriba se indicó, Oficina 401.

De los Honorables Consejeros,

Atentamente,

EDGAR FRANCISCO PARIS SANTAMARIA
C.C. 19.276.575 de Bogotá
T.P. 42.556 de Minjusticia

Señores

CONSEJO DE ESTADO

Sala de lo Contencioso Administrativo

Sección Tercera

CONSEJERO PONENTE: DR. JULIO CESAR URIBE ACOSTA

REF.: EXPEDIENTE 6976

ACTOR: LA NACION- MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA

EDGAR FRANCISCO PARIS SANTAMARIA, mayor de edad, vecino de Santafé de Bogotá D.C., identificado con Cédula de Ciudadanía número 19.276.575 de Bogotá, con Tarjeta Profesional número 42.556 del Ministerio de Justicia, por medio de este escrito me permito comunicar, que reasumo el poder que me fue otorgado para representar a la Nación, Ministerios de Minas y Energía y Hacienda y Crédito Público, el cual sustituí en favor del doctor Jorge Valencia Arango el 18 de octubre de 1991 y, al mismo tiempo, estando dentro del término legal aclaro y adiciono la demanda presentada el 16 de septiembre del año, pasado así:

I. EN CUANTO A LAS DECLARACIONES

Sírvase dictar sentencia disponiendo:

1. Que es nula la Resolución N° 113 dictada por el entonces Presidente de la República el 29 de mayo de 1971, en cuanto dispuso autorizar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para otorgar escrituras públicas en favor de particulares transfiriéndoles la propiedad del subsuelo de los terrenos conocidos con el nombre de Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo del Cusiana.
2. Que son nulos los actos dispositivos del Ministro de Hacienda y Crédito Público de la época, contenidos en escrituras identificadas con los Números 5.565 del 16 de septiembre de 1971; 5.576, 5.577, 5.578, 5.579 y 5.590 del 17 de septiembre de 1971 y 6.227 del 19 de octubre de 1971; otorgadas todas ante la Notaría Séptima del Círculo de Bogotá en desarrollo de la Resolución N° 113 del 29 de mayo de 1971, en cuanto están dirigidos a transferir el dominio del subsuelo del predio denominado Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo del Cusiana.

3. Como consecuencia de la declaración anterior, se ordene la cancelación del registro de tales escrituras, librándose el oficio correspondiente a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados de Orocué (Casanare), y a las demás que corresponde.

II. EN RELACION CON LAS PRUEBAS

Adiciono la petición como sigue:

1. Se requiera al Director del Diario Oficial para que, con destino a este proceso, expida copia certificada de los ejemplares Nos. 17.590 y 17.591 del 8 de marzo de 1921, en cuya página 422 es visible el contrato celebrado entre Jorge Martínez Landínez y la Nación.
2. Se requiera al Tribunal Superior de Bogotá para que remita copias auténticas de:
 - a.- La demanda que ante esa corporación presentó Jorge Martínez Landínez denunciando como bien oculto los terrenos de Santaigo de las Atalayas y Pueblo Viejo del Cusiana, acto procesal cumplido en desarrollo del contrato celebrado con la Nación, como consta en los Diarios Oficiales antes citados.

El escrito correspondiente fue presentado el día 6 de junio de 1924.

 - b.- La sentencia del 11 de octubre de 1926, por medio de la cual el Tribunal resuelve el primera instancia sobre la demanda a que se refiere el numeral anterior.
 - c.- La sentencia de segunda instancia, de fecha 15 de noviembre de 1927, dictada por la Corte Suprema de Justicia, confirmando en lo sustancial el fallo a que se refiere el literal inmediatamente anterior.
3. En el caso de que fuere negativo el resultado del requerimiento de pruebas contenido en el numeral inmediatamente anterior, solito se pida a la Corte Suprema de Justicia remita copia auténtica de la sentencia que confirmó el fallo de primera instancia a que se refiere el literal c del mismo numeral 2.
4. Se requiera a las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos con jurisdicción sobre los Departamentos de Boyacá y Casanare para que

expidan certificados completos de tradición y libertad sobre el predio conocido como Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo del Cusiana, que contengan la solicitud de la historia legal del inmueble, desde cuanto el figura en los correspondientes registros.

5. Se requiera la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados de Orocué (Casanare) para que remita certificados de tradición y libertad completos de los terrenos conocidos como Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo del Cusiana, que contengan también la totalidad de antecedentes que al inmueble le figuren en los archivos de esa oficina.

Del Honorable Consejero,

EDGAR FRANCISCO PARIS SANTAMARIA

DEMANDA PRESENTADA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO POR EL DOCTOR JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO

Santafé de Bogotá, D. C., Octubre 24 de 1991.
HONORABLES CONSEJEROS DE ESTADO
Sala de lo Contencioso Administrativo
Sección 3a. (Reparto)
E. S. D.

JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO, mayor de edad, vecino de Santafé de Bogotá, con cédula de ciudadanía No. 9.055.747 de Cartagena, actuando en mi propio nombre, vengo ante el Consejo de Estado, en ejercicio de la Acción Pública de Nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., subrogado por el 14 del Decreto 2304 de 1989, a pedir comedidamente que, previo los trámites legales, y con audiencia del Ministerio Público si el Procurador General de la Nación lo considera "necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales", según reza el artículo 277,7 de la C.N., pido, repito, que ese Tribunal haga las siguientes o similares

DECLARACIONES

1. Que es parcialmente nula la Resolución No.113 del 28 de mayo de 1971, firmada por el Presidente de la República de la época y sus Ministros de Hacienda y Minas y Petróleos, en cuanto autoriza la cesión del subsuelo a particulares. En consecuencia pido la nulidad de la siguiente expresión contenida en el artículo 1o. de su parte resolutive: "el 45% del....subsuelo". El texto completo de la resolución es del siguiente tenor (ver anexo No.1 que hace parte integral de este acápite de la demanda).
2. Que es parcialmente nula la resolución 1181 de 1940 (octubre 23) firmada por el Presidente de entonces y su Ministro de Minas y Petróleos, en cuanto determina que la cesión del 45%, proindiviso, que debe pagarse al General Martínez Landínez de los terrenos reivindicados por él para la Nación como mandatario de ésta, "comprende.... el subsuelo de los terrenos expresados". Debe ser declarada nula ésta expresión y más concretamente la palabra "subsuelo". El texto de la resolución 1181 de

1940 reza así: (ver anexo N° 2 que hace parte integral de éste apartado de la demanda).

HECHOS

1. El 23 de octubre se dictó la Resolución 1181 de 1940 en la cual se dice que el 45% que corresponde al General Martínez Landínez sobre los terrenos reivindicados por él para la Nación "comprende...el subsuelo de los terrenos expresados".
2. En mayo 29 de 1971 el Gobierno de entonces dictó la resolución ejecutiva No.113 de 1971 "por la cual se concede una autorización al Ministro de Hacienda y Crédito Público".
3. En ella resuelve autorizar al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público para que en nombre y representación de la Nación otorgue escrituras públicas de transferencia a los herederos y cesionarios del General MARTINEZ LANDINEZ "del 45% del suelo y subsuelo de los terrenos conocidos con el nombre de Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo de Cusiana", en cumplimiento de la Resolución Ejecutiva 1181 de 1940.
4. La Resolución 1181 de 1940, según el considerando 4o. de la Resolución 113 de 1971 es aquella por la cual "el Gobierno resuelve pagarle (al General Martínez Landínez) en especie cediéndole el 45% proindiviso de la propiedad de los terrenos reivindicados por él como mandatario de la Nación"... "Este reconocimiento comprende el suelo y el subsuelo de los terrenos expresados".
5. El origen de estas obligaciones es el pago de honorarios al General Jorge Martínez Landínez en "virtud de contrato (contrato sobre denuncia de bien oculto) celebrado el día 22 de diciembre de 1920... (por el cual la Nación) se obligó para con aquel a entregarle el 45% del bien oculto denominado "Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo de Cusiana" (considerando 1o. Resolución 113).

DISPOSICIONES VIOLADAS

1. Artículo 202 de la Constitución de 1886 y 332 de la Constitución de 1991.
2. Ley 20 de 1969, artículos 1o. y 13o., y 1o. de la Ley 27 de 1935.

CONCEPTO DE LA VIOLACION

1. Es evidente que la Resolución 113 de 1971 como la 1181 de 1940 violan el artículo 202 de la Constitución de 1886 por cuanto éste reserva para la Nación la propiedad del subsuelo al hacerlo respecto de las minas, incluyendo en este concepto el de los yacimientos de hidrocarburos. Desde luego también vulnera el artículo 332 de la Carta de 1991 que consagra los mismos principios. Su tenor es el siguiente: "El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes". Respecto de este artículo podemos decir que las Resoluciones 113 de 1971 y 1181 de 1940 son inexecutable en virtud del fenómeno de la inconstitucionalidad sobreviniente que la Corte define así: "Habida consideración de la "Superlegalidad" de la Constitución, vale decir de la superioridad jerárquica de ésta, frente a la restante normatividad jurídica del Estado,...De ella se derivan en consecuencia fenómenos tales como: 1. La inconstitucionalidad sobreviniente, cuando una ley que es constitucional a la luz de las normas Constitucionales vigentes, deja de serlo al ser modificadas éstas" (Sentencia de noviembre 3 de 1981 sobre el Acto Legislativo No.1 de 1979)...Desde otro punto de vista, como bien lo señala el artículo 9o. de la Ley 153 de 1987 (sic), la Constitución es ley derogatoria y reformatoria de la legislación preexistente. Dicho artículo dice literalmente: "La Constitución es ley reformatoria y derogatoria de la legislación preexistente. Toda disposición legal anterior a la constitución y que sea claramente contraria a su letra o a su espíritu, se desechará como insubsistente". El Consejo de Estado no puede decidir que una norma está derogada pero lo puede decir, como también lo puede decir la Corte. La Constitución es la norma suprema. "Es norma de normas", y "en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones Constitucionales", todo conforme lo ordena el artículo 4o. de la Constitución de 1991.

El Profesor LUIS GUILLERMO VELASQUEZ JARAMILLO en su libro "Bienes" (Editorial TEMIS, Bogotá, 1989 Pág. 34) dice: "Los bienes enunciados en el artículo 202 de la Constitución, los hidrocarburos, (Ley 20 de 1969), las minas de oro, plata, platino, plomo, mercurio, carbón, hierro, cobre, estaño, zinc, etc., son bienes de uso público sometidos a la legislación de derecho público, y por lo tanto no son bienes fiscales". (El subrayado es mío). Si ello es así, son inalienables e imprescriptibles. No pueden salir del patrimonio del Estado en tanto que

en minas o yacimientos, ni total ni parcialmente, sin violar los artículos Constitucionales citados y la Ley 20 de 1969. Los actos correspondientes son en consecuencia nulos. Entre otros las resoluciones que estamos impugnando.

De otro lado, qué es un bien oculto? la respuesta nos la dá el artículo 1o. de la Ley 27 de 1935 que a la letra dice:

"Son bienes ocultos de la Nación, de los departamentos y de los municipios, y pueden denunciarse como tales, aquellos que, además de estar simplemente abandonados en su sentido material por la entidad dueña de ellos, estén en condiciones tales, que su carácter de propiedad pública se haya hecho oscuro hasta el punto de que para que entren de nuevo a formar parte efectiva del patrimonio común de la Nación, de los departamentos o de los municipios, respectivamente, haya necesidad de ejercer acciones en juicio". De conformidad con dicha definición el subsuelo no puede ser un bien oculto, pues su titularidad no es confusa, ni puede jurídicamente estar en discusión, ya que el subsuelo, al igual que las minas, como ya lo hemos visto, pertenecen al Estado en razón de los artículos Constitucionales tantas veces mencionados. Eso es claro, nítido, evidente; luego el subsuelo - que no era posible que el General Martínez Landínez recuperara para la Nación, puesto que evidentemente no había salido de su patrimonio, ya que lo impedía el artículo citado de la C.N. -, no puede ser transferido a ningún particular, como parte de un bien oculto rescatado y para pagar honorarios en razón del contrato respectivo. La norma legal que prevea semejante "adefesio" es inconstitucional, como lo son las resoluciones 113 de 1971 y 1181 de 1940, cuyas nulidades estamos impetrando, invocando solamente el respeto al orden jurídico vigente.

El petróleo, lógicamente, tampoco puede ser considerado un bien oculto. Ya lo había dicho el Consejo de Estado en sentencia de diciembre 16 de 1943, con ponencia del Doctor SEPULVEDA MEJIA (Anales, 1943, segundo semestre, núms. 329-334, pág. 186): "Denunciados como bienes ocultos terrenos de propiedad nacional agregados a determinada propiedad particular mediante mutación o alteración de linderos, el petróleo, que exista en los terrenos tomados no es bien oculto. Una de las condiciones esenciales que, junto con otras, le dan el carácter de oculto a un bien de la Nación, los departamentos y municipios, es su abandono material por la entidad

dueña de él. Pero el Estado no necesita ejercer actos de posesión material sobre los yacimientos de hidrocarburos que le pertenecen, porque siendo su dueño, con carácter de reserva nacional, es su legítimo poseedor. Los particulares no pueden apropiarse, jurídicamente, el petróleo por el sólo hecho de que ejecuten actos de posesión sobre el suelo. Dado que la explotación del petróleo está sometida a un régimen de excepción señalado por la ley, mientras no haya sido descubierto y explotado, no puede deducirse un derecho particular sobre él, con las excepciones que contempla el artículo 10 de la Ley 160 de 1936. Siendo esto así, es de toda evidencia que tampoco existe oscuridad alguna respecto del carácter de propiedad nacional del petróleo denunciado. Si en el juicio de reivindicación de los terrenos superficiales excedentes, declarados ocultos, se demuestra que no son de la persona que los agregó a su propiedad particular por motivos de titulación falsa, quiere ello decir que el petróleo que se encuentre en esos terrenos conservan su carácter de propiedad nacional por no haber salido del patrimonio del Estado, en forma legal antes del 28 de octubre de 1873".

2. Es igualmente evidente que la resolución 113 de 1971 viola la ley 20 de 1969. En la medida en que el subsuelo puede albergar minas o yacimientos de hidrocarburos, estas minas y yacimientos no pueden ingresar al patrimonio privado, a menos que existieran derechos adquiridos, perfeccionados y vinculados a un yacimiento descubierto, de acuerdo con una legislación que abre la posibilidad de la propiedad privada de las minas y yacimientos de hidrocarburos, la cual se inicia con la Constitución de 1858. Ese no es el caso de los pretendidos dueños del subsuelo en el área de que habla la resolución 113. Su título, según lo dice la resolución mencionada, provendría de un contrato sobre denuncia de un bien oculto celebrado el 22 de diciembre de 1920. No cae, pues, dicho subsuelo y las eventuales o reales minas y yacimientos, dentro de la excepción contemplada tanto por el artículo 202 de la C.N. como por la ley 20 de 1969. Luego es claro que la resolución de 1971 viola la ley de 1969 (20) porque estaba dándole a los particulares un subsuelo minero o petrolífero o gasífero cuando para que pudiera existir propiedad privada era necesario que los particulares interesados hubieran estado en un situación jurídica subjetiva y concreta perfeccionada y vinculada a un yacimiento descubierto. Como es de público y notorio conocimiento, el primer yacimiento en el área de Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo de Cusiana es descubierto en 1985.

Vale la pena aquí incorporar los siguientes razonamientos sobre la misma materia del Doctor EDGAR PARIS: "Las expectativas de los presuntos comuneros de Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo de Cusiana, si es que alguna vez tuvieron viabilidad legal, no pudieron ni pueden perfeccionarse ni adquirir la categoría de derechos adquiridos, toda vez que, cuando se dictó la resolución... no estaban vinculados a un yacimiento descubierto para cuando la ley 20 entró en vigencia, es decir para el 22 de diciembre de 1969, por lo que cualquier reconocimiento en su favor es contrario a la mencionado ley y a la propia Constitución Nacional.

No existiendo entonces yacimiento descubierto, ningún acto administrativo, ... y, en general, ninguna manifestación de voluntad de la administración, puede válidamente constituir derechos en favor de particulares sobre la riqueza del subsuelo. Y entiéndase que la propiedad sobre el subsuelo carece de razón si no está referida a los yacimientos, minerales o fósiles, que en él reposen".

Las anteriores razones son suficientes para que el Consejo de Estado declare inconstitucional las resoluciones señaladas. Ellas mismas sirven de fundamento para la declaratoria de ilegalidad de todos los contratos que se hayan celebrado sobre la base de enajenar el subsuelo y con él los yacimientos de hidrocarburos, a título de bienes ocultos recuperados para la Nación. La validez de esos contratos no se está debatiendo aquí. Su existencia impide que la declaratoria de nulidad restablezca a la nación automáticamente en su derecho.

En resumen, la violación de las normas superiores invocadas es flagrante y ostensible, ya que ni las minas, los yacimientos y el subsuelo pueden tener el carácter de bien oculto, ni pueden ser objeto de enajenación o prescripción. Son bienes imprescriptibles e inalienables. Como las dos resoluciones permiten la enajenación de dichos bienes, de un lado, y les dá tratamiento de bien oculto de otro, su ilegalidad es evidente.

NATURALEZA DE LA ACCION INSTAURADA

Quiero subrayar que la acción que estoy instaurando es la de nulidad, establecida en defensa del orden jurídico abstracto, que es la única motivación que me anima en esta demanda. De otro lado resaltemos, igualmente, que la desaparición de la vida jurídica de esta resolución, aunque es un acto administrativo particular, no restablece automáticamente el derecho de la Nación. Como ya queda dicho, no cabe la posibilidad de que el Consejo de Estado

con base en la doctrina de los móviles y finalidades le da a esta acción de nulidad el carácter de acción de restablecimiento del derecho. Sobre el particular ha dicho el Consejo de Estado en sala plena de lo Contencioso Administrativo (Sentencia de agosto 10 de 1971): "Cuando se utiliza el contencioso de anulación contra actos particulares, la doctrina de los motivos y finalidades opera en dos formas: si la declaratoria de nulidad solicitada no conlleva al restablecimiento del derecho subjetivo lesionado, el contencioso popular puede ejercitarse inclusive por el titular de ese derecho; pero si la sentencia favorable a las pretensiones del actor determina el restablecimiento automático de la situación jurídica individual afectada por la decisión enjuiciada, el recurso objetivo no será admisible, salvo que la acción se intente dentro de los cuatro meses de que habla la ley".

Es claro que no estoy procediendo movido por el restablecimiento de un derecho que me haya sido conculcado, o en razón de un perjuicio particular cuya reparación esté procurando.

Todo lo anterior clarifica la naturaleza de la acción de nulidad que estamos instaurando, y que no puede confundirse en este caso, bajo ningún pretexto con la acción de restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del C.C.A.. Una interpretación, que invocando la teoría de los motivos determinantes de la acción llevara al ánimo del Consejo la tentación de darle el carácter de esta última (acción de restablecimiento del derecho), sería contrario al principio Constitucional del artículo 30 de la Constitución de 1886 y 58 de la de 1991 según el cual cuando resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social. De allí que no haya manera, jurídicamente hablando, de darle a esta acción que instauramos carácter distinto al de acción de nulidad, que no tiene término de caducidad. Estoy seguro que nadie hará acrobacias jurídicas para cambiarle la naturaleza a la acción que instauró, y encontrarle término de caducidad. Ello no lo permite la preeminencia del interés general sobre el interés particular, consagrado tanto en la Constitución de 1886 como en la de 1991.

COMPETENCIA

El Consejo de Estado es competente para conocer de esta acción por tratarse de un acto administrativo de carácter nacional.

ANEXOS

Anexo los siguientes documentos:

- Copia auténtica de la resolución 113 de 1971 (Anexo 1.)
- Copia auténtica de la resolución 1181 de 1940 (Anexo 2.)
- Certificación de la Directora de Asuntos Legales del Ministerio de Minas sobre registro de sentencia relativo al subsuelo de los predios denominados Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo de Cusiana.
- Certificación del Director General de Hidrocarburos del Ministerio de Minas sobre yacimientos descubiertos en los mismos predios.
- Copia adicional de la demanda y anexos.

NOTIFICACIONES

Las recibiré en la Secretaría de esa Corporación y en mi oficina ubicada en la Calle 29 No.6-58 Of.302 Santafé de Bogotá.

De los Honorables Magistrados, atentamente,

JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO
T.P.9028 Minjusticia

CONTESTACION POR PARTE DE LA NACION A LA DEMANDA INTERPUESTA POR EL DOCTOR JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO

Santa Fe de Bogotá, D. C.,

Señores
CONSEJO DE ESTADO
Sala de lo Contencioso Administrativo
Sección Tercera

CONSEJERO PONENTE: **Dr. DANIEL SUAREZ HERNANDEZ**

REF: Expediente N° 7056

ACTOR: **JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO**

EDGAR FRANCISCO PARIS SANTAMARIA, identificado con Cédula de Ciudadanía 19.276.575 de Bogotá, con Tarjeta Profesional 42.556 de Minjusticia, domiciliado en Santa Fe de Bogotá, D.C., como apoderado de la Nación - Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, de acuerdo con los poderes adjuntos, a usted respetuosamente solicito de conformidad, con lo dispuesto en los Artículos 149, 150 y 151 del Código Contencioso Administrativo, me sea reconocida personería jurídica en los términos de los poderes conferidos y por medio del presente escrito me permito presentar, dentro del término legal, contestación a la demanda instaurada por el Doctor **JESUS PEREZ GONZALEZ-RUBIO**.

La acción pública tendiente a lograr que se declaren parcialmente nulas las Resoluciones números 113 de 28 de mayo de 1971 y 1181 de 1940, expedidas por los respectivos Presidentes de la República y sus Ministros de Hacienda y de Minas y Petróleos, se contesta en los siguientes términos:

I. A LOS HECHOS

- El primero es cierto.
- El segundo es cierto.

- El tercero es cierto.
- El cuarto es cierto.
- El quinto es parcialmente cierto, por cuanto no fue en virtud del contrato de denuncia de bien oculto que la Nación se obligó para con el General Martínez Landínez a "entregarle el 45% del bien oculto denominado 'Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo de Cusiana'", como lo señala el considerando primero de la Resolución Ejecutiva No. 113 de 29 de mayo de 1971. El contrato disponía que el Contratista tendría "derecho al cuarenta y cinco por ciento (45%) del valor de los bienes denunciados". (el resaltado es nuestro).

II. A LAS PRETENSIONES O DECLARACIONES

1. La primera pretensión del demandante es que se declare "parcialmente nula la resolución No.113 del 28 de mayo de 1971 (...) en cuanto autoriza la cesión del subsuelo a particulares."

Al respecto, cabe advertir que la Nación - Ministerios de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público, por considerar que tal Resolución es violatoria del Artículo 202 de la Constitución Nacional de 1886 y de la Ley 20 de 1969 (Artículos 1° y 13), en acción de lesividad, la acusó ante ese alto organismo jurisdiccional.

La demanda respectiva fué admitida el 21 de noviembre de 1991 (expediente 6976), y corregida en memorial de fecha 31 de enero de 1992, en el que se solicita dictar sentencia disponiendo:

"1. Que es nula la Resolución No. 113 dictada por el entonces Presidente de la República el 29 de mayo de 1971, en cuanto dispuso autorizar al Ministro de Hacienda y Crédito Público para otorgar escrituras públicas en favor de particulares transfiriéndoles la propiedad del subsuelo de los terrenos conocidos con el nombre de Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo del Cusiana."

Por lo anterior, resultaría contradictorio que la Nación se opusiera a esta primera pretensión.

2. En segundo término solicita el demandante se declare "que es parcialmente nula la Resolución 1181 de 1940 (octubre 23)... en cuanto determina que la cesión del 45%, proindiviso, que debe pagarse al General Martínez Landínez

de los terrenos reivindicados por él para la Nación como mandatario de ésta, 'comprende ... el subsuelo de los terrenos expresados'. Debe ser declarada nula esta expresión y más concretamente la palabra 'subsuelo'.

Sobre el particular, resulta prudente señalar que el Gobierno Nacional de la época, conciente de la obligación contraída con el General Martínez Landínez, procedió a dictar la Resolución 1181 de 1940, fundamentándose en el fallo de la Corte Suprema de Justicia proferido el 30 de octubre de 1939 y en el artículo primero de la Ley 128 de 1938.

El fallo determinó, entre otros aspectos, que era nula y por consiguiente carente de todo valor legal, la Resolución No.53 del 9 de marzo de 1938, proferida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y que ese mismo Ministerio confirmó mediante Resolución No.204 de 26 de julio de 1938, en cuanto por medio de ella se determinó, en el parágrafo único del artículo primero, que los peritos en el avalúo de los terrenos de Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo de Cusiana, tendrían en cuenta que se trataba de terrenos baldíos para el efecto de excluir el subsuelo. En consecuencia, la Corte ordenó que tal avalúo debería comprender y abarcar el precio comercial de los terrenos, "teniendo en cuenta su suelo y subsuelo", con las exclusiones determinadas.

De otra parte, con la expedición de la ley 128 de 1938 se abrió la posibilidad para que el Gobierno unilateralmente optara por pagar en especie, tal como lo reconoció la Corte en el fallo citado, al decir "Tercero.- La participación del cuarenta y cinco por ciento (45%) que le corresponde al demandante (...) debe ser equivalente a esa proporción o porcentaje, al valor comercial que los peritos fijen, (...), sin perjuicio de la facultad que tiene el Gobierno Nacional de acuerdo con la Ley 128 de 1938, para reconocer al demandante en especie la participación que le corresponde en el suelo y el subsuelo de los mencionados terrenos."

En consideración a las circunstancias anotadas es comprensible que el Gobierno de 1940 dictara la Resolución 1181.

Sin embargo, al estudiarse la sentencia del 30 de octubre de 1939 que sirvió de fundamento al acto administrativo hoy impugnado, puede colegirse que los argumentos de la Corte para determinar la participación del denunciante, carecen de la solidez jurídica que una determinación de estas requiere. Veamos porque:

Señala el proveído:

"En el contrato de 22 de diciembre de 1920, en el cual se señaló al denunciante la participación del (45%) cuarenta y cinco por ciento del valor de los bienes denunciados, no se hizo exclusión de ninguna clase. En la exposición presentada por el denunciante al Ministerio de Agricultura y Comercio el 27 de enero de 1921, exposición que sirvió de base para la Resolución No.431 de 17 de enero de 1922, que declaró bien oculto el denunciado por el señor Martínez, hizo éste referencia al subsuelo de las tierras denunciadas como especialmente rico en hidrocarburos; tampoco se hizo exclusión de ninguna clase ni se limitó el derecho del denunciante en lo relativo a la participación, al hacer la declaratoria de bien oculto."

¿ Cómo podía haberse hecho exclusión alguna en el contrato, si este se suscribió previamente al denuncia de los bienes que el contratista reputaba como ocultos para la Nación ? No sería lógico determinar en el contrato de denuncia de bienes ocultos del Estado, los bienes a recuperar para la Nación, pues en el mismo acuerdo de voluntades se estableció que "El contratista se compromete a denunciar al Ministerio de Agricultura y Comercio, dentro de los quince días siguientes a la aprobación de este contrato y por medio de una exposición clara, los bienes ocultos del Estado de que dice tener conocimiento ..." .

¿ Acaso tenía el Gobierno la obligación de declarar expresamente que el subsuelo no podía considerarse bien oculto ? ¿ La omisión de tal declaración implicaba que debiera dársele ese calificativo al subsuelo ? ¿ El que el Contratista se refiriera en su exposición al subsuelo de las tierras denunciadas como especialmente rico en hidrocarburos, conllevaba a que también se hubiera hecho oscuro su carácter primitivo de propiedad nacional?

Tales interrogantes los despeja sabiamente esa Alta Corporación cuando en sentencia del 16 de diciembre de 1943, con ponencia del doctor Sepúlveda Mejía, al decidir un caso de idénticas características, dijo:

"Denunciados como bienes ocultos terrenos de propiedad nacional agregados a determinada propiedad particular mediante mutación o alteración de los linderos, el petróleo que exista dentro de los terrenos usurpados no es bien oculto. Una de las condiciones esenciales que, junto con otras, le dan el carácter de bien oculto a un bien de la Nación, los departamentos y municipios, es su abandono material por la entidad dueña de él. Pero el Estado no necesita ejercer actos de posesión material sobre los yacimientos de hi-

drocarburos que le pertenecen, porque siendo su dueño, con carácter de reserva nacional, es su legítimo poseedor. Los particulares no pueden apropiarse, jurídicamente, el petróleo, por el solo hecho de que ejecuten actos de posesión sobre el suelo. Dado que la explotación del petróleo está sometida a un régimen de excepción señalado por la ley, mientras no haya sido descubierto y explotado, no puede predicarse un derecho particular sobre él, con las excepciones que contempla el artículo 10 de la ley 160 de 1936. Siendo esto así, es de toda evidencia que tampoco existe oscuridad alguna respecto del carácter de propiedad nacional del petróleo denunciado como bien oculto. Si en el juicio reivindicador de los terrenos superficiales excedentes, declarados ocultos, se demuestra que no son de la persona que los agregó a su propiedad particular por motivos de titulación falsa, quiere ello decir que los petróleos que se encuentren en esos terrenos conservan su carácter de propiedad nacional por no haber salido del patrimonio del Estado, en forma legal antes del 28 de octubre de 1873.”.(Subrayas fuera de texto)

De tal suerte que la autorización dada al Gobierno en la Ley 128 de 1938 para pagar en especie la participación que corresponda al denunciante de bien oculto de la Nación, “cualquiera que sea la clase de los bienes denunciados”, debe interpretarse en concordancia con lo señalado en el Artículo 29 de la Ley 110 de 1912, esto es, “cuando el bien haya entrado a formar parte efectiva del patrimonio del Estado”, y como quedó dicho por el Consejo de Estado, la propiedad del subsuelo petrolífero nunca puede dejar de formar parte efectiva del patrimonio Estatal.

Dijo también la Corte de 1939, en el fallo que se comenta:

“Conforme a las disposiciones sobre petróleo, los títulos anteriores al 28 de octubre de 1873, dan derechos a la propiedad del subsuelo. En la Resolución del Ministerio de Obras Públicas y Fomento, se declaran los terrenos de Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo de Cusiana de propiedad particular, con títulos que se remontan al año de 1759 y con posesión de muchos años, declaración que comprendía suelo y subsuelo, por la razón anotada. Tal resolución fue dictada por el Gobierno de conformidad con el artículo 879 del Código Fiscal. Como los terrenos mencionados fueron recuperados por el señor Jorge Martínez L. para la Nación y precisamente la acción iniciada por éste se encaminó principalmente a desvirtuar los efectos de la Resolución, es claro que lo recuperado comprendió suelo y subsuelo y que igual cosa debe comprender la participación por razón del denunciado de bienes ocultos, según los términos del contrato respectivo, que es una ley para los contratantes. (art. 1602 del C.C.)”.

Afirmar que “los títulos anteriores al 28 de octubre de 1873 dan derecho a la propiedad del subsuelo”, es simplificar demasiado asunto tan complejo.

El mismo General Martínez Landínez, según se lee en el fallo comentado, estimaba “que los terrenos volvieron al patrimonio de la Nación no como un baldío sino como propiedad privada del Estado, porque el inmueble durante la época de la colonia pertenecía exclusivamente al rey de España y según la sentencia de la Corte y la entrega en su cumplimiento efectuada, recibió la Nación en las condiciones en que la Corona de España poseía...”.

Ahora bien, en qué estado se encontraban para 1759, los terrenos recuperados por Martínez Landínez.

Autores de la talla del español José María Ots Capdequí, en su obra “El Régimen de la Tierra en la América Española durante el Período Colonial” concluyen sobre el particular que “el dominio del suelo no daba derecho al dominio del subsuelo”, apoyándose en lo dicho por Juan de Solórzano que literalmente dice a este respecto: “La opinión mas común es que ellos (los metales) i las minas, o mineros de donde se sacan, se tengan por de lo que llaman Regalías, que es como decir por bienes pertenecientes a los Reyes, i Supremos Señores de las Provincias donde se hallan, i por propios, i incorporados por derecho, i costumbre en su patrimonio, i Corona Real, ora se hallen y descubran en lugares públicos, ora en tierras y posesiones de personas particulares. En tanto grado, que aunque estas aleguen, i prueben que poseen las tierras y sus términos por particular merced, y concesión de los mismos Príncipes por muy generales que ayan sido las palabras con que se les hizo no les valdra ni aprovechara esto, para adquirir, i ganar para sí las minas, que en ellas se descubriren, si esso no se hallare especialmente dicho i expresado en la dicha merced. (Libro VI, Capítulo I).”

En el mismo sentido, el ex-magistrado Eustorgio Sarria en su obra Derecho de Minas - Régimen Jurídico del Subuelo, (Editorial Temis 1960, pagina 28) manifiesta:

“En conclusión, dada la importancia económica de los productos del subsuelo, la Corona se preocupó por reglamentar la materia de modo especial, siguiendo cuatro normas fundamentales:

“Primera. Se desvinculó, jurídicamente, el suelo del subsuelo. El dominio del primero no implicaba el dominio del segundo.

“Segunda. El dominio del subsuelo minero a la vez se consideraba dividido en dominio eminente o radical y dominio útil. El primero pertenecía siempre al rey, a la corona, quien otorgaba a sus vasallos el segundo, o sea el goce, mediante adjudicación.

“Tercera. El beneficiario o adjudicatario de las minas a quien se otorgaba el dominio útil debía explotarlas con persistencia, so pena de perderlas.

“Cuarta. Bajo igual sanción, le debía pagar al soberano la regalía.

“Así nació el sistema llamado regalista o dominial que ha desempeñado un papel de innegable trascendencia en el desarrollo de la vida económica de la mayoría de los Estados...”

Como apoyo de esta tesis, se encuentra el pronunciamiento que sobre el particular hizo el Consejo de Estado (Anales, Tomo 80, P.95 y ss.):

“... En síntesis, la jurisprudencia, en cuanto a este lapso ha concluido:

“1. Que en el derecho histórico español rigió como principio general el de la división del suelo y del subsuelo minero, y que las minas pertenecían a la Corona (...) quien las daba en concesión temporal para su beneficio mediante el pago de una regalía.

“2. Que eran del dominio privado, por excepción, las que habían sido cedidas expresamente por el rey en ley, ordenanza, o cédula o nominativamente en carta de enajenación o merced.

“3. Que pertenecen al dueño del terreno las que el soberano no se había reservado en capitulación para el descubrimiento, conquista o población de nuevas tierras.”

Trae el ex magistrado Sarria en la obra citada un juicioso estudio de la legislación española relacionada con la propiedad del subsuelo, el cual se transcribe a continuación en su integridad por temor a estropear tan magnífica pieza (págs.40 y ss.)

“13. EQUIVOCADA DOCTRINA DE LA CORTE SUPREMA DE COLOMBIA.

“La Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 23 de octubre de 1940, dijo:

“Por tanto, los baldíos ocupados por títulos de adquisición corridos solamente entre particulares siguieron perteneciendo a la república, y con ellos el subsuelo correspondiente, porque en la legislación española dominaba el principio tradicional de derecho romano de que qui dominus soli, dominus est coeli et infernorum. De ahí que cuando el monarca español concedía mercedes, composiciones, o vendía tierras realengas de sus colonias de Indias, el subsuelo también era implícitamente enajenado, salvo los mineros de oro, plata y azogue que se reservaron para patrimonio de la corona, según lo ordenado por el rey Felipe II.”

“La implicación de esta doctrina de la Corte con la teoría expuesta es manifiesta. Contiene ella un error histórico y jurídico, en el cual incurrieron renombrados expositores como ANTONIO ROCHA y LUIS FELIPE LATORRE, cuyos conceptos, por otra parte, contibuyeron a la consagración de una infundada propiedad privada del petróleo. LATORRE dice:

“Por lo que hace al derecho precedente, me basta, como elemento simplemente ilustrativo, transcribir el resumen hecho por el doctor ANTONIO ROCHA en su tesis de grado, como conclusión del notable estudio contenido en los capítulos destinados a las leyes españolas y de Indias:

“1. Hasta el año de 1387 el subsuelo fué de propiedad del dueño del suelo, conservándose pues el principio romano en todo su rigor.

“2. Las leyes de Partidas sólo hablaron del subsuelo de las tierras del rey, para excluir su enajenación cuando vendiera o cediera la superficie; esas leyes no se refirieron a las tierras de particulares, cuyo dominio era indiviso.

“3. De 1.387 a 1.559 se marcó la tendencia a expropiar a favor del rey el subsuelo de los particulares, es decir, a dividir la propiedad del suelo y del subsuelo.

“4. De 1.559 en adelante el dominio del subsuelo fue del rey, como si dijéramos del Estado, respecto del que contuviera minas de oro, plata y azogue.

“5. Toda otra clase de subsuelo siguió siendo de propiedad particular, como se ve claramente en lo relativo a la minas de carbón de piedra y otras sustancias que se extraen del seno de la tierra.

'6. Las minas de esmeraldas y sal gema eran un bien patrimonial o fiscal o privado de la nación, no para adjudicarlo a los particulares, como se hacía con las de oro, plata, azogue, sino para explotarlas directamente el monarca, o por medio de contrato de arrendamiento.

'Esta era la situación jurídica del subsuelo en 1810.'

'Debido a una deficiente interpretación de las leyes españolas se llega a conclusiones como las anteriores, honestas pero inaceptables por estar reñidas con la verdad legal y con la realidad histórica como es fácil demostrarlo:

"a) En relación con la conclusión primera, desde mucho antes de 1837, es decir desde 1263, los reyes se habían reservado el dominio sobre las minas sin excepción alguna tal como consta en la ley 11, título 28, partida 3a: 'Las reudas de los puertos et de las salinas et las minas pertenecen a los reyes'.

"b) Establecido el dominio de los reyes en las minas, o sea en el subsuelo, desde el año de 1263, en el de 1387 el rey don Juan I, en Briviesca, por medio de la ley II (Novísima Recopilación) otorgó a favor de los vasallos facultad o permiso para explorar y explotar algunas de las minas que pertenecían a la corona, como las de oro, plata y azogue, pagando al tesoro real la regalía respectiva. Así se deduce del texto auténtico de la citada ley II: 'por cuanto nos somos informados, que estos nuestros reinos son abastados y ricos de mineros; por ende por hacer gracia y merced a los dichos nuestros reinos y vecinos y moradores de las ciudades y villas y lugares dellos, y a eclesiásticas personas, que como quier que por nos, o los reyes onde nos venimos, en los privilegios que se han dado de mercedes se han reservado para nos mineros de oro y de plata y de otros cualquier metales, es nuestra merced, que de aquí adelante todas las dichas personas y otras cualesquier de los dichos nuestros reinos, puedan buscar y catar y cavar en sus tierras y heredades las dichas minas de oro y plata y azogue y de estaño, y de piedras y de otros metales, y que los puedan otrosí buscar y cavar en otros cualesquier lugares, no haciendo perjuicio unos a otros en los cavar y buscar, haciendolo con licencia de sus dueños; y de todo lo que se hallare de los dichos mineros, y se sacare, se parta en esta manera: lo primero, que se entregue y pague dello el que lo sacare, de toda la costa que hiciere en cavar y lo sacar; y en lo que sobrare, sacada la dicha costa, la tercia parte sea para el que lo sacare, y las otras dos para nos.'

"c) Así, fácil es comprender cómo la corona no se desprendió del dominio del subsuelo en favor del dueño del suelo. Únicamente otorgó permiso o facultad para explorar y explotar los minerales pagando al rey la regalía. En ninguna parte de la ley II se habla de cesión del dominio de las minas o del subsuelo, y antes por el contrario se pone de manifiesto el dominio real eminente sobre ellas al exigirse al particular explotador la participación o regalía, pudiendo laborar las minas cualquiera que sea su ubicación, es decir en tierras del rey o en tierras de particulares.

"d) Tan cierto es esto, que el rey Felipe II, en el año de 1559, en la que pudiera llamarse parte motiva de la ley III (Novísima Recopilación), dice lo siguiente: 'y como quiera que por la ley que el señor Rey Don Juan el I hizo (es decir la transcrita anteriormente) a todos se ha permitido que tengan facultad de buscar y cavar y beneficiar los dichos mineros y metales.'

"e) Pero aconteció que la facultad otorgada por don Juan el I a sus vasallos para explorar y explotar determinadas minas, no produjo los efectos deseados por la corona, creándose una situación que vino a entorpecer el desarrollo de la minería, con perjuicio del tesoro real. Así las cosas, el rey Felipe II la revocó o sea recuperó el dominio útil de los mineros de oro, plata y azogue que su antecesor había cedido a los gobernados, pero conservando siempre el dominio eminente. Lo cual se deduce del texto de la mencionada ley III, y de la IV, en lo pertinente:

'Sabido, que es cosa muy notoria el gran beneficio y utilidad, que así a nos y a nuestro real patrimonio, como a nuestros súbditos y naturales y bien público destos reinos, se seguiría del descubrimiento, labor y beneficio de los mineros de oro y plata y azogue y otros metales, de que estos nuestros reinos, según lo de que muy antiguo está entendido, son muy ricos y abundantes: y como quiera que por la ley que el señor rey don Juan el I, hizo (la ley transcrita anteriormente) a todos se ha permitido que tengan facultad de buscar, y cavar y beneficiar los dichos mineros y metales, y que por la misma ley esté señalada la parte que han de haber, todavía, a lo que por experiencia se ha visto y ve, son pocas las minas que se han descubierto y labrado, y descubren y labran; y aun dizque algunos, que tienen noticia de minas ricas y de provecho, las tienen encubiertas y las no quieren descubrir ni manifestar, lo cual somos informados, que entre otras cosas ha procedido y procede de se haber hecho merced de la mayor parte de los dichos mineros a caballeros y a otras personas de este reino, dándoselas por obispados, arzobispados y provincias, de manera que en lo tocante a dichas minas está distribuido y repartido casi todo el reino.

'Y visto que las minas estan concebidas a personas particulares, no se quieren otros entrometer ni embarazar en el descubrimiento y labor dellas, principalmente, que en muchas de las mismas mercedes les está expresa y particularmente concedido, que sin su licencia y consentimiento no pueda ninguno buscarlas ni labrarlas; y los caballeros y personas que tienen las dichas mercedes, o por excusar costa y trabajo, o por no atender a ello, han tenido y tienen poco cuidado y diligencia en el descubrimiento, beneficio y labor de dichas minas; y así de las dichas mercedes a ellos se las ha seguido y sigue poca utilidad, y se ha impedido e impide el beneficio, que nos y nuestros súbditos y naturales podríamos conseguir; y dizque otros asimismo no quieren atender al descubrimiento, labor y beneficio de las dichas minas, porque puesto que por la dicha ley del señor rey don Juan les está señalada la parte que ha de haber, pero como es tan antigua, ha sido tan poco en uso y práctica y ni en ella ni en otras de este reino, no están determinadas muchas dudas y dificultades que podrían ocurrir, de que nascerían ocasiones de pleitos y diferencias, se temen y recelan de gastar sus haciendas, y poner su trabajo en el tal descubrimiento y labor; y principalmente teniendo duda, si la dicha ley, y lo en ella dispuesto, se entienda y comprende las minas que fuesen ricas y de que se esperase y pudiese haber excesivo y grande interés; y que proveyéndose todo lo susodicho, de manera que cesasen los dichos impedimentos y dificultades y se asegurasen enteramente del premio y utilidad, muchas personas ricas y de caudal asistirían al dicho descubrimiento, labor y beneficio de minas, mediante cuya diligencia y trabajo sería Dios servido de descubrir la riqueza y bienes que están ocultos y encerrados en la tierra y el nuestro real patrimonio sería acrecentado, y los nuestros súbditos muy aprovechados, y estos nuestros reinos enriquecidos.

'Y habiendo mandado platicar sobre lo susodicho a los nuestros contadores mayores juntamente con algunos de los del nuestro consejo, y habiéndose por ello tratado y conferido como negocio de tanta importancia, y consultado por nos; fue acordado, que debíamos mandar esta nuestra carta, y proveer en ella lo de suyo contenido; y nos tuvimoslo por bien, y queremos que tenga fuerza y vigor de ley, como si fuese fecha y otorgada en Cortes a suplicación de los procuradores de las ciudades y villas de estos reinos.

'1.- Primeramente reducimos, resumimos e incorporamos en nos y en nuestra corona y patrimonio todos los mineros de oro y plata y azogue destos nuestros reinos, en cualquier partes y lugares que sean y se hallen, realengos, o de señorío o abadengo, agora sea en lo público, concejil y baldío, o en heredamientos y partes y suelos de particulares, no embargante las mercedes que por nos o por los reyes nuestros antecesores se hayan hecho a cualesquiera

personas de cualquier estado, preeminencia y dignidad que sean, y por cualquier causa y razones, así de por vida y a tiempo y debajo de condición, como perpetuas y libres y sin condición; las cuales todas mercedes, entendida la facilidad y generalidad conque se han hecho, y el perjuicio que a nos y a nuestra corona y patrimonio real se ha seguido y sigue, y el daño e impedimento que al beneficio público, bien y pro común de los nuestros súbditos y naturales ha resultado y puede resultar, y por otras justas causas que a ello nos mueven las revocamos y anulamos, y damos por ningunas; y queremos, que los dichos mineros esten y sean desde luego (sin otro acto de aprehensión y posesión), de la dicha nuestra corona y patrimonio, según y como por leyes destos reinos, y antiguo fuero y derecho nos pertenece, bien así como si las dichas mercedes y algunas dellas no fueren hechas ni concedidas.

'1.- Revocamos, anulamos y damos por ningunas las pragmáticas y ordenamientos hechos en Valladolid y en Madrid, y cualesquier leyes de ordenamiento, partidas y otros cualesquier derechos e pragmáticas y fueros y costumbres, en cuanto fueren contrarias a lo dispuesto en esta ley.

'17.- Item ordenamos y mandamos que cualquiera que descubra minas de oro o plata, o otros cualesquier metales, dentro de veinte días después que hubiere descubierto o hallado el metal, sea obligado de la registrar ante la justicia de minas en cuya jurisdicción estuviere la tal mina y por ante escribano presentado el metal que hubiere hallado;... y no haciendo el dicho registro en la forma y tiempo que esta dicho, y no guardando lo demás que dicho es, pueda otro cualquier registrar la dicha mina, y haber y adquirir el derecho que el tal descubridor... tuviere, haciendo el registro según dicho es.'

'f) En síntesis, lo que el rey Felipe II hizo fue revocar la facultad de explotación que su antecesor Juan el I había otorgado en relación con las minas de oro, plata y azogue; pero ese acto real no significó, ni podía significar, dados sus claros antecedentes, que la corona se desprendía del dominio de las otras mineras en favor del dueño de la superficie, mineras que estaban reservadas desde el año de 1263, por la ley II, título 28, partida 3a, tal como se ha demostrado. Carece, por lo tanto, de valor el argumento de que, puesto que el rey Felipe II reincorporó a la corona únicamente las minas de oro, plata y azogue, el dominio de las restantes, de cualquier clase, accedió al dominio del suelo. Lógicamente sólo podía reincorporar las minas que, en la forma dicha, habría concedido. Además no tendría una explicación racional lo ordenado en la ley IV, p.17, en relación con otros cualesquier metales, sujetos como el oro, la plata y el azogue, a la formalidad legal del registro para poder ser lícitamente

explotados, ley expedida por el mismo Felipe II el día 22 de Agosto de 1584.

“g) La corona española nunca creyó haber hecho tan valiosa cesión, y antes por el contrario, en leyes posteriores a las de Felipe II reafirmó su dominio sobre la totalidad del subsuelo. En efecto, en las ordenanzas de minería, ya citadas, dadas para la nueva España en el año de 1783, declaró: ‘las minas son propias de mi real corona así por su naturaleza y origen, como por su reunión dispuesta por en la lei 4, título 13, libro 6, de la nueva recopilación, concediendo facultad para descubrir, solicitar, registrar y denunciar no solo las minas de oro y plata, azogue, antimonio, piedra calaminar, bismut, salgema y cualesquiera otros fósiles, ya sean metales perfectos o medios minerales, bitúmenes o jugos de la tierra.’ Y es claro que se obraba en este sentido por estimarse que tanto las unas como las otras se hallaban dentro del patrimonio real.

“h) En cuanto a los yacimientos de carbón, en un principio se los sometió al régimen de los metales, exonerando a los explotadores del pago de la regalía según la ley I de 15 de agosto de 1780. En el año de 1789, se las declaró expresamente de propiedad del dueño del suelo de ubicación, pero condicionado este dominio privado al requisito básico de su explotación permanente, según las leyes II y III. Esta situación jurídica fue mantenida hasta el año de 1792 en que por la ley IV se otorgó a la Corona la facultad ‘de incorporar en sí la mina o minas que necesitare’, facultad precisada por la ley V del 5 de agosto de 1793.

“El expositor GONZALEZ RAMIREZ anota que la cédula de Carlos IV fue dictada privativamente para la metrópoli.

“Esclarecida en los anteriores términos la cuestión, demostrada la inexactitud de la doctrina de la Corte y de los expositores ROCHA y LATORRE, para disipar cualquier hesitación que aun pudiera restar, están los autorizados conceptos de quienes por razón de metódicas investigaciones han ahondado más, y seguramente con mayor información, en este terreno:

‘1.- La concepción romana de la propiedad quirritaria no influyó en el derecho español en punto al dominio eminente de las minas. Aquella asignaba al dueño del terreno la propiedad del subsuelo (qui dominus est coelli et inferorum), lo que no fue óbice para que los emperadores se atribuyeran una décima parte del producto de las minas, cualquiera que fuese el lugar donde se encontraran,

por concepto de regalía; el derecho hispánico, por el contrario, mantuvo el principio del dominio eminente del Estado sobre todas las minas.

‘Así, la ley II, título 28, partida 3, estableció desde 1263: las reudas de los puertos et las salinas et las mineras pertenecen a los reyes. El ordenamiento de Alcalá (1386) dijo: Todas las mineras de plata y oro y plomo y de otro cualquier metal, de cualquier cosa que sean, en nuestro señorío real, pertenecen a nos. (Comisión revisora del Código de Minas, exposición de motivos, 1943, Boletín de Minas y Petróleos Nº 148)

‘2.- El derecho a la propiedad de todas las minas que en las Indias se descubriesen fue una de las regalías con más ahinco defendidas por la corona. (José María Ots Capdequí, Estudios de Historia de Derecho Español de las Indias, 1940).

‘3.- La máxima de la legislación española sobre minas era que los que las trabajaban no tenían sobre ellas una verdadera propiedad sino que debían ser reputados como meros usufructuarios quedando la propiedad por derecho exclusivo de la corona. De aquí es que los poseedores pagaban el quinto de los productos a favor de ella y eran despojados de la mina en el momento en que, culpable o inculpable, cesasen de trabajarla, pues se entendía que se les cedía con esta precisa condición. En México no se da al propietario, como en Inglaterra, posesión de un terreno desde el cielo hasta el infierno sino sólo de la superficie, pues las minas colocadas bajo la propiedad de un particular no se comprenden en ella ...’ (José María Mora, México y sus revoluciones.).

Hecho este breve recuento histórico hasta la legislación minera colonial, forzoso es concluir que los terrenos adjudicados por Remate en 1759 a Domingo Ortiz no comprendían el subsuelo, esto porque para la época regía el principio de separación de la propiedad entre suelo y subsuelo y en el documento en que consta la adjudicación del remate no se consignó expresamente el otorgamiento del subsuelo y/o de las minas contenidas en el. De manera tal que, mal podrían los sucesores del adjudicatario reclamar la propiedad del subsuelo del terreno rematado valiéndose de un título que solo otorgó derechos sobre su superficie y menos aun pretender la propiedad del subsuelo de los terrenos usurpados.

Como etapa posterior a la Colonia, aparece la República y con ella la nacionalización de todas las minas como consecuencia de la declaración del Libertador contenida en el artículo primero del Decreto del 24 de octubre de 1829, que a la letra dice:

“Conforme a las leyes, las minas de cualquier clase corresponden a la república cuyo Gobierno las concede en propiedad y posesión a los ciudadanos que las pidan, bajo las condiciones expresadas en las leyes y ordenanzas de minas y con las demás que contiene este Decreto.” el que, a su vez, incorporó a la legislación de la República, la ordenanza de minería de Nueva España.

La situación anterior, permaneció estable hasta cuando en 1858 cambió la organización política del país, surgiendo la Confederación Granadina.

En relación con los bienes de la Confederación dispuso el artículo 6o. de la Constitución de ese año, lo siguiente:

“Son bienes de la Confederación:

- 1.- Todos los muebles e inmuebles que hoy pertenecen a la República;
- 2.- Las tierras baldías no cedidas y las adjudicadas, cuya adjudicación caduque
- 3.- Las vertientes saladas que hoy pertenecen a la República
- 4.- Las minas de esmeraldas y de salgema estén o no en tierras baldías
- 5.- Todos los créditos activos reconocidos a favor de la Confederación
- 6.- Los derechos que se reservó la República en el ferrocarril de Panamá.”

A su turno, el artículo 8o. preceptuó: “Todos los objetos que no sean atribuidos por esta Constitución a los poderes de la Confederación, son de la competencia de los Estados.”.

Como síntesis de este régimen, puede decirse que la Nación se desprendió de todas las minas a favor de los Estados soberanos, con excepción de las de esmeraldas, salgema y vertientes saladas. Los Estados soberanos quedaron en libertad de legislar sobre las minas que se les atribuían.

Posteriormente, el 8 de mayo de 1863, se expidió una nueva Constitución, la de los Estados Unidos de Colombia, que en principio mantuvo idéntica a la de la Confederación Granadina la situación legal con respecto a las minas.

La Ley 29 de 1873, amplió la reserva de la Nación a todas las minas en general, como también a los depósitos de guano y otros abonos semejantes,

que estuvieren ubicados en terrenos baldíos. Ese mismo año, se expidió el Código Fiscal (Ley 106) que estableció en su Artículo 1116 que pertenecían a la reserva del Gobierno central tratándose de tierras baldías o que le pertenecieran, las minas y depósitos de carbón, guano y cualquier abono semejante; así también en el Artículo 1126 se declaró que pertenecían a la unión las minas de cobre, hierro y demás metales no preciosos, los de azufre y otros no expresados en el título 14 de dicha ley, “entre los cuales figura el petróleo” (Anales del Consejo de Estado, Tomo 80, p.97 citado por Andrés Rodríguez Pizarro. Petróleo, Presente y Futuro. Capítulo 7, Legislación Petrolera Colombiana. La Propiedad del Petróleo. Pontificia Universidad Javeriana, 1991).

En 1885 desapareció de hecho la Federación y en el año siguiente la Constitución Política declaró que la Nación se reconstituía en forma de República unitaria. Esta obra respecto del asunto de que tratamos, dice:

“Artículo 202. Pertenecen a la República de Colombia:

“1º- Los bienes, rentas, fincas, valores, derechos y acciones que pertenecían a la Unión Colombiana en 15 de abril de 1886;

“2º- Los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los estados, cuyo dominio recobra la nación, sin perjuicio de los derechos constituídos a favor de terceros por dichos estados, o a favor de estos por la nación a título de indemnización;

“3º- Las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas.”.

Desentraña el espíritu de esta norma constitucional, el jurista Sarria en estos términos:

“Samper, miembro como Caro del Consejo nacional constituyente, al explicar el contenido y alcance del art. 202 expone:

“B) Fuera de los bienes, derechos, etc., designados en la primera parte del art. 202, el legislador constituyente quiso particularmente perteneciesen a la hacienda nacional, los baldíos (abreviación de tierras baldías), minas y salinas que pertenecían a los Estados. Mas esto, como era justo debía ser sin perjuicio de los derechos constituídos por los mismos Estados a favor de terceras personas, o de los constituídos por la nación a favor de los mismos Estados, a título de indemnización por algunos bienes recuperados. De esta suerte, si bien

quedaban respetados los hechos que se hubieran consumado y los derechos que se hubieran establecido, con ocasión de las tierras baldías y las minas y salinas antes donadas a los Estados, todos estos bienes, como que afectan a grandes intereses sociales volvían a ser propiedad exclusiva de la nación, sin pasar a los departamentos como adjudicatarios.

‘Se comprende el objeto de esta reivindicación. Las tierras baldías, base de futuras concesiones y colonizaciones, interesan mucho a la nación entera, como de que su acertada aplicación depende la solución de gravísimos problemas sociales; las minas han de ser el mayor fundamento de la prosperidad económica de Colombia, y mal podría funcionar una legislación uniforme sobre este ramo industrial si el propietario de ciertas minas existentes y por denunciar no fuese la república entera; y, en fin, siendo el producto de las salinas artículo de primera necesidad, no era conveniente dejar la propiedad de ellas distribuida entre diversas entidades competidoras, de las cuales algunas podrían oprimir a los consumidores.

“C) ...”

“En virtud de este precepto se ratificó la **nacionalización jurídica o legal del subsuelo**. Es decir, se mantuvo el régimen dominial consagrado por el decreto del Libertador en los albores de la independencia política. Y esa situación alcanzó la categoría de **norma constitucional**.

“Dejó a salvo el art. 202 inc. 2o. respecto a las minas en general los derechos constituidos a favor de terceros por los Estados soberanos en armonía con sus legislaciones.

“La locución derechos constituidos suscita la indagación oportuna de su valor jurídico y sus efectos legales. ¿Qué debe entenderse por derechos constituidos en el presente caso y cuál su justo alcance ?

“(...)”

“Sobre los llamados derechos constituidos cabe exponer dos teorías:

“a) Derecho constituido significa, tiene el mismo valor del derecho adquirido. Esta noción se opone a la mera expectativa.

“Para Merlin ‘los derechos adquiridos son aquellos que han entrado a nuestro patrimonio, que hacen parte de él, y que no pueden ser arrebatados por aquel de quien los hubimos’.

“De paso se anota que la locución derechos adquiridos es impropia, jurídicamente hablando, ya que, como lo expuso Duguít, no puede concebirse la existencia de un derecho no adquirido.

“La Corte Suprema de Justicia ha acogido la opinión de Merlin y desde hace lustros la mantiene:

‘La noción de derecho adquirido estriba en las relaciones de derecho que producen los hechos legalmente consumados, como que aquellos hacen parte de nuestro patrimonio. De manera que en último análisis los derechos adquiridos quedan comprendidos en la idea de propiedad considerada en toda su amplitud y en todas sus manifestaciones, incluso el estado civil que determina relaciones permanentes del individuo dentro de la sociedad humana’ (Acuerdo, 2 de marzo de 1918, t.XVI, p.226)

“En concordancia con esta doctrina, para la existencia de un derecho adquirido o constituido como lo dice el art. 202 de la Constitución, se requiere estar en presencia de hechos consumados, por parte del presunto titular. Lo que vale decir, cuando se trata de minas, que estas deben ser cuerpos ciertos, reales. La mera declaración legal, por ejemplo de que las minas pertenecen al dueño del suelo de ubicación sin la posterior comprobación de su existencia e inequívoca determinación por el superficiario, no es más que una expectativa de derecho para éste pero no el derecho adquirido o constituido, ya que no podría explicarse cómo lo indeterminado pueda hacer parte del patrimonio de una persona o sea de un conjunto de bienes limitado y justipreciable. El patrimonio, o la propiedad que comprende los derechos adquiridos al decir de la Corte, se integra con bienes definidos. Atendiendo a estas mismas razones la Corte Suprema de los Estados Unidos de América (v. No.12) afirmó: ‘Aun cuando en virtud de su derecho como propietario, el superficiario puede perforar pozos para extraer gas natural y petróleo, este último hasta que reduce efectivamente a posesión esas sustancias, no tiene ningún título absoluto sobre las minas. Esto es, tiene el derecho exclusivo en su propio terreno de procurar adquirir las, pero no se convierten en propiedad suya, sino hasta que ese esfuerzo da como resultado su dominio y su control mediante su posesión material’.

"b) Derecho constituido significa, tiene el mismo valor que situación jurídica individual o subjetiva. Esta noción es la antítesis de la situación jurídica general o abstracta, en cuanto a los caracteres, pero deriva de ella.

"Ya se vió en que consiste la situación jurídica individual o subjetiva,...). Es creada, necesariamente, por un acto subjetivo o individual, al paso que la situación jurídica general, o status, es creada, también necesariamente, por un acto legislativo o reglamentario. Dado éste, y al hacer aplicación de sus normas a determinada persona, se origina un acto subjetivo o individual, que a su vez crea una situación de igual índole. Así, en el caso de las minas, la declaración legal hecha por alguno de los estados soberanos de 'pertener al dueño las demás minas', es sencillamente un acto legislativo o reglamentario, que creó una situación jurídica general, impersonal, que por sí sola no constituyó derecho en relación con determinado dueño de la superficie territorial y sobre determinada mina. Para que ese derecho se constituyera era indispensable que naciera el acto subjetivo o individual, que a la vez causara una situación jurídica individual respecto del terrateniente, acto que no sería posible sin la identificación de la mina, o en otras palabras sin su **descubrimiento**. Descubierta la mina, probada la calidad de dueño del terreno de ubicación por parte del descubridor, se aplicaba la norma general o reglamento (acto legislativo o reglamentario) al caso concreto, y entonces sí surgía, en plenitud, el derecho constituido. Antes no.

"Como conclusión de lo dicho se tiene:

"a) Los derechos constituidos por los estados soberanos a que se refiere el art.202 de la Constitución Política, inciso 2o., no son otros que los de los propietarios territoriales, que dentro de la vigencia del respectivo estatuto descubrieron, como cuerpos ciertos y definidos, las minas ubicadas dentro de los límites del suelo que les pertenecía.

"Así lo definió la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 12 de junio de 1.913, Sala Plena, al fallar la demanda de inconstitucionalidad propuesta contra varios arts. de la Ley 38 de 1.887:

'1º- Que los derechos constituidos a favor de terceros sobre toda clase de minas, a que se refiere el art 202 de la constitución no son otros que los referentes a los de las minas denunciadas, tituladas y explotadas de acuerdo con leyes anteriores a la expedición de la carta fundamental; y

'2º- Que, dejando a salvo esos derechos, todas las minas de cualquiera otra clase y sustancia que sean, son propiedades del Estado'. (Documentos referentes al proyecto de ley del petróleo t.I, p 244. Bogotá, Imprenta Nacional 1.929).

"b) La escueta declaración legal hecha por los Estados Soberanos 'pertencen al dueño del terreno las demás minas', únicamente constituyó mera expectativa, no derecho.

"Las anteriores conclusiones se refuerzan con el contenido de las normas de la Ley de adopción del estatuto minero para el nuevo régimen político, tal como severá.

"En cierta ocasión, cuando el problema se debatía en la Corte Suprema de Justicia, el entonces magistrado Pulido expuso argumentos esencialmente iguales:

'Establecido esto, es el caso de saber cuales son los derechos constituidos, es decir, cuáles son los derechos adquiridos por terceros, en virtud de la cesión hecha por los estados, que respetó el art 202 de la Constitución al recobrar la nación el dominio de las minas que a aquellos Estados pertenecían.

'Para llegar al concepto de derecho adquirido hay que tener en cuenta la relación que hay entre un objeto materia de apropiación, un sujeto que la hace y una ley que legitima la relación entre el sujeto y el objeto.

'Esta relación, considerada en abstracto, es lo que se llama una relación de derecho que pasada a la realidad, es decir, cuando el hecho se realiza, o mejor, cuando pasa a ser un hecho consumado, entonces es cuando se puede llamar un derecho adquirido.

'Para que una relación de derecho pase a ser un derecho adquirido, hay que pasar por cierta graduación que principia desde la expectativa o esperanza a la capacidad o facultad, y por último al ejercicio de esta facultad que consuma un hecho, que es como la investidura del derecho adquirido. Sentado esto y aplicado al caso contemplado, resulta que cuando los Estados cedieron a los particulares dueños del suelo, todas las minas, unos, y las que no se reservaron otros, pusieron a dichos dueños de terrenos en un estado jurídico, es cierto; pero estos no consiguieron con ese estado un derecho adquirido.

‘Apenas quedaron con la facultad o capacidad de hacerse al mineral, catándolo, etc., en una palabra descubriéndolo y explotándolo.

‘Antes de este hecho, que es el constitutivo del derecho adquirido, sólo existía la relación entre el objeto y el sujeto y la ley que la legitimaba, es decir, estaba la relación abstracta del derecho; pero faltaba el hecho que lo individualizara, y que debía en consecuencia, apropiarse del mineral que constituía la mina.

‘Sin esto, ¿ Cómo podría decirse que tenía un derecho adquirido sobre cosa que ni siquiera sabía el dueño del terreno que existiera? **Lo inexistente no puede ser materia de derechos adquiridos.**

‘Si antes de la Constitución de 1.886, muchos de esos propietarios de terrenos descubrieron minas y se las apropiaron, es indudable que en ellas han constituido un derecho, o mejor, tienen un derecho adquirido, y éste es al que se refiere el art 202 de la Constitución, porque esos derechos fueron los que los Estados constituyeron a favor de terceros, con la cesión que les hicieron.

‘Los que nada hicieron para convertir en realidad la facultad que tenían, no alcanzaron a constituir un derecho adquirido, y por lo mismo, esas meras facultades terminaron para esos propietarios porque ellas no constituyeron derechos adquiridos.’ (Boletín de Minas y Petróleos, núm.43, p.488)

‘No otras fueron, al parecer, las razones que indujeron a Samper a destacar, en su glosa al art 202, los hechos que se hubieren consumado y los derechos que se hubieren establecido y las minas por denunciar.”

En desarrollo del Artículo 202 de la Constitución Nacional se expidió la Ley 38 de 1887, por medio de la cual se adoptó como legislación nacional el Código de Minas del extinguido estado soberano de Antioquia, de cuyo articulado se destacan el primero, quinto y décimo primero, que disponen:

“ARTICULO 1. Las minas existentes en el territorio del Estado pertenecen:

1. A la Nación, las de esmeraldas y sal gema;
2. Al Estado, las de oro, plata, platino y cobre; y
3. Al dueño del terreno, todas las demás, de cualquier clase que sean.”

“ARTICULO 5. En donde quiera que la propiedad de las minas hubiere sido del propietario del suelo, hasta el día 7 de septiembre de 1886, en que empezó a regir la Constitución, cada uno de esos propietarios tendrá por un año, que se contará desde la fecha de esta ley, un derecho preferente al de cualquiera otro individuo por buscar, catar y denunciar las minas que hubiere dentro de su heredad. **Pasado un año, serán denunciables por cualquiera, como pueden serlo todas las demás conforme a su heredad. Pasado un año, serán denunciables por cualquiera, como pueden serlo todas las demás conforme a la ley, con la excepción de que tratan los artículos 3o. y 4o. de esta ley.**

“ARTICULO 11. El titular de las minas que, pasados cinco años desde la fecha de la adjudicación no hubiera establecido trabajos formales de explotación, perderá el derecho adquirido aun cuando pague el respectivo impuesto...”

Al adoptarse el Código de Minas de Antioquia para toda la Nación los yacimientos de petróleo ubicados en terrenos de propiedad privada quedaron sometidos al régimen de adjudicación establecido en el Artículo 5o. de la Ley 38 de 1887. Este régimen subsistió hasta el día 22 de octubre de 1903 en que entró a regir la Ley 30 de ese año que ordenó:

“ARTICULO 3. Las disposiciones del Código Fiscal referentes a minas de carbón, se aplicarán también a los depósitos de asfalto de cualquier clase, consistencia o color, ya las de petróleo y aceite mineral de cualquier grado o clase, y gas natural, y a cualesquiera otros productos de la misma análoga naturaleza.

“ARTICULO 4. La situación de las minas de carbón y depósitos de asfalto, petróleo etc., a que se refieren el Código Fiscal y la presente ley respecto de litoral marítimo o de los ríos navegables, en nada afectan los derechos que sobre esas minas o depósitos se reserva la nación o pueden establecer diferencias entre los varios yacimientos para los efectos de hacer posible su enajenación temporal o definitiva o su explotación por contratos en condiciones especiales.

“ARTICULO 5. En ningún contrato que el Gobierno celebre para la enajenación o explotación de las minas de carbón depósitos de asfalto, petróleo o gas natural pertenecientes a la misma, será válido sin la aprobación del Congreso.”

De este modo la adjudicación de los yacimientos de petróleo se sustituyó por la concesión de los mismos tal como lo señalaban los Artículos 1116 y 1117 del Código Fiscal de 1873.

En 1912 con la expedición de un nuevo Código Fiscal se retornó al sistema de adjudicación, al disponer en su Artículo 112 que "las minas de petróleo que se encuentren en terrenos baldíos, o que con tal carácter hayan sido adjudicados con posterioridad a la vigencia de 1903, pueden denunciarse por los descubridores de ellas, en la extensión, por el procedimiento, y mediante el pago de las cantidades que para el Estado exige el Código de Minas, por el denuncia y la explotación de las de aluvión u oro corrido. ..."

Esta norma hacía referencia exclusivamente a una clase de yacimientos: los que a la fecha de su expedición estaban ubicados en terrenos baldíos o en los que con tal carácter se habían adjudicado con posterioridad a la vigencia de la Ley 30 de 1903. Los demás, es decir, los ubicados en terrenos de propiedad particular o en baldíos adjudicados antes de la vigencia de la Ley 30 de 1903, siguieron dentro del régimen de la concesión.

En la obra ya citada, el doctor Eustorgio Sarria al respecto concluye que a excepción de los yacimientos descubiertos y denunciados entre el 15 de marzo de 1887 y el 15 de marzo de 1888, y los adjudicados como minas, durante los lapsos de 15 de marzo de 1888 a 22 de octubre de 1903 y de 10 de abril a 15 de noviembre de 1913, y siempre que los adjudicatarios hayan conservado su derecho, todos los demás son de propiedad de la Nación.

Como queda expuesto, de acuerdo con lo establecido en las Constituciones Granadina y de los Estados Unidos de Colombia, los Estados soberanos podían disponer de las minas que la Unión no se reservó. Esta última mantuvo el dominio de los llamados Territorios Nacionales, entre ellos, los llanos del Casanare, en cuya jurisdicción está ubicado el predio denominado "Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo del Cusiana". Al expedirse la Constitución de 1886, la Nación recobró las minas que pertenecían a los Estados Federados sin perjuicio de los derechos que éstos habían constituido a favor de terceros, pero como el latifundio en mención se localizaba en los Territorios Nacionales, no pudo ser objeto de disposición por parte de ninguno de aquellos Estados.

Se concluye, pues, en relación con el subsuelo de los predios conocidos como Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo del Cusiana, que nunca se hizo ni pudo hacerse oscura su propiedad por parte del Estado. Por consiguiente fue

un error haber considerado que el señor Martínez Landínez lo recuperó para la Nación. Cómo podría haberlo hecho si nunca salió del dominio nacional ?.

Una vez expuestas las razones que permiten afirmar, con el mayor respeto, que la Corte Suprema de Justicia en su sentencia de 30 de octubre de 1939 incurrió en un grave error al considerar que lo recuperado por el General Martínez Landínez comprendió el subsuelo, procede demostrar porque a pesar del pronunciamiento de ese alto tribunal, le era imposible al Gobierno, en 1971, a la luz de la legislación vigente, incluir en el pago a los herederos y cesionarios del General, el cuarenta y cinco por ciento del subsuelo.

En 1971, el Gobierno estaba imposibilitado jurídicamente para dar en pago el subsuelo de los terrenos aludidos, por cuanto para esa época ya regía la Ley 20 de 1969, mediante la cual el Congreso de la República desarrolló el Artículo 202 de la Constitución Nacional.

Como en su momento lo expuso el Ministro de Minas y Energía al presentar el correspondiente proyecto al Parlamento, la voluntad legislativa se orientó a que "la Nación recobre la totalidad de su dominio minero", criterio que fue acogido y desarrollado por los ponentes, tanto en la Cámara como en el Senado, en donde se acogieron a plenitud los criterios de armonizar las normas sobre la propiedad del subsuelo con las constitucionales referentes al patrimonio nacional y a la función social de la propiedad.

Esta Ley dispuso:

"ARTICULO 1. Todas las minas pertenecen a la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros. Esta excepción, a partir de la vigencia de la presente Ley, sólo comprenderá las situaciones jurídicas, subjetivas y concretas debidamente perfeccionadas y vinculadas a yacimientos descubiertos".

"ARTICULO 13. Las normas contenidas en el artículo 10. de esta Ley se aplicarán también a los yacimientos de hidrocarburos"

La Ley comentada sienta un principio general: La propiedad sobre la riqueza del subsuelo pertenece a la Nación.

La excepción, es decir la propiedad particular sobre la mencionada riqueza, sólo se da cuando existan dos elementos:

1. Una situación jurídica subjetiva y concreta debidamente perfeccionada.

Subjetiva, es decir personalizada, individualizada en cuanto al titular del derecho.

Concreta, precisa en cuanto a la naturaleza, objeto y alcance del derecho.

Perfeccionada, es decir definida por haberse agotado el procedimiento y cumplido las formalidades pertinentes.

2. **Vinculada a un yacimiento descubierto.** Es este un elemento material, sobre el cual a de recaer la situación jurídica que se acaba de explicar. Para el efecto concreto de los petróleos, y de conformidad con los criterios técnicos universalmente aceptados, un yacimiento se reputa descubierto cuando mediante perforación con taladro y las correspondientes pruebas de fluidos, se logra el hallazgo de la roca en la cual se encuentran acumulados los hidrocarburos, y que se comporta como una unidad independiente en cuanto a mecanismos de producción, propiedades petrofísicas y propiedades de los fluidos.

No podría alegarse que lo expuesto sea una interpretación acomodaticia y amañada de la Ley 20 y por tanto del Artículo 202 de la Constitución Nacional de 1886, pues ya antes de la expedición de la citada ley, el maestro Sarria en 1960 interpretaba en igual forma tal canon constitucional, así:

“Los diversos estatutos sobre el régimen jurídico de los yacimientos minerales crean situaciones jurídicas generales, impersonales. Lo que significa que son idénticas para todas las personas, en igualdad de condiciones de hecho; que son permanentes, modificables e irrenunciables. Pero para el nacimiento de una situación jurídica individual o subjetiva que impropriadamente se llama derecho adquirido, se requiere precisamente el cumplimiento integral de ciertos hechos, a saber: que esas personas hayan comprobado la existencia del mineral o sustancia mediante su exploración y extracción; que hayan tomado posesión de él o de ella; y que tales actividades se hayan cumplido de acuerdo con la respectiva reglamentación, o sea que tengan el sello de la legalidad. No basta, por lo tanto, para el nacimiento de ese derecho adquirido la simple facultad o declaración, por ejemplo, que atribuya al dueño del suelo el dominio del subsuelo mineral; es indispensable que ese propietario territorial descubra el yacimiento, compruebe su existencia, extraiga los minerales o sustancias y tome posesión de ellos. De lo contrario se pretendería tener derecho sobre

una cosa ignorada e incierta, indeterminada e indeterminable; lo cual jurídicamente no es posible.”

En el caso de Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo del Cusiana no puede predicarse la existencia de las condiciones necesarias para el reconocimiento de “un derecho constituido a favor de terceros”.

En primer término no existía a 22 de diciembre de 1969, fecha en que entró a regir la Ley 20, una situación jurídica subjetiva y concreta, pues a la época no había sido perfeccionado el traspaso de la propiedad del subsuelo en favor del contratista, sus herederos o cesionarios. Simplemente existía para ese entonces la Resolución No.1181 de 1940 que era una simple expectativa, tal como lo sostuvo la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia el 20 de febrero de 1953, cuando dijo:

“Verdad es que un año mas tarde, el 25 de octubre de 1940, el Ministerio dictó su Resolución 1181, por la cual dispuso hacer saber al General Martínez L. la determinación del Gobierno ‘de pagarle en especie, cediéndole el cuarenta y cinco por ciento (45%), proindiviso, de la propiedad de los terrenos reivindicados por él como mandatario de la Nación, según contrato sobre denuncia de bienes ocultos, ya citado y en el cual se pactó dicho porcentaje como participación para el denunciante.’

“Pero es obvio que este acto administrativo del Gobierno **no conlleva la enajenación o traspaso** a favor del General Martínez de la propiedad sobre una cuota determinada en el inmueble recuperado por la Nación. Tal providencia apenas tenía por objeto notificar al acreedor, el mismo General Martínez L., que su deudor - el Gobierno- había optado entre el pago en dinero y el pago en especie, por este último, sin que ello implicara otra cosa distinta de la obligación en que el mismo Gobierno quedaba de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1o. de la Ley 128 de 1938, esto es, **de otorgar el correspondiente título.** (Acción Ordinaria de pertenencia de unos yacimientos petrolíferos).

En segundo lugar, las expectativas de los supuestos comuneros de “Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo de Cusiana”, si es que alguna vez tuvieron viabilidad legal, no pudieron ni pueden perfeccionarse ni lograr la categoría de derechos adquiridos, toda vez que, cuando se dictó la Resolución 113 y se suscribieron las escrituras que transfirieron el dominio del subsuelo, no estaban perfeccionadas ni vinculadas a un yacimiento descubierto para cuando la Ley 20 entró en vigencia, es decir, para el 22 de diciembre de 1969, por

lo que cualquier reconocimiento a su favor es contrario a la mencionada ley y a la propia Constitución Nacional.

Pero si, en gracia de discusión, se aceptara la tesis de que existe un derecho adquirido por los comuneros, derivado de la Resolución 1181 de 1940, tendría que estarse de todas maneras a lo dispuesto en la Ley 20 de 1969, en razón a lo ordenado por el Artículo 28 de la Ley 153 de 1887, que es del siguiente tenor:

“Todo derecho real adquirido bajo una ley y en conformidad con ella, subsiste bajo el imperio de otra; pero en cuanto a su ejercicio y cargas, y en lo tocante a su extinción, prevalecerán las disposiciones de la nueva ley”.

No existiendo yacimiento descubierto, ningún acto administrativo, ninguna escritura pública, y, en general, ninguna manifestación de voluntad de la administración puede válidamente constituir derechos en favor de particulares sobre la riqueza del subsuelo. Y entiéndase que la propiedad sobre el subsuelo carece de razón si no está referida a los yacimientos, minerales o fósiles, que en el reposen.

Deliberada y reiteradamente se ha acudido en este memorial, a las autorizadas opiniones de importantes juristas, algunos de los cuales han integrado los mas altos tribunales de justicia del país, para avalar las razones que asisten a la Nación, y así hacer notar que esas razones cuentan con un sólido basamento doctrinal y jurisprudencial.

Por todas estas razones concluimos que los supuestos propietarios del subsuelo de la Comunidad Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo de Cusiana no tienen ningún derecho sobre él. Todo lo expuesto apunta a demostrar claramente, como el proceder administrativo de esa época violó la Constitución Nacional y las leyes, que de manera específica gobiernan sus actividades.

III. ANEXOS Y PRUEBAS

Solicito respetuosamente se tengan como prueba los siguientes documentos que estoy acompañando a esta contestación:

1. Originales de los poderes conferidos.

2. Copias auténticas de los Decretos de nombramiento y actas de posesión de los señores Ministros de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público.
3. Copia auténtica del concepto del señor Procurador General de la Nación, calendado septiembre 18 de 1991.
4. Copia de la exposición de motivos y ponencias que precedieron a la Ley 20 de 1969.

IV. NOTIFICACIONES

Recibiré notificaciones en la Secretaría de su Despacho y en mi oficina, Ministerio de Minas y Energía; Avenida El Dorado, Can, oficina 401, Santa Fe de Bogotá D.C.

Del Honorable Consejero de Estado, muy respetuosamente,

EDGAR FRANCISCO PARIS SANTAMARIA
C.C. 19.276.575 de Bogotá.
T.P. 42.556 de Minjusticia.

ALTERNATIVAS JURIDICAS Y DEL PODER LEGISLATIVO

Intervención del señor Ministro de Minas y Energía, Juan Camilo Restrepo Salazar ante la Comisión V del Senado de la República (junio 3 de 1992.), respecto al Proyecto de Ley de "Expropiación sin Indemnización" de un porcentaje del predio conocido como Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo del Cusiana.

La opinión pública nacional y el Congreso de la República, se han ocupado ampliamente de los temas y controversias surgidos alrededor del campo petrolífero de Cusiana, pasando de las cifras especulativas sobre el potencial de sus reservas, hasta la propuesta de expropiación sin indemnización a los pretendidos propietarios del subsuelo de una faja de territorio del hoy Departamento del Casanare.

El Gobierno Nacional considera necesario dar a conocer su análisis consideraciones de tipo jurídico-constitucional respecto a la propiedad del subsuelo; a las regalías petroleras de las entidades territoriales vecinas al área donde están ubicados los yacimientos; a los pagos en virtud de compromisos contractuales entre ECOPEPETROL y los comuneros de los predios de "Santiago de las Atalayas y Pueblo Viejo del Cusiana", así como recapitular el estado actual y enfoque el que la Nación viene dando a sus acciones en el negocio jurídico que actualmente tramita ante el Consejo de Estado.

LA EXPROPIACION Y LA CONSTITUCION

En materia jurídico-constitucional, el Gobierno considera improcedente y, eventualmente inexecutable, la expedición de una norma, en este caso una "Ley individual", para la expropiación de unos terrenos en la cual prácticamente se indicarían los nombres de los destinatarios de esa Ley. Con ello se pasaría por alto mecanismos legales y constitucionales, que desde principios del siglo le dan la razón de ser, ahora más que nunca, a la Nación y le fijan al Poder Legislativo -en la interpretación del Derecho Público- los parámetros para la expedición de Leyes con carácter general y abstracto.

Los antecedentes jurisprudenciales y doctrinales que sustentan las reservas gubernamentales sobre la expropiación sin indemnización en el caso de Cusiana son los siguientes: el penúltimo inciso del artículo 58 de la nueva Carta Constitucional, es exactamente el mismo que regía antes de la enmienda de

1991. Por lo tanto la jurisprudencia y la doctrina que se desarrollaron desde el año 1905, que fue el año en el cual apareció en nuestras Cartas Constitucionales la eventualidad de una expropiación con la figura de "Expropiación sin Indemnización", es aplicable y predicable para interpretar el cabal sentido de dicho inciso: "Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar al pago de indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara"

El antecedente constitucional de esta norma se encuentra en el Acto Legislativo de 1905. Fue la primera vez que se incorporó en nuestra historia constitucional esta figura. "En tiempo de paz -dijo la norma de 1905- nadie podrá ser privado de su propiedad en todo ni en parte, sino en los casos siguientes, con arreglo a las leyes expresas: por contribución general o por motivos de utilidad pública definidos por el legislador, previa indemnización, salvo el caso de la apertura y construcción de vías de comunicación, en el cual se supone que el beneficio que derivan los predios atravesados, es equivalente al precio de la faja del terreno necesario para la vía. Pero si se comprobare que vale más dicha faja, la diferencia será pagada."

Es decir, la historia constitucional colombiana siempre ha entendido, a partir del antecedente del año cinco que la figura de la expropiación sin indemnización procede cuando el expropiado recibe un beneficio en su propio predio como consecuencia del trabajo público, que se hace posible en virtud de la expropiación.

Existen jurisprudencias y doctrinas que avalan esta interpretación. Por ejemplo la Corte Suprema de Justicia, en fallo de noviembre 27 de 1973, el Magistrado Ponente Alfonso Peláez Ocampo, decía... "la equidad, que viene del latín *ecus-equis*, significa igualdad o equivalencia y, tratándose de expropiaciones sin indemnización, aquella existe cuando el perjuicio causado al particular con la expropiación resulta compensado de alguna manera con el destino del bien expropiado".

En igual sentido se ha pronunciado la doctrina constitucional colombiana. Por ejemplo el doctor Jacobo Pérez Escobar, en su **Manual de Derecho Constitucional Colombiano** apunta precisamente en la misma dirección. "Un caso de equidad sería, por ejemplo el siguiente: si se va a desecar un pantano y para hacer los drenajes hay que expropiar una franja de terreno de una finca -dice el profesor Pérez Escobar- no habría lugar a indemnización puesto que con la desecación se valoriza la parte del terreno que le queda al propietario,

en forma tal que se produce una compensación entre el valor de lo que se le quita y por el aumento que recibe el inmueble”.

Por último, en igual sentido el doctor Eduardo Fernández Botero comenta que “...es necesario que exista la equidad por lo cual no estamos de acuerdo con quienes pensaron que esa reforma permitía expropiar las concesiones petroleras sin indemnización, pues aquí no existiría igualdad entre el perjuicio recibido y el beneficio derivado,...”

De otra parte, una Ley de Expropiación sin Indemnización para el caso de Cusiana, como la propuesta originalmente en la Comisión V del Senado de la República, le resta un buen argumento a la Nación ante el Consejo de Estado. Al observar pragmática y legalmente las normas, se expropia lo que siendo ajeno se requiere para la ejecución de una obra pública. No se expropia lo propio. Si la Nación acudió al Consejo de Estado a pedirle que declare que el subsuelo es de su propiedad, se estaría incurriendo en una contradicción grave al utilizar el mecanismo de la expropiación porque, por definición, se expropia lo que se reconoce ajeno para adelantar una obra pública o de carácter social.

La figura de la **Expropiación sin Indemnización** la ha reservado el **Derecho Constitucional Colombiano** para eventos en los cuales el expropiado, por el hecho de serlo, recibe un beneficio. Como cuando al dueño de una finca se le expropia la franja por donde pasa la carretera valorizando así el predio. Por motivo de equidad allí no hay lugar a indemnización. Como, por ejemplo también, el caso de un ribereño de un pantano que se deseca y su desecación le da un beneficio al dueño del terreno, por lo cual la doctrina y la jurisprudencia siempre han dicho que allí hay un caso de equidad donde no procede la indemnización.

Yendo un poco más al fondo del tema y retomando también la interpretación del **Derecho Público Colombiano**, hay que tener en cuenta que el entendido que tradicionalmente la jurisprudencia y la doctrina le han dado a las normas constitucionales en materia de expropiación, es que el órgano legislativo determina mediante **leyes de carácter general y abstracto** los motivos generales en los cuales procede una expropiación con indemnización o sin ella, cuando median motivos de equidad, pero nunca se ha entendido que el Congreso de la República dicte leyes individuales donde se expropie con nombre propio. Este aspecto es de vital importancia porque, si se vuelve a mirar el artículo 58 de la Constitución Nacional, se dice que es el órgano legislativo el que define los motivos, las normas generales, porque lo propio

de una Ley es el ser un mandato general y abstracto, donde puedan haber varias categorías de destinatarios o donde se describe el tipo abstracto o general al cual los individuos se van ubicando de acuerdo al postulado normativo.

En otras palabras: el Congreso tiene una facultad para definir los motivos de utilidad pública o de interés social a partir de los cuales se desarrolla un proceso de expropiación, el cual podrá adelantarse por vía administrativa, sujeto a posterior acción contenciosa administrativa. Podrá también no mediar indemnización cuando se han definido unos tipos normativos abstractos de expropiación en donde hay motivos de equidad para no indemnizar.

La Ley es un mandato general y abstracto.- La Ley que no observe ese mandato podría ser eventualmente censurada de inconstitucionalidad por violar el principio de la igualdad de los ciudadanos ante la Ley.

LAS REGALIAS

Otra preocupación justificada en razón del régimen de propiedad privada que hoy se está controvirtiendo, es que las entidades territoriales del Casanare, ya sea el Departamento mismo o los municipios, no se están beneficiando en la misma proporción de las regalías petroleras que se les pagaría si los yacimientos de Cusiana estuvieran ubicados en un área en donde no se estuviera cuestionando jurídicamente la propiedad privada.

Evidentemente, para simplificar la explicación, hoy las regalías territoriales sólo se están marcando -por decirlo así- sobre el 55% del crudo que se extraiga, por cuanto la aplicación o causación de las regalías se hace sobre los recursos naturales no renovables de propiedad del Estado y no sobre los de propiedad de particulares. Mientras se produce la definición del Consejo de Estado, el 45 por ciento restante está en cabeza de particulares y por tanto no está causando regalías en favor de la Nación ni de las entidades Territoriales.

El Ministerio de Minas y Energía considera viable la búsqueda de fórmulas a una situación de inequidad como la anotada antes, e incluso está en condiciones de sugerir al Congreso la incorporación de un artículo al Proyecto de Ley que crea el Fondo Nacional de Regalías en el cual se señale que cuando se estuviere controvirtiendo la propiedad del subsuelo en un campo petrolero, las regalías se pagarían sobre el ciento por ciento.

De esta manera el Departamento del Casanare y los municipios quedarían en igualdad de condiciones de las demás divisiones administrativas del país que hoy se benefician plenamente de las regalías petroleras.

Lo que está sucediendo actualmente es que en virtud de los contratos que celebró ECOPELROL en los años 70 con los comuneros, se pactó un canon contractual equivalente al 4% del 45%, que es la cuota parte que estos comuneros tienen como propiedad mientras no se defina lo contrario por el Contencioso Administrativo. Estas sumas, el equivalente de ese porcentaje en dinero, está naturalmente llamado a crecer a medida que vaya aumentando el volumen de las explotaciones petroleras en el área del Cusiana.

Las proyecciones hechas en el Ministerio de Minas, que no pasan de ser proyecciones porque la cuantía exacta irá dándose por el volumen de la explotación, muestran que podrían estar en niveles cercanos de US\$ 1.5 a US\$ 2.0 millones en un plazo de año y medio a dos años.

Evidentemente, de no darse un fallo pronto del Contencioso Administrativo se generarían realmente unos pagos voluminosos que desbordarían en cierta manera la equidad, el equilibrio propio o implícito de una relación contractual.

El Gobierno piensa al respecto que podría buscarse una fórmula en donde se estableciera morigeración, límite y control a estos pagos contractuales, mientras hay una definición del juez contencioso, sin necesidad de llegar al extremo de utilizar la expropiación sin indemnización que, por los motivos mencionados antes, sería impropio constitucionalmente y, además, podría tener un efecto inconveniente desde el punto de vista del entendimiento que las comunidades nacional e internacional podrían hacer de la manera cómo se esté haciendo uso de la figura de la **expropiación sin indemnización**.

No puede escapar a nadie que, tratándose de un asunto que está interrelacionado y cercano al proyecto de inversión extranjera más grande que tiene el país, en el mundo de los hidrocarburos, la comunidad internacional va a mirar con un gran recelo que Colombia esté utilizando el expediente de la expropiación sin indemnización en temas anexos o conexos a la actividad petrolera, en momentos -por lo demás- en los cuales los precios de los hidrocarburos no están en el mejor nivel y el mundo petrolero trabaja en asociado con el capital extranjero, ofreciendo buenas condiciones de seguridad y estabilidad. Sin lugar a dudas, sería una mala carta de presentación de Colombia en materia de inversión extranjera y de estabilidad en las reglas de juego a los potenciales inversionistas del futuro.

Se puede explorar la posibilidad de que el Congreso otorgue unas facultades legales, muy precisas, al Ejecutivo para que cuando medie una controversia de este tipo y hasta cuando se desate a través de un fallo con calidad de cosa juzgada, se establezca una **retención de pagos**. Con ello no se entregarían los pagos de los arrendamientos o de los cánones contractuales hasta tanto se dé el fallo definitivo del **juez contencioso**. De esta manera quedaría preservada la equidad, buscando que sea una norma y no la consecuencia de una situación como ésta o la dilación de una decisión en el Consejo de Estado.

Esta fórmula se puede plasmar por la vía de una Ley, que puede tramitarse prontamente en las Cámaras Legislativas en donde se defina claramente que cuando se esté controvirtiendo la propiedad del subsuelo minero o de hidrocarburos por parte del Estado, cualquier pago contractual que lo acompañara previamente lo podrá retener el Estado hasta tanto se desate la controversia por el **juez contencioso**. De esta manera se evita el riesgo económico importante y grande que está de por medio en Cusiana.

La equidad se puede preservar sin necesidad de utilizar la **expropiación sin indemnización** que, por las razones constitucionales mencionadas, con sentido pragmático, también pueden resultar eventualmente inconvenientes.

EL CASO CUSIANA

La Nación, a través del Ministerio de Minas y Energía presentó la correspondiente demanda, la ha ampliado ante el Consejo de Estado se está acopiando toda la documentación requerida. De otra parte, la Procuraduría General de la Nación promovió ante la Justicia Ordinaria una acción de nulidad de los contratos que dan pie al pago de los cánones contractuales. Ambos, pero sobre todo el segundo, pueden ser procesos demorados, más allá del tiempo deseable.

Cabe anotar que los comuneros de Cusiana nunca han ejercido el **derecho de propiedad** que pretenden ahora tener. No lo ejercieron con anterioridad al año de 1969, cuando se dictó la Ley 20 que exigía que para acreditar derechos de propiedad en materia de hidrocarburos, se debía exhibir pruebas de que se estaba explotando el bien objeto del derecho de dominio. Por esas y otras razones que también se indican más adelante, es que la Nación considera que los comuneros no tienen derecho al subsuelo y le está solicitando al juez competente en este caso, que es el juez contencioso, que así lo declare porque

infortunadamente en el entretanto, se dio una serie de manifestaciones jurídicas complicadas e importantes.

La Nación ha ido ante el Consejo de Estado para que anule las resoluciones del Gobierno. Mientras no medie esa decisión, no se puede disponer que a quienes la Corte y las resoluciones administrativas dieron unos derechos, dejan de tenerlos.

El argumento más elemental de todos y por el cual el Gobierno del Presidente Gaviria, en representación de la Nación, le está pidiendo al Consejo de Estado que declare que los comuneros no tienen el derecho de propiedad sobre el subsuelo, es que la **Constitución Nacional** desde 1886 ha dicho -recogiendo una vieja tradición incorporada incluso desde el **derecho indiano**- que el subsuelo pertenece a la Nación y al Estado. Se le está pidiendo al Contencioso que ratifique, como norma prevalente, que el derecho de propiedad del subsuelo radica integralmente en cabeza de la Nación sobre ese yacimiento.

Las razones jurídicas que la Nación está exhibiendo ante el Consejo de Estado son sólidas y valederas, pero de todas maneras la opción general y abstracta de utilizar facultades legales o reglamentar tipologías de expropiación es una opción que queda abierta al Congreso de la República como **norma general y abstracta**, porque desde el punto de vista práctico, pragmático, es una manera de mantener la observancia de un marco jurídico y constitucional estricto y riguroso.

La manera de vincular esto con el logro de la equidad, podría ser la búsqueda de un camino legislativo en el cual se definiera que **cuando medien pagos contractuales en casos de controversias sobre la propiedad sobre el subsuelo minero o petrolero se establece una especie de medida cautelar o derecho de retención en virtud del cual los cánones no se entregarían.**

Finalmente, para mantener el espíritu de la Constitución Nacional que en su artículo 332 señala que: **"El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes"**, es decir, que admite casos de propiedad privada, el Gobierno considera apropiado elevar al rango de Ley el decreto 1994 de 1989 que reglamenta el Artículo 1º de la Ley 20 de 1969 en el cual se reitera la propiedad del Estado sobre todos aquellos yacimientos petrolíferos que no estaban explotados a diciembre 22 de 1969

y se definen los requisitos probatorios del descubrimiento de un yacimiento, cuando se pretenda su explotación como propiedad privada.

El nuevo rango de Ley para la norma en mención daría mayor claridad jurídica y elevaría al rango legislativo las argumentaciones de la Nación ante el Consejo de Estado.

EMERGENCIA ECONOMICA

INFORME AL CONGRESO

Santafé de Bogotá, D.C.,

Honorable Senador
CARLOS ESPINOSA FACIO LINCE
Presidente
H. SENADO DE LA REPUBLICA

Honorable Representante
RODRIGO TURBAY COTE
Presidente
H. CAMARA DE REPRESENTANTES

Capitolio Nacional

El Gobierno Nacional se permite presentar al Honorable Congreso de la República, de conformidad con lo ordenado por el artículo 215 de la Constitución Política, el informe sobre las causas que determinaron la declaración del Estado de Emergencia Económica y Social mediante Decreto N° 680 expedido el 23 de abril de 1992 y sobre las medidas adoptadas en ejercicio de las facultades excepcionales que dicha declaración le confiere.

CAUSAS QUE MOTIVARON LA DECLARACION DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL

El país ha venido sufriendo en los últimos meses una aguda emergencia en su sistema eléctrico. El déficit en la generación de energía eléctrica ha impedido la atención adecuada de la demanda de los usuarios y ha hecho necesaria la aplicación de racionamientos que, indudablemente, han afectado la vida de los ciudadanos, pero que son indispensables para asegurar la permanencia en la prestación del servicio.

El Gobierno está atento al intenso estudio que las comisiones respectivas del Congreso de la República se encuentran adelantando sobre las fallas que se hayan podido cometer en el sector eléctrico. La función fiscalizadora que la Constitución asigna al Congreso es fundamental. El Gobierno la estima esencial y para ello suministrará la información necesaria, con miras a que el

Legislativo pueda profundizar en las causas de los problemas estructurales del sector y pueda proponer las medidas que es preciso adoptar para que no se vuelvan a presentar dificultades como las que hoy se afrontan.

Sin perjuicio de la importante labor del Congreso, el Gobierno ha estado dedicado a examinar cuáles son los orígenes del déficit en la oferta de energía eléctrica.

El verano, que ha sido el más severo de los últimos cuarenta años, ha determinado unos aportes hídricos a los embalses que alimentan las centrales hidroeléctricas considerablemente inferiores a los promedios históricos (Ver Figura 1). Esta circunstancia, unida a una elevada participación de la hidroelectricidad en nuestro sistema de generación (Ver Figura 2), que lo hace depender de una variable incierta como es la hidrología, han conducido a una oferta de energía inferior a los requerimientos del país. La situación anterior se agrava con la escasa capacidad de almacenamiento de los embalses. De acuerdo con los estimativos de ISA, el verano representó una disminución de 7828 GWh (gigavatios-hora) de energía, cerca de ocho veces la energía que se calcula resultará racionada.

No obstante, existen otros factores que tienen también vínculos con los racionamientos y que es preciso analizar:

Entre tales factores cabe mencionar la práctica que se expresó en el "Acuerdo de Cali" de 1979, que implicó la asignación de la ejecución de proyectos a empresas que carecían de las condiciones administrativas y financieras para realizarlos. Este fue el caso de la Empresa de Energía de Bogotá en relación con el proyecto hidroeléctrico del Guavio.

Otra de las causas del problema del sector se relaciona con la sustancial devaluación que, paralelamente con la revaluación de otras monedas, tuvo lugar en el período 1983-1984. La no adopción de rápidas medidas de apoyo a las empresas agravó severamente la situación del sector eléctrico, dificultó el manejo de la deuda externa y paralizó muchas inversiones con efectos sobre la totalidad del sistema.

Otro elemento que en gran medida ha contribuido al déficit en la oferta de energía ha sido el de los atrasos de cinco y medio años en la ejecución del proyecto hidroeléctrico del Guavio y de dos y medio años en el de Riógrande II. Dichos atrasos impidieron disponer de nueva capacidad para atender las necesidades de electricidad; una sola de las cinco unidades del Guavio, o dos

de las tres de Riógrande II, hubieran generado casi la totalidad de la demanda no atendida.

Igualmente, las restricciones presupuestales de las empresas propietarias de las plantas de generación para la adquisición de repuestos y la ejecución de mantenimientos limitaron la generación de las centrales térmicas e impidieron apoyar la generación hidroeléctrica, de por sí ya disminuida por el verano. Se ha estimado que esta indisponibilidad representó una pérdida de 870 GWh (gigavatios-hora) de energía térmica en el período septiembre de 1991-marzo de 1992, cifra comparable con la cantidad de racionamiento esperado hasta finales de mayo del presente año.

Otra de las causas la constituye el retraso desde 1984 en el aumento de los llamados "costos de racionamiento" del sector, que solamente fue corregido en 1991. Esta circunstancia impidió la toma de decisiones para incrementar la generación de energía térmica, al no mandar oportunamente señales adecuadas de precios en la operación del sistema.

El modelo adoptado por el sistema desde 1986 ha demostrado deficiencias una vez que se vio confrontado a una hidrología especialmente severa. Dicho modelo no dio oportunamente las señales de emergencia frente a los niveles bajos que presentaban los embalses desde 1991.

Un factor que también ha contribuido a las dificultades del sector eléctrico es el de las tarifas que, en algunos estratos, han sido y son inadecuadas. El sector eléctrico compra energía que en muchos casos vende a tarifas inferiores al costo.

Asimismo, los atentados guerrilleros contra el sistema eléctrico han tenido, también, un efecto negativo y reprochable desde todo punto de vista. En el año de 1991 las líneas de interconexión nacional sufrieron veinticuatro atentados sobre las torres de conducción y, en lo transcurrido de este año, se han cometido dos graves atentados que impidieron aprovechar la energía producida por Termotasajero. Estos actos dificultaron la transmisión y debilitaron a las empresas desde el punto de vista financiero.

Un factor adicional es el laboral. Desde finales de 1991 y en los primeros meses de 1992 una operación de brazos caídos adelantada por los trabajadores del sector impidió el mantenimiento del equipo térmico, con lo cual se debilitó el sistema y se forzaron mayores desembalses.

Los elevados costos de provisión del servicio, los rezagos en las tarifas, y la baja capacidad de ahorro en las empresas, entre otros factores, han colocado las finanzas del sector en condiciones precarias. El nivel de endeudamiento alcanzado y su iliquidez crónica, han producido una crítica situación de insolvencia. Esto impide a las empresas afrontar con rapidez y suficiencia eventos como los que están ocurriendo, con el agravante de que sus niveles de endeudamiento no les permiten ser sujetos de crédito financieramente confiables.

La situación financiera de las empresas del sector refleja en el mediano plazo un estado de insolvencia en algunas de ellas y de iliquidez en casi todas las demás. Las cifras consolidadas de los flujos de caja de las principales empresas del sector muestran para 1992 un déficit de US\$1.038 millones distribuidos así: EEB US\$238 millones, ICEL US\$119 millones, CORELCA US\$131 millones, CHB US\$311 millones e ISA US\$239 millones.

Para el periodo 1992-1994, una estimación preliminar del faltante del sector asciende a un valor superior a los US\$2.000 millones.

Desde el año anterior se han puesto en práctica medidas orientadas al saneamiento del sector eléctrico. De ellas puede destacarse el canje de créditos por acciones de ISA en manos de las empresas por un valor de \$389.000 millones; mediante tal decisión la Nación adquirió el 51% del capital social de ISA. Recientemente el CONPES tomó decisiones orientadas a la recuperación de las electrificadoras de los grupos ICEL y CORELCA (documento CONPES 2585 de marzo 4 de 1992).

El diagnóstico efectuado sobre la situación del sector hace indispensable e impostergable la toma de decisiones conducentes al saneamiento financiero del mismo a través de medidas como la capitalización, la subrogación de deudas, la venta de activos y la reestructuración de las empresas.

No puede tampoco dejar de mencionarse la mala administración, la burocratización y los fenómenos de corrupción. En relación con éstos el Gobierno está colaborando con la Procuraduría General de la Nación para que puedan aclararse suficientemente los errores y desvíos que se hayan cometido y para que, si eventualmente hubo casos de corrupción y enriquecimiento ilícito en el pasado, los responsables sean sancionados.

Considera igualmente el Gobierno que es preciso precaver con prontitud situaciones que, de presentarse, amenazarían con perturbar aún más el orden

económico y social ya afectado con los racionamientos eléctricos de este año. Esta situación podría presentarse en 1993 ante la eventualidad de que tuviéramos nuevamente una baja hidrología en 1992 que impidiera una satisfactoria recuperación de los embalses. Para tal efecto es preciso apresurar la recuperación y generación de energía térmica, la interconexión con Venezuela y la conclusión del Guavio, así como de otras obras urgentes, a fin de que el país esté preparado en 1993 aun si llegara a presentarse una mala hidrología en 1992.

MEDIDAS ADOPTADAS EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES EXCEPCIONALES

El Decreto N° 700 del 24 de abril de 1992, dictado en virtud de las facultades excepcionales que se derivan de la declaración del Estado de Emergencia Económica y Social, contiene las medidas indispensables en materia de contratación, endeudamiento, presupuesto, reestructuración de las entidades del sector eléctrico y otras provisiones destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

MEDIDAS EN MATERIA DE CONTRATACION

La necesidad de recuperar con gran rapidez las unidades térmicas y de disponer de nueva capacidad de generación y transmisión hacen indispensable la modificación del esquema de contratación pública con el fin de agilizar los trámites que deben cumplir las entidades del sector eléctrico.

La rigidez de las normas del Estatuto de Contratación Administrativa (Decreto-Ley 222 de 1983) obliga a acudir a mecanismos excepcionales que, de contar con una legislación flexible, no debieran emplearse.

Para demostrar el tiempo que toman los procesos de endeudamiento, presupuestales y contractuales de los establecimientos públicos según las normas vigentes es pertinente mencionar el Programa de Recuperación de Unidades -PRU- que, a pesar de haber sido objeto de declaración de urgencia por parte del Consejo de Ministros, requirió de cinco años desde la fecha en que se presentaron las cotizaciones y aquella en que se inició la ejecución de los contratos.

Otro ejemplo del tiempo que demanda la aplicación de las normas vigentes en materia contractual lo constituye la adquisición de las plantas eléctricas

de San Andrés, proyecto declarado urgente por el Consejo de Ministros en octubre de 1988. El contrato pudo firmarse en noviembre de 1990 y recibió concepto favorable del Consejo de Estado en junio de 1991. La compra de una de las plantas cuya urgencia era indudable tardó 3 años en poderse realizar.

El Decreto establece un procedimiento ágil y expedito que deben surtir dichas entidades cuando celebren contratos que tengan por objeto desarrollar o ejecutar los proyectos expresamente previstos y que estarán destinados a subsanar los déficit actuales de generación, transmisión y distribución de electricidad.

Dicho procedimiento busca dotar a las entidades de flexibilidad en los trámites, conservando la sujeción a los principios generales que informan la contratación pública y la responsabilidad explícita por las actuaciones cumplidas por los administradores de las entidades estatales.

Para la celebración y ejecución de los contratos de empréstito que permitirán a las entidades públicas del sector eléctrico obtener los recursos destinados a la ejecución de los proyectos se requerirá únicamente la aprobación de las Juntas o Consejos Directivos de las entidades y el concepto previo favorable de la Dirección General de Crédito Público. Con ello, igualmente, se simplifican los complejos trámites que, de acuerdo con la legislación vigente, deben cumplir dichos contratos y se permite, en consecuencia, contar con los recursos financieros en un breve plazo.

Como complemento indispensable de la simplificación en los trámites de los contratos de empréstito el Decreto prevé la agilización de los procesos de modificaciones y traslados presupuestales. Aunque estas operaciones requerirán solamente de la aprobación de las Juntas o Consejos Directivos, cuando ellas afecten recursos de la Nación o de entidades del orden nacional deberán contar con el concepto previo favorable de la Dirección General de Presupuesto.

De este modo se conserva el control que siempre debe ejercer el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre los dineros públicos.

El Decreto se aplicará a las actividades que adelante ECOPETROL en materia de generación y transmisión de energía eléctrica y a los particulares para efectos de los beneficios impositivos que consagra el artículo 7º y de la venta de energía y potencia prevista en el artículo 23.

El Decreto excluye del IVA a los grupos generadores, cualquiera que sea el importador y a las importaciones de generadores, cables de alta tensión, perfiles, turbinas hidráulicas, de gas y de vapor y sus órganos reguladores, calderas de vapor y sus aparatos auxiliares, transformadores y aisladores eléctricos, así como sus repuestos, que realicen las entidades dedicadas a la prestación de servicios públicos de generación, transmisión o distribución de energía eléctrica o aquellas personas que en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 23 del Decreto vendan energía eléctrica en firme a dichas entidades. Las exenciones tienen un carácter temporal y estarán vigentes para cualquier importador hasta el 31 de diciembre de 1992 y las que estén destinadas a las entidades públicas o a quienes celebren contratos de venta de energía en firme, hasta el 30 de junio de 1993.

El propósito es reducir costos de reparaciones y adquisición de nuevas plantas con el fin de incorporar rápidamente oferta adicional de energía al sistema.

Igualmente, aunque el Gobierno tiene facultades para modificar los gravámenes arancelarios, los requisitos previos a la expedición de los respectivos Decretos son dispendiosos y por ello el Decreto consagró la posibilidad de obviar esos pasos para los bienes de mayor urgencia.

MEDIDAS SOBRE ENDEUDAMIENTO Y TRIBUTACION

Con el propósito de que las entidades del sector eléctrico puedan contar con los recursos financieros necesarios que permitan recuperar rápidamente las unidades térmicas y adquirir nueva capacidad de generación y transmisión el Decreto prevé en su capítulo I la asignación de los siguientes recursos:

Artículo 4

\$35.000 millones de crédito de la Financiera Energética Nacional S.A. -FEN con destino al Programa de Recuperación de plantas de generación de energía.

Artículo 5

A.- \$70.000 millones de crédito de la Nación a la Empresa de Energía de Bogotá -EEB destinados a financiar contratos para la terminación de obras civiles y montaje de equipos del Proyecto Guavio en ejecución desde 1981. Adicionalmente se destinarán recursos a cubrir el servicio de deuda del mismo proyecto. Este crédito hace un puente con los recursos en negociación con el BID desde 1990 los cuales estarán disponibles este año. El crédito de la Nación a la Empresa de Energía de Bogotá se venía gestionando desde hace más de 6 meses.

B.- \$35.000 millones de crédito de la Nación a Interconexión Eléctrica S.A. -ISA para las siguientes obras: Líneas en ejecución desde 1990 para la interconexión con Venezuela acordada por los dos gobiernos en 1989; línea La Mesa-Mirolindo y subestaciones asociadas; líneas Cerromatoso-Apartadó y Subestación Villavicencio, las cuales son de altísima prioridad para las respectivas regiones y se vienen gestando desde mediados de la década pasada. Estos proyectos deben entrar en operación en 1993.

Artículo 8

A.- \$7.000 millones de crédito de la FEN a CORELCA para recuperación del parque térmico: corresponden a los recursos de la FEN del artículo 4º. Fue necesario incluir expresamente estos recursos en el Decreto por la calidad de Establecimiento Público de CORELCA, que hace necesaria la creación de la apropiación presupuestal para recibir el crédito. Es el único caso que requiere de Ley de Apropriación para recibir los recursos en el Programa de recuperación de plantas.

B.- \$10.780 millones de crédito de la FEN a CORELCA para la línea Valledupar-Cuestecita, financiación incluida en el crédito FEN/Eximbank del Japón. Su ejecución es complemento indispensable para asegurar el uso óptimo de la interconexión con Venezuela. El crédito está otorgado desde 1990, pero CORELCA no tenía Resolución de endeudamiento ni apropiación presupuestal para ejecutarlo. Esta línea debe entrar en operación en 1993.

MEDIDAS PARA LA REESTRUCTURACION FINANCIERA DEL SECTOR ELECTRICO

La rápida ejecución del plan de emergencia para la recuperación del sector eléctrico unida a la necesidad de hacer financieramente viables y, en consecuencia, sujetos de crédito, a las entidades que lo conforman, hacen urgente la reestructuración financiera del sector.

Adicionalmente a las facultades que la Ley 51 de 1990 confiere al Gobierno, para que dicha reestructuración pueda llevarse a cabo la Nación deberá estar en capacidad de novar y asumir obligaciones a cargo de las entidades del sector. El Decreto autoriza a la Nación para estos efectos, siempre a cambio de activos productivos, de acciones o de aportes sociales de propiedad de dichas entidades.

La Nación también podrá adquirir a cualquier título activos de las mencionadas entidades, facultad que también contribuirá a la efectividad del proceso de reestructuración financiera del sector.

En el marco de este mismo proceso y como contraprestación por las obligaciones de deuda externa que asuma la Nación y de las sumas que se apropian en el Capítulo III, el artículo 11 del Decreto contempla la entrega por parte de CORELCA a la Nación de las acciones que tiene en ISA y de activos de su propiedad a satisfacción de la Nación.

Teniendo en cuenta la difícil situación financiera de la Central Hidroeléctrica de Betania y el patrimonio negativo que ella presenta en la realidad, el artículo 12 del Decreto prevé la reducción del valor nominal de las acciones en que está dividido el capital social de la Central. Este es un paso previo indispensable para la capitalización de la CHB por parte de la Nación y para la reestructuración financiera de la empresa.

Se contempló en el artículo 13 la reducción del objeto del ICEL para que se dedique a la atención de las necesidades de energía eléctrica de las zonas no interconectadas ubicadas fuera del área de cubrimiento de las electrificadoras. Con ello se delimitan mejor los campos de acción de las diferentes entidades del sector eléctrico y, una vez la Nación asuma las obligaciones a cargo del Instituto, a cambio de activos, éste quedará en condiciones de cumplir adecuadamente su objeto.

El artículo 15 autoriza a la Nación para que emita Bonos por US\$250 millones y contrate crédito interno con ECOPETROL. Son los recursos necesarios para solucionar parcialmente el faltante de 1992 del sector eléctrico. (Faltante por US\$1.038 millones de los cuales la FEN atenderá US\$366.6 millones, a la Nación corresponden US\$637.9 millones que se financiarán parcialmente con los US\$350 millones que autoriza contratar el artículo 15).

Con miras a dotar a la Nación de los instrumentos necesarios para dar la utilización adecuada a los activos que a cualquier título reciba de las entidades del sector eléctrico, el Decreto autoriza al Gobierno para celebrar contratos de administración sobre los mismos. Tales contratos únicamente podrán suscribirse con dichas entidades o con personas legalmente autorizadas para el efecto.

MEDIDAS PRESUPUESTALES

Artículo 20

Se adicionó el presupuesto de rentas y recursos de capital por \$1.605.352.773.600 y en contrapartida se adicionaron por el mismo valor las apropiaciones del presupuesto general de la Nación.

Se han previsto:

- Apropiaciones para los proyectos de inversión de recuperación de plantas y programas de emergencia.
- Apropiaciones para cruces de activos de las empresas por deudas de éstas con la Nación y a cambio de deuda que será asumida por la Nación.
- Apropiaciones para servicio de deuda, y
- Apropiaciones para el ajuste institucional del ICEL.

A. Inversiones

Se proyectan inversiones por \$153.637.8 millones desagregados así:

- a. El crédito a la EEB para servicio de deuda y terminación del proyecto Guavio por \$70.000 millones de que trata el artículo 8º.
- b. El crédito a ISA para líneas de interconexión con Venezuela y otras líneas por \$35.000 millones de que trata el artículo 8º.
- c. Pagos por menores tarifas de las empresas del sector eléctrico (subsídios) por \$9.600 millones.
- d. \$6.201 millones para la línea Transmisión Pasto-Tumaco de los cuales \$255 millones son apropiaciones del Presupuesto Nacional y \$5.946 millones son apropiaciones para recibir créditos contratados anteriormente.
- e. En el presupuesto del ICEL: para recuperación de plantas de las electrificadoras de Nariño, Cauca y Huila se apropiaron \$1.800 millones. Para la línea Bucaramanga-Ocaña-Cúcuta se apropiaron \$10.256.8 millones para recibir crédito de la FEN ya otorgado con recursos Eximbank. Para

obras de Transmisión y Transformación Eléctrica en el Meta se apropiaron \$2.00 millones.

- f. En el presupuesto de CORELCA para la recuperación de unidades térmicas se apropiaron \$7.000 millones para recibir el crédito otorgado por la FEN, de que trata el artículo 8º. También se apropiaron \$10.780 millones para recibir el crédito FEN/Eximbank para la línea Valledupar-Cuestecita. Se apropiaron \$1.000 millones para suministro de energía a San Andrés (dentro de las cuentas de canje de deudas por activos se apropiaron \$8.000 millones adicionales para San Andrés).

B. Cruces

El monto real de las operaciones de cruce asciende a \$689.800 millones que, por efecto de la técnica presupuestal de partida doble, equivale a \$1.119.310 millones (no se incluyen \$260.290 millones de la operación de la CHB por tratarse de una empresa industrial y comercial del Estado), así:

- a. Cruces de cuentas sin situación de fondos por activos productivos del ICEL y CORELCA y acciones de CHB a cambio de deudas antiguas de estas empresas con la Nación por \$265.000 millones (CHB \$167.850 millones, ICEL \$34.890 y CORELCA \$62.260).
- b. Subrogaciones de deuda interna y externa de estas empresas por \$400.000 millones así: deuda externa \$265.000 millones (CHB \$92.440 millones, ICEL \$93.080 millones y CORELCA \$79.480 millones) y deuda interna a cargo de ICEL por \$135.000 millones.
- c. Pago de servicio de la deuda de CORELCA y suministro de energía a San Andrés a cambio de activos de la Corporación por \$24.800 millones.

C. Servicio de deuda

Para atender el servicio de deuda de los créditos asumidos por la Nación durante 1992 se han presupuestado \$216.205 millones correspondientes a servicio de deuda externa de ICEL y CHB por \$104.345 millones, pagos de deuda interna de CORELCA por \$16.800 millones, pagos del ICEL a ISA por \$70.000 millones y \$25.060 millones para el saneamiento financiero del sector eléctrico.

D. ICEL

Se adiciona el presupuesto del ICEL en \$46.200 millones en armonía con la modificación de su objeto y con el propósito de facilitar su saneamiento financiero.

OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 22

Se permitirá a la FEN, con las debidas autorizaciones de la Junta Directiva y del Ministerio de Hacienda, exceptuar de los límites individuales de crédito aquellos que otorgue para la recuperación de plantas (\$35.000 millones, artículo 4º) y los créditos a financiarse con recursos de EXIMBANK para los proyectos enumerados en el Decreto. Se trata de proyectos con financiación asegurada desde 1989, la mayoría en ejecución. Ellos son Riógrande II, US\$40 millones (EPM). Recuperación de plantas térmicas e hidráulicas de la EEB: US\$25 millones. Guavio US\$36.8 millones. Línea Valledupar-Cuestecita (CORELCA) US\$115.4 millones. Línea Bucaramanga-Ocaña-Cúcuta (ICEL, ESA y CENS) US\$28.4 millones. Segundo plan de transmisión e interconexión con Venezuela (ISA) US\$63.8 millones.

La compra de energía y potencia a los particulares, permite disponer de recursos adicionales que aliviarán el déficit en el corto plazo, coadyuvando a las inversiones que la Nación y sus entidades deban efectuar para solucionar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Para lograr la efectividad de la medida, se permite el libre acceso a las redes de transmisión y distribución para que los particulares que vendan electricidad puedan colocarla en los sitios convenidos, mediante el pago de los cargos por el acceso y uso de aquellas.

El artículo 24 del proyecto permite a ISA comprar y vender libremente energía y potencia, eliminándose así la restricción que establecía el artículo 5 del Decreto-Ley 1318 de 1990. Dicha disposición limitaba la compra y venta de energía por parte de ISA únicamente a sus socios y la difícil situación de falta de energía en el país hace indispensable que aquellas electrificadoras que no son socias de ISA puedan vender y comprar a ésta energía y potencia.

Como antes se indicó, la pronta entrada en operación de la primera unidad del Guavio contribuirá enormemente a subsanar el déficit en la oferta de

energía y, por tal razón, el Decreto dispone en su artículo 25 que la EEB deberá tomar todas las medidas necesarias para acelerar la puesta en operación del proyecto.

El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, ha sufrido la salida del servicio de una de sus plantas, por lo cual está afrontando un intenso racionamiento.

Tal circunstancia hace indispensable subsanar el déficit en la generación y para ello se prevé la celebración por parte de CORELCA de los contratos que sean necesarios.

También se prevé la contratación por la CVC de las obras complementarias de la línea de transmisión Pasto-Tumaco que permitirán a esta población recibir la energía eléctrica que le falta.

Las medidas antes descritas permitirán atender en el corto plazo las reparaciones y recuperaciones de unidades térmicas cuya generación de energía eléctrica hará posible subsanar el déficit derivado de las causas analizadas al comienzo de este documento.

No obstante, es importante tener en cuenta que las proyecciones efectuadas con base en una prolongación de la temporada de sequía en el país y en la eventual posibilidad de que la 1ª unidad del proyecto Guavio no alcanzara a entrar en operación a finales de este año demuestran que el país podría verse enfrentado en 1993 a nuevos racionamientos.

Una situación de tal gravedad no puede repetirse y es por ello que el Decreto adopta una serie de medidas indispensables para asegurar una oferta suficiente de energía eléctrica el año entrante y la transmisión de la misma a las diferentes regiones.

Dichas medidas tienen un carácter preventivo. Con ellas se busca evitar la extensión de los efectos de la crisis a través de los 200 mil kilovatios que generará la primera unidad del Guavio, la cual, de acuerdo con los compromisos adquiridos por el Gerente de la EEB, entrará en operación a finales de 1992; los 150 mil kilovatios adicionales que ingresarán al sistema como resultado de la conclusión de la interconexión con Venezuela; los 150 mil kilovatios que en un término de 40 días podrá generar el parque térmico y los 100 mil kilovatios que en un año resultarán de las reparaciones que se efectuarán; los 50 mil kilovatios que producirá en cerca de 65 días después

de la firma del contrato el proyecto térmico que ECOPEPETROL ejecutará en el Huila o en el Tolima.

Igualmente se ha decidido emplear el sistema de barcazas que permitirán generar de manera muy rápida unos 90 mil kilovatios.

Asimismo, ECOPEPETROL proyecta utilizar los crudos de Castilla y abastecer una termoeléctrica en los Llanos Orientales que contribuirá a resolver en el mediano plazo los graves problemas de suministro de energía que padece Villavicencio.

CORELCA, por su parte, comprará energía en firme al sector privado, en cuantía aproximada de 120 mil kilovatios, los cuales deberán estar generándose en los próximos doce meses.

Finalmente, la problemática del sector eléctrico, además de las medidas de emergencia que han quedado descritas, demanda soluciones a mediano y largo plazo de las cuales se ocupa el Proyecto de Ley Eléctrica, que se encuentra a la consideración del Honorable Congreso de la República. Este Estatuto dotará al sector de una legislación apropiada que permitirá establecer reglas claras y estables que induzcan una modernización del mismo y lo ponga a tono con las transformaciones instituciones del país.

De los Honorables Congresistas,

HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA
Ministro de Gobierno

RUDOLF HOMMES RODRIGUEZ
Ministro de Hacienda y Crédito Público

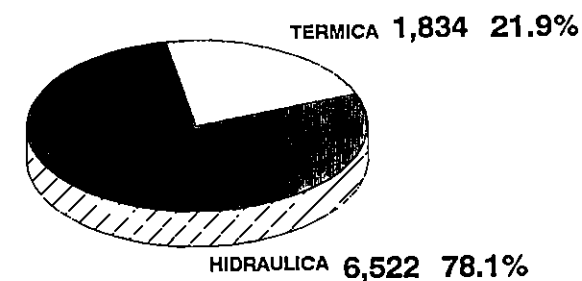
JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR
Ministro de Minas y Energía

INDICE DE CUADROS Y ANEXOS

Figura 1: Aportes hídricos agregados al sistema de generación, expresados en unidades de energía.

Figura 2: Composición hidráulico-térmica del sistema interconectado de generación.

SISTEMA INTERCONECTADO COLOMBIANO CAPACIDAD INSTALADA EFECTIVA DEL SISTEMA -MW- 1990

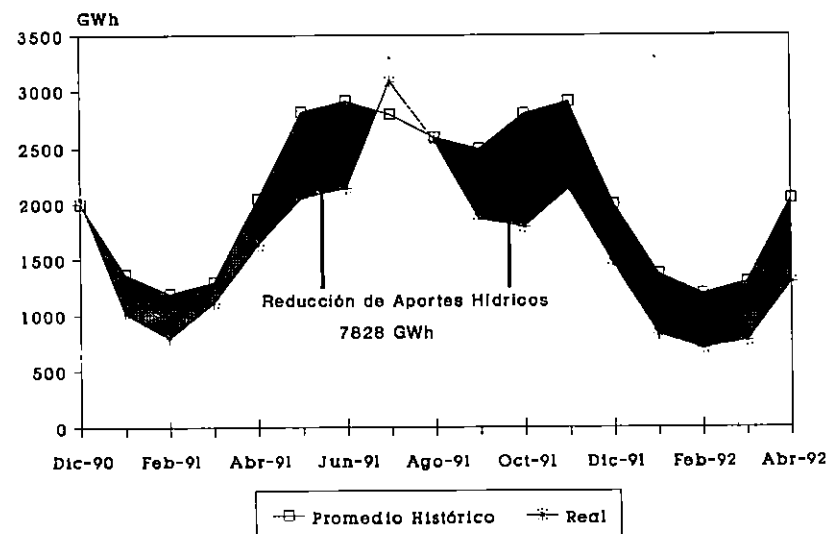


CAPACIDAD TOTAL
8356 MW

Fuente: ISA
Elaborado por CNE



Aportes Hídricos Sistema Interconectado



FUENTE: ISA

INFORME A LA CORTE CONSTITUCIONAL

Santafé de Bogotá, D.C.

Honorable Magistrado
EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Honorable Corte Constitucional
Ciudad

Con destino al estudio que esa honorable Corporación debe efectuar en desarrollo de lo establecido por el parágrafo del artículo 215 y del ordinal 7º del artículo 241 de la Constitución Política, el gobierno nacional se permite presentar la información requerida sobre la gravedad de la crisis del sector eléctrico nacional, las probabilidades de exacerbación y la forma como dicha crisis puede perturbar el orden económico y social del país.

1. GRAVEDAD DE LA CRISIS

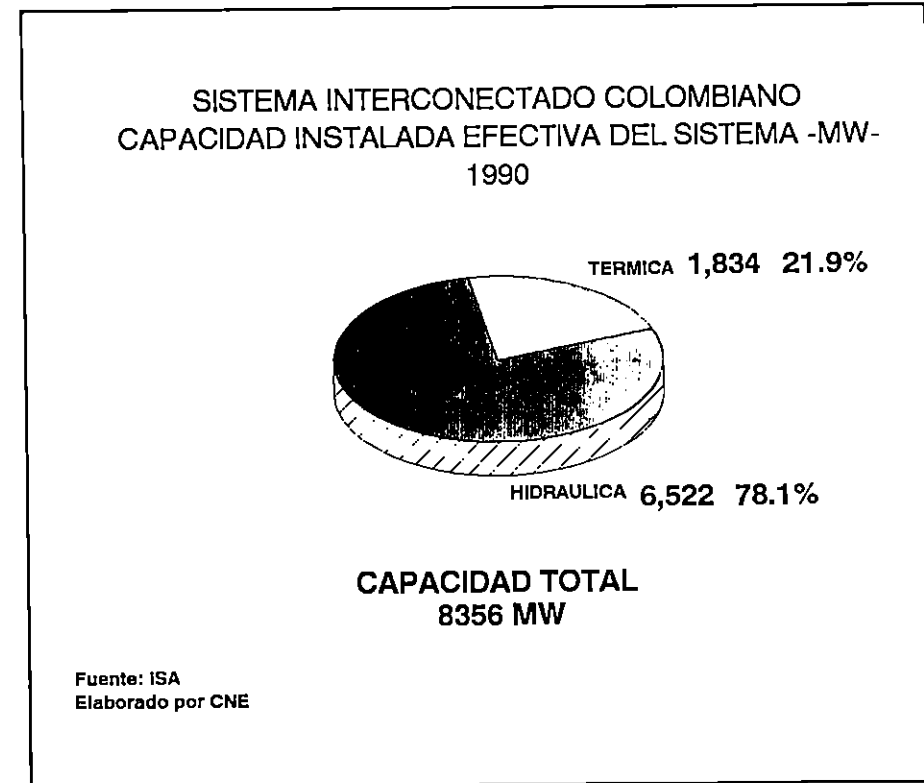
La generación de energía en Colombia es hidráulica en un 78.1% (ver figura N° 1). Ello hace depender al sistema de generación de una variable tan incierta como es la hidrología.

Para efectos de la operación del sistema eléctrico interconectado se considera la estación de "verano" del 1 de diciembre al 30 de abril y la de "invierno" del 1 de mayo al 30 de noviembre.

Como puede observarse en la figura N° 2 los aportes hidráulicos, o sea el agua que ingresó a los embalses en 1991, estuvo, con excepción de los meses de julio y agosto, por debajo de los niveles medios históricos.

Adicionalmente desde el mes de septiembre de 1991 y hasta la fecha estos niveles descendieron por debajo de los llamados "críticos, es decir estuvieron dentro de las veinte peores de cada cien hidrologías con excepción de 1958, que es el año con aportes hidrológicos más bajos de los que se tiene historia (ver figura N° 3)

FIGURA N° 1



La generación térmica que representa aproximadamente el 21.9% de la capacidad efectiva del país, adicionalmente, presentó una indisponibilidad por diversas causas entre las que pueden contarse daños asociados a deficiencias en mantenimiento o sabotajes o la falta de combustibles.

Ello condujo a un déficit en la generación de energía eléctrica del orden de los 25 gigavatios/hora (1 gigavatio/hora = 10.000.000 de bombillas de 100 vatios encendidas durante una hora).

El consumo nacional promedio es de 100 GWh/día. Por lo tanto el déficit previsto es de un 25%.

FIGURA Nº 2

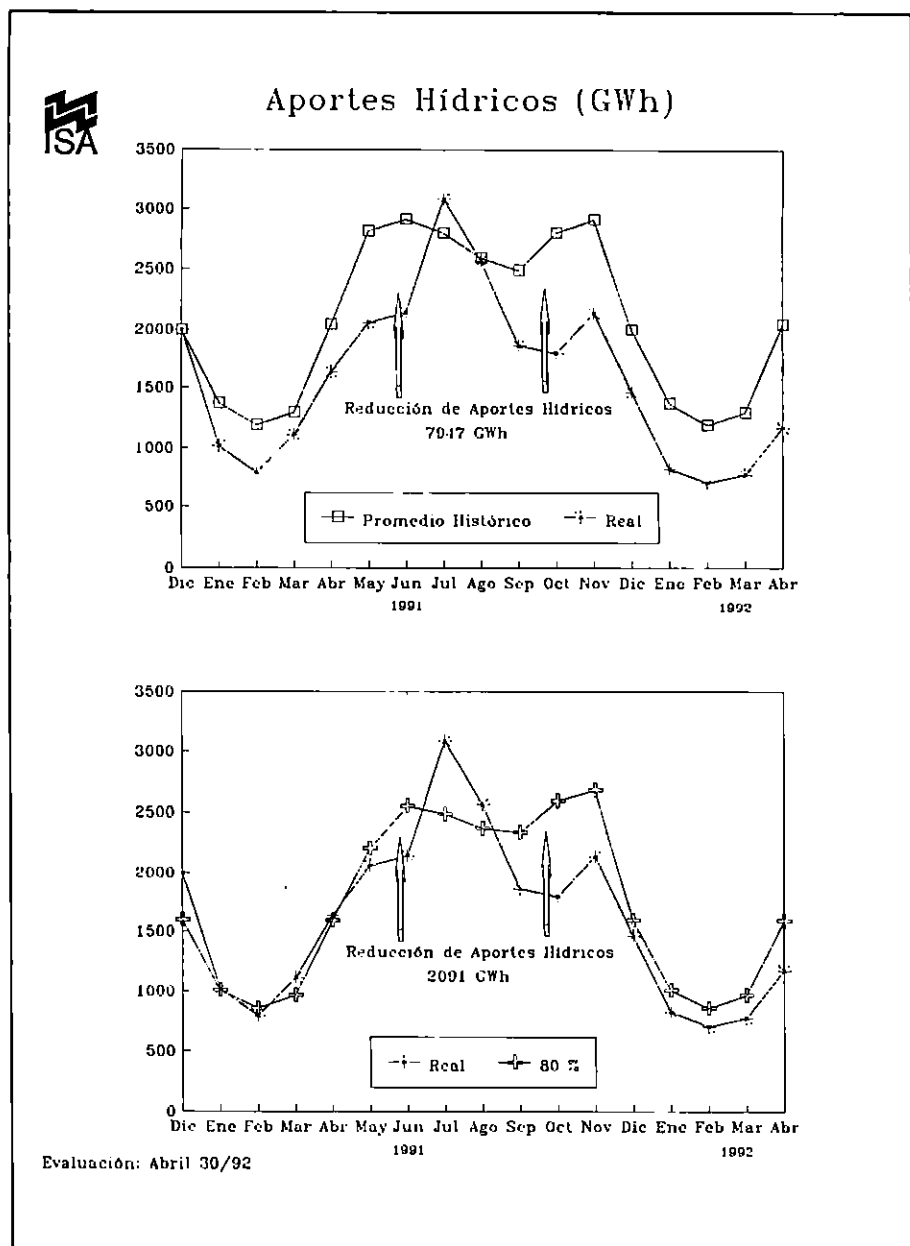
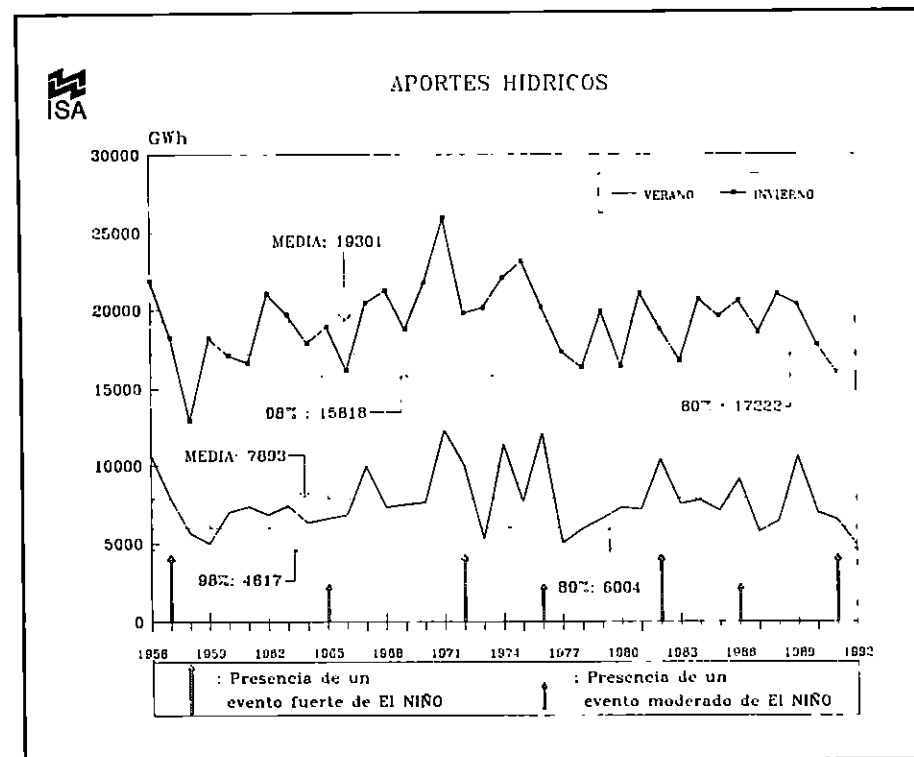


FIGURA Nº 3



A la industria que tiene circuitos especiales se le ha impuesto hacer un racionamiento voluntario del 15% sobre su consumo histórico reciente. El resto se compensa con racionamientos superiores en circuitos residenciales y mixtos. En estos últimos se encuentra buena parte del comercio, parte de la pequeña y mediana industria y casi toda la microempresa y el sector de servicios.

Las pérdidas económicas por el racionamiento se estiman en más de 35 millones de dólares semanales.

Adicionalmente se ha restringido el alumbrado público, los semáforos y demás usos públicos de la electricidad, lo cual altera en grave forma la seguridad ciudadana, el tránsito vehicular y otras actividades.

2. POSIBILIDAD DE EXACERBACION

En la medida en que continúe el tiempo seco en lo que queda de 1992, los embalses no podrán recuperarse lo necesario para enfrentar el verano de comienzos de 1993.

Como adicionalmente existe la posibilidad de nuevos atrasos en la entrada en operación del proyecto Guavio, es necesario tomar las previsiones para que la situación actual no se repita el año entrante, eventualmente más acentuada (ver figuras N° 4 y 5)

En la figura N° 5 puede visualizarse la eventualidad de una centuación acentuación de los racionamientos en 1993 en el caso de que las obras como en Guavio o la interconexión con Venezuela no entraran a tiempo.

FIGURA N° 4

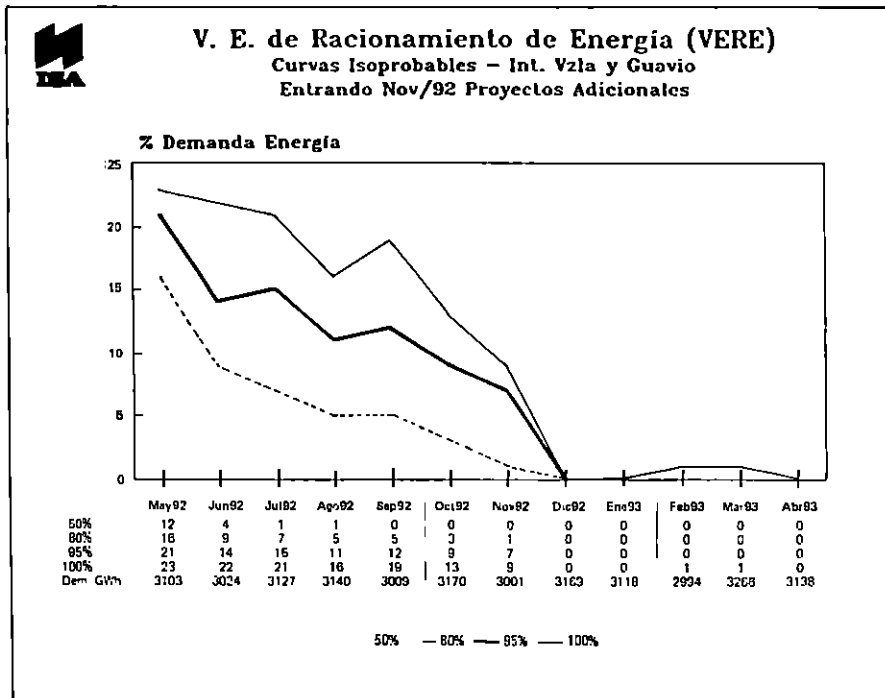
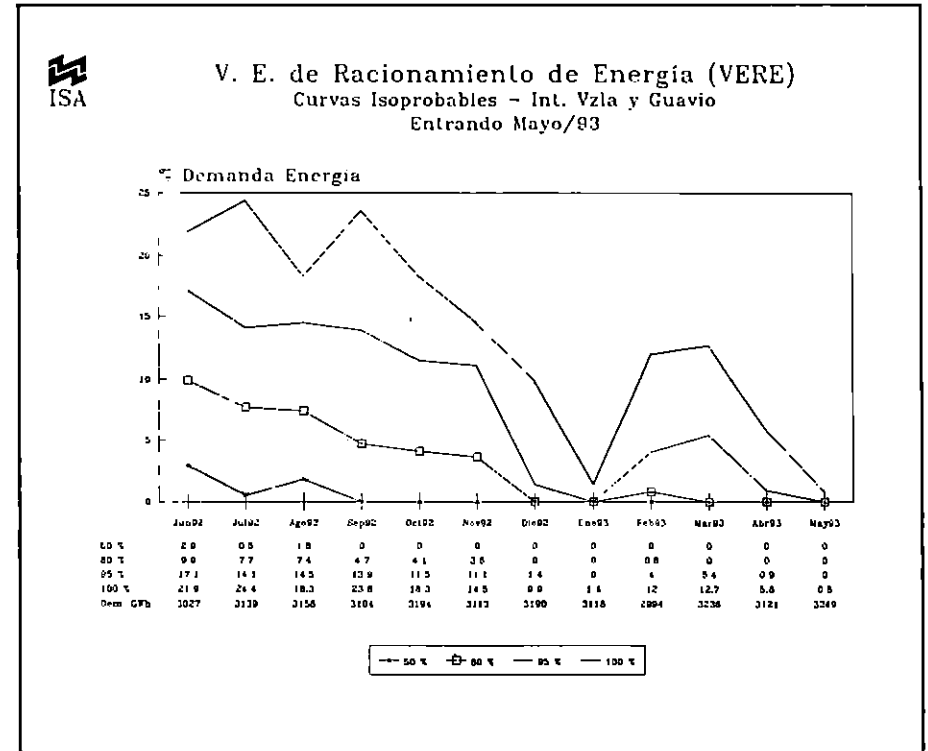


FIGURA N° 5



Por eso los decretos de emergencia buscan, prioritariamente, impedir la extensión de los efectos del racionamiento en 1993, en el evento de que lleguemos a tener un año 1992 de mala hidrología.

Ello implica la necesidad de reparar a la mayor brevedad posible el parque térmico instalado, que es la opción más rápida y más barata.

Como los 150 MW que se recuperarán no son suficientes para atender la demanda esperada, se requiere asegurar energía adicional.

Tanto las reparaciones como las nuevas plantas o compras de energía precisan dispendiosos trámites para el endeudamiento y contratación que obligan a buscar un régimen de excepción.

3. PERTURBACION DEL ORDEN ECONOMICO Y PUBLICO

Un acentuado racionamiento como el actual perturba toda la actividad del país, tanto la productiva como la comercial y de servicios, además de la vida diaria de los hogares y la población en general.

Las pérdidas económicas se estiman, como se dijo antes, en más de US\$35 millones/semana.

Estas pérdidas, si bien afectan a la industria grande y organizada, son más gravosas para los pequeños negocios para los cuales no es posible encontrar opciones alternas con las cuales suplir el déficit, o dichas alternativas tienen un costo que excede sus posibilidades.

La consecuencia que puede preverse es que se disminuirán los empleos en esos niveles de producción.

La falta de electricidad ha hecho también que la afluencia de compradores al comercio disminuya, con lo que se incrementa el efecto antes anotado.

Igualmente, de prolongarse esta situación, la confiabilidad del país como proveedor de productos elaborados a mercados externos también afectará futuros mercados de exportación.

El desempleo que podrá generarse agravaría considerablemente la ya difícil situación económica y social del país.

Adicionalmente, como el mayor consumo se concentra en algunas horas de la mañana (en ciudades como Medellín y Cali) y en las primeras horas de la noche (como en Bogotá y otras), el racionamiento es más efectivo en esas horas. Ello trae malestar a la población pues son los períodos en que más necesita el servicio. Como es de esperarse el descontento crecerá progresivamente con el tiempo si no se soluciona pronto esta situación.

Por ello el Gobierno considera indispensable asegurar la solución de la crisis y conjurar las posibilidades de su prolongación el año entrante con mayor celeridad.

Atentamente

JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR
Ministro de Minas y Energía

RUDOLF HOMMES RODRIGUEZ
Ministro de Hacienda y Crédito Público

JORGE OSPINA SARDI
Ministro de Desarrollo Económico

CARTA AL DR. CARLOS RODADO NORIEGA

Santafé de Bogotá, D.C., 13 de abril de 1992

Doctor
CARLOS RODADO NORIEGA
Ciudad

Apreciado doctor Rodado:

Permítame referirme a su interesante artículo "Caminando por un filo de agua" publicado por El Espectador en su edición del domingo 12 de abril, para explicar por qué los racionamientos solo empezaron el 1o. de marzo de 1992 y no desde la finalización de la temporada de invierno de 1991, o sea desde diciembre del año pasado.

Le estoy acompañando el estudio titulado "El racionamiento y la operación del sistema interconectado colombiano" preparado por el doctor Uriel Salazar Duque quien se venía desempeñando como Gerente General (encargado) de Interconexión Eléctrica S.A. durante 1991.

En este estudio se explica cómo un racionamiento se inicia - de conformidad con el acuerdo reglamentario que rige la operación del sistema interconectado - cuando los embalses y los caudales llegan a determinados niveles que se consideran de riesgo y que están definidos en el modelo con el que se viene operando el sistema desde 1986. Dichos niveles se alcanzaron a comienzos de febrero de 1992. Inmediatamente se empezaron a hacer racionamientos preventivos de tensión, y posteriormente, a partir del 1o. de marzo, una semana antes de las elecciones, se inició el racionamiento a base de cortes en el suministro.

Al finalizar la temporada de invierno de 1991 (diciembre) las reservas de los embalses llegaban al 54% de su capacidad, nivel éste que aunque bajo hubiera permitido no tener que llegar a los racionamientos en 1992 de no haberse presentado durante enero y febrero de este año dos hechos extremadamente graves: los disturbios laborales de los sindicatos del sector eléctrico que con las "operaciones de brazos caídos" impidieron una buena operación de las térmicas, y una hidrología anormalmente baja durante estos dos meses cruciales.

Naturalmente, desde comienzos de 1991 o aún antes, se hubiera podido introducir modificaciones metodológicas al modelo que ha revelado ser vulnerable ante escenarios de hidrologías especialmente anormales, o haber tomado medidas precautelativas como la que se adoptó en la primera Junta Directiva de Interconexión Eléctrica que el suscrito presidió en Medellín el 13 de diciembre de 1991, cuando por primera vez oyó hablar de los niveles bajos que exhibían los embalses.

En esa ocasión se adoptó una importante decisión que venía discutiéndose desde 1986, pero que no había sido decidida, consistente en utilizar el llamado "costo económico del racionamiento" para operar el sistema. De esta manera el costo estimado del kilovatio hidráulico para efectos operativos pasó de \$ 28 a \$ 90 con lo cual se empezaron a mandar mensajes correctos de precios para estimular una mayor generación térmica y consecuentemente menores desembalses en el sistema.

Debo decirle finalmente que en relación a la tesis central de su artículo, a saber, que el país no está sobredimensionado eléctricamente y que hay que ampliar rápidamente el parque térmico, estoy plenamente de acuerdo.

Atentamente,

JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR
Ministro de Minas y Energía

DECRETO DE EMERGENCIA ECONOMICA

DECRETO # 680
(Abril 23 de 1992)

Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, y

CONSIDERANDO

Que de conformidad con el artículo 365 de la Carta es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional;

Que como consecuencia del agudo verano que ha sufrido el país en los últimos meses -fenómeno natural al que se han aunado negativamente las deficiencias operacionales y financieras de las empresas del sector eléctrico- ha sobrevenido una grave escasez del recurso eléctrico en todo el territorio nacional;

Que igualmente en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se ha presentado un caso fortuito que destruyó una de sus plantas de generación de energía eléctrica, lo cual ha originado un agudo déficit en el suministro de energía en el Departamento.

Que ante la mencionada situación de escasez de energía eléctrica, las autoridades se han visto obligadas a aplicar racionamientos en el suministro de dicho servicio público a los usuarios, racionamientos éstos que podrían verse intensificados o prolongados si no se toman oportuna y ágilmente las medidas que estén al alcance del gobierno y que permitan prevenir tal situación;

Que de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política, "Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública,

podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta (30) días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa (90) días en el año calendario".

Agrega la misma disposición constitucional que "Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos".

Que habida consideración de la importancia que reviste el adecuado suministro del servicio de energía eléctrica tanto desde el punto de vista económico como social, la actual escasez del recurso eléctrico constituye un hecho que perturba en forma grave el orden económico y social del país;

Que, en consecuencia, es procedente declarar el Estado de Emergencia Económica y Social, a fin de poder tomar las medidas encaminadas tanto a conjurar la actual situación de escasez del recurso eléctrico como a impedir que se agrave dicha situación.

DECRETA:

Artículo 1

Con el fin de conjurar la situación de crisis en el servicio público de energía eléctrica a que hace referencia la parte motiva del presente Decreto e impedir la extensión de sus efectos, declárase el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional, desde la fecha de vigencia del presente decreto y hasta las veinticuatro horas del día lunes 27 de abril, del año en curso.

Artículo 2

El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE
Dado en Santafé de Bogotá, D.C.

HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA
Ministro de Gobierno,

NOEMI SANIN DE RUBIO
Ministra de Relaciones Exteriores

DECRETO # 700 (Abril 24 de 1992)

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación, endeudamiento, presupuesto y reestructuración de las entidades del sector eléctrico y se adoptan otras disposiciones con el fin de conjurar la crisis en el servicio público de energía eléctrica e impedir la extensión de sus efectos

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 680 de 1992, y

CONSIDERANDO:

Que por Decreto N° 680 del 23 de abril del presente año se decretó el Estado de Emergencia Económica y Social con el fin de conjurar la situación de crisis en el servicio público de energía eléctrica en el país e impedir la extensión de sus efectos.

Que con el propósito de poder adoptar y poner en ejecución con la prontitud que las circunstancias requieren los proyectos de inversión necesarios para subsanar el actual déficit de generación de energía, es menester adoptar las medidas que contribuyan al saneamiento de la situación financiera de las entidades del sector eléctrico, incluidas las modificaciones que para dichos efectos sea pertinente introducir al presupuesto, al régimen presupuestal y de endeudamiento a que están sujetas tanto dichas entidades como la Nación y la Financiera Energética Nacional S.A. -FEN.

Que de la misma manera, es necesario adoptar las demás disposiciones que permitan a la Nación y a las entidades del sector eléctrico contar de manera ágil y oportuna con los recursos necesarios y con los instrumentos legales adecuados para recuperar y fortalecer a la mayor brevedad posible, la capacidad de prestación del servicio de energía eléctrica.

Que igualmente, y para efectos de que las entidades del sector eléctrico puedan celebrar, con la agilidad que requiere la actual situación de crisis, los contratos necesarios para aumentar su capacidad de generación y transmisión de energía, es preciso adoptar procedimientos especiales de contratación, no siendo suficiente, tal como lo demuestra la experiencia, acudir a la figura prevista en el artículo 43, numeral 22, del Decreto 222 de 1983, en virtud de la cual, previa calificación del Consejo de Ministros, puede prescindirse de la licitación cuando se trate de la inminente paralización, suspensión o daño de un servicio público.

Que de la misma manera, es preciso establecer un tratamiento tributario especial y transitorio para efectos de la importación y adquisición de los elementos indispensables para hacer frente a la crisis en el suministro de energía eléctrica.

Que a fin de aprovechar todos los recursos disponibles para aumentar el suministro de energía eléctrica, resulta necesario adoptar los instrumentos legales que faciliten y hagan viable en el corto plazo la participación del sector privado en la generación del mencionado recurso.

Que, finalmente, es necesario adoptar disposiciones con el fin de subsanar el agudo déficit que se ha presentado en el suministro de energía eléctrica en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como consecuencia de la destrucción de una de sus plantas de generación de energía.

DECRETA:

CAPITULO I DEL CAMPO DE APLICACION Y DE LAS MEDIDAS SOBRE CONTRATACION, ENDEUDAMIENTO Y TRIBUTACION

Artículo 1

Las normas del presente Decreto, cuyo propósito es conjurar la crisis en el servicio público de energía eléctrica e impedir la extensión de sus efectos, se aplican a la Nación, a los establecimientos públicos, a las empresas industriales y comerciales del Estado, a las sociedades de economía mixta, de todos los órdenes y niveles, y a las Corporaciones Autónomas Regionales, que deban atender la generación, transmisión y distribución de electricidad. También se

aplicará a la Empresa Colombiana de Petróleos ECOPETROL en lo que se refiere a las actividades que ésta adelante en materia de generación y transmisión de energía eléctrica, y a los particulares para los efectos de lo previsto en los artículos 7º y 23.

Artículo 2

Los contratos que tengan por finalidad subsanar el déficit en la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica que celebren exclusivamente las entidades a que se refiere el artículo anterior para el desarrollo de los proyectos a que hace referencia el presente Decreto, así como aquellos otros que el Ministro de Minas y Energía considere urgente celebrar con la misma finalidad, solamente se sujetarán a las siguientes reglas:

- a. Cuando su cuantía sea inferior a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales no requerirán contrato escrito y sus obligaciones se reconocerán mediante resolución motivada.
- b. Cuando su cuantía sea igual o superior a cincuenta (50) e inferior a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales se podrán celebrar directamente por escrito, y se perfeccionarán con el respectivo registro presupuestal. A la misma regla se sujetarán los contratos que tengan por objeto la prestación de servicios o la adquisición de bienes muebles que sólo determinadas personas puedan suministrar, cuando su cuantía sea superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales.
- c. Cuando su cuantía sea igual o superior a mil salarios mínimos legales mensuales y no tengan por objeto la prestación de servicios o la adquisición de bienes muebles que sólo determinadas personas puedan suministrar, se sujetarán a las siguientes disposiciones:
 1. La entidad elaborará los términos de referencia que señalen las condiciones técnicas y económicas del contrato que permitan la selección objetiva del contratista.
 2. Se publicará un aviso en un periódico de amplia circulación nacional que, además de la invitación a proponer, contendrá información sobre el objeto y características esenciales del contrato que se pretende celebrar.
 3. Una vez seleccionada la oferta más favorable el contrato se adjudicará y celebrará, previa expedición del correspondiente certificado de dispo-

nibilidad presupuestal. Si se comprometen vigencias fiscales futuras tendrá que contar con la autorización del CONFIS.

La oferta más favorable será aquella que resulte ser la más ventajosa para la entidad, teniendo en cuenta los factores de escogencia previamente establecidos en los términos de referencia, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo y precio, y su ponderación precisa, detallada y concreta.

4. El acto de adjudicación o de escogencia se notificará al proponente favorecido, en los términos del Código Contencioso Administrativo.
5. El contrato se celebrará por escrito y sus estipulaciones serán las que, de acuerdo con las reglas del derecho privado, correspondan a su esencia y naturaleza, además de las que las partes estimen convenientes. Igualmente se incluirán las cláusulas obligatorias contempladas por el Decreto 222 de 1983.
6. El contrato se perfeccionará con la constitución y aprobación de las garantías y si éstas no se requieren, con el correspondiente registro presupuestal. Perfeccionado el contrato se publicará en el Diario Oficial o en las gacetas, si las hubiere, de las correspondientes entidades territoriales. La publicación se entenderá surtida con el pago de los derechos correspondientes.
7. El contratista deberá pagar los impuestos de timbre en la cuantía que señale la ley.
8. El incumplimiento de los requisitos previstos en los ordinales 6 y 7 impedirá la ejecución del contrato.
9. El control fiscal sobre los contratos a que se refiere el presente Decreto se ejercerá en forma posterior y selectiva.

Parágrafo.- Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 1º del presente Decreto, cuando de acuerdo con el régimen legal vigente, la celebración de los mismos esté sujeta al derecho privado.

Artículo 3

Para la celebración y ejecución de los contratos de empréstito que, con cargo a los recursos de que trata el presente Capítulo y el Capítulo III de este Decreto, suscriban las entidades a que se refiere el artículo 1º, con excepción de la Nación, así como para el otorgamiento de las garantías a que haya lugar, se requerirá únicamente la aprobación de las respectivas Juntas o Consejos Directivos y el concepto previo favorable de la Dirección General de Crédito Público, sin que sea necesaria la intervención de autoridad distinta, ni la realización de trámites adicionales.

Las modificaciones y traslados presupuestales necesarios para la ejecución de los recursos provenientes de los empréstitos a que se refiere el inciso anterior, sólo requerirán de la aprobación de las respectivas Juntas o Consejos Directivos. Cuando se trate de operaciones que afecten recursos de la Nación o de entidades del orden nacional, se requerirá, además, el concepto previo favorable de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin que sea necesaria la intervención de autoridad distinta, ni la realización de trámites adicionales.

Artículo 4

La Financiera Energética Nacional S.A. FEN podrá otorgar créditos hasta por treinta y cinco mil millones de pesos con destino a la recuperación del parque térmico e hidráulico instalado en el país. La selección de los proyectos se hará dando prioridad a las plantas de más rápida recuperación, de mayor capacidad de generación y de mejor rentabilidad económica, con el visto bueno del Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 5

El otorgamiento e incorporación de los créditos que se enumeran a continuación y que se concedan con cargo al Presupuesto General de la Nación, sólo requerirán el cumplimiento de las condiciones previstas por el presente Decreto:

- a. Crédito hasta por setenta mil millones de pesos a la Empresa de Energía de Bogotá, para el proyecto Guavio y el pago de servicio de deuda, y
- b. Crédito hasta por treinta y cinco mil millones de pesos a Interconexión Eléctrica S.A., para las líneas de interconexión con Venezuela, la línea La Mesa-Mirolindo, las subestaciones asociadas y otras líneas del segundo plan de refuerzos de transmisión.

Artículo 6

Las obligaciones dinerarias a cargo de entidades del sector eléctrico, así como aquellas que tengan por objeto el suministro de determinada cantidad de energía eléctrica, podrán incorporarse en títulos valores negociables en el mercado de valores.

La emisión y colocación de los respectivos títulos se registrarán por las normas que regulan los bonos emitidos por entidades de derecho privado, salvo en lo que se refiere a la capacidad jurídica y patrimonial de la entidad emisora.

Artículo 7

Las importaciones o enajenaciones, según el caso, que se realicen en los términos que se establecen en este artículo, gozarán de los beneficios impositivos que se disponen a continuación:

- a. Las importaciones y enajenaciones de bienes que clasifiquen por las siguientes partidas y subpartidas arancelarias, estarán excluidas del impuesto a las ventas siempre que la declaración de despacho para consumo o la declaración de importación temporal, según el caso, se presente con anterioridad al 31 de diciembre de 1992:

85.02.10.10.00
85.02.10.20.00
85.02.10.30.00
85.02.10.90.00
85.02.20.10.00
85.02.20.20.00
85.02.20.30.00
85.02.20.90.00
85.02.30.10.00
85.02.30.20.00
85.02.30.30.00
85.02.30.90.00

- b. Las importaciones de los bienes señalados en el literal anterior que se efectúen al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina no causarán el impuesto al consumo, siempre que la declaración correspondiente se presente con anterioridad al 31 de diciembre de 1992.

- c. Las importaciones previstas en el Decreto 606 de 1992 no causarán el gravamen o derecho único de aduanas del 15% contemplado en el Decreto-ley 1742 de 1991, siempre que la declaración correspondiente se presente con anterioridad al 31 de diciembre de 1992.
- d. Las importaciones de generadores, cables de alta tensión, perfiles, turbinas hidráulicas, de gas y vapor y sus órganos reguladores, calderas de vapor y sus aparatos auxiliares, transformadores y aisladores eléctricos, así como sus repuestos, que realicen las entidades dedicadas a la prestación de servicios públicos de generación, transmisión o distribución de energía eléctrica o aquellas personas que en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 23 del presente Decreto vendan energía eléctrica en firme a dichas entidades, estarán excluidas del impuesto a las ventas, siempre que la declaración de despacho para consumo o la declaración de importación temporal, según el caso, se presente con anterioridad al 30 de junio de 1993.

Las enajenaciones de los productos mencionados en el inciso anterior que se efectúen en el territorio nacional a las entidades allí señaladas, estarán igualmente excluidas del impuesto sobre las ventas.

Parágrafo 1.- Los beneficios señalados en los literales a) y d) del presente artículo amparan las enajenaciones que se efectúen hasta el 31 de diciembre de 1992, en el primer caso, y hasta el 30 de junio de 1993, en el segundo.

Parágrafo 2.- Las modificaciones del gravamen arancelario que decrete el Gobierno con los bienes de que tratan los literales a) y d) de este artículo no requerirán de concepto o requisito previo alguno.

Artículo 8

Con sujeción a lo previsto en el presente Decreto, autorízase a la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica -CORELCA- para contratar empréstitos internos hasta por las siguientes cuantías:

- Siete mil millones de pesos con la Financiera Energética Nacional S.A. FEN, para ser utilizados en la recuperación de plantas térmicas, y,
- Diez mil setecientos ochenta millones de pesos con la Financiera Energética Nacional FEN para la línea Valledupar- Cuestecita.

Artículo 9

Las Juntas o Consejos Directivos y los Gerentes, Directores o Presidentes de las entidades a que se refiere el presente Decreto, serán responsables de la aplicación y ejecución de sus disposiciones.

De conformidad con las normas vigentes podrán ser sancionados en caso de inobservancia o uso indebido de las atribuciones conferidas.

CAPITULO II DE LA REESTRUCTURACION FINANCIERA DEL SECTOR ELECTRICO

Artículo 10

Con el fin de permitir la rápida ejecución del plan de emergencia para la recuperación del sector eléctrico y con el objeto de que las entidades que lo conforman sean viables financieramente, y por tanto posibles sujetos de crédito, adicionalmente a lo establecido en el Capítulo III de la Ley 51 de 1990, autorízase a la Nación para novar y asumir obligaciones a cargo de las entidades del sector eléctrico, a cambio de activos productivos, de acciones o de aportes sociales de propiedad de dichas entidades, así como para adquirir activos de ellas a cualquier título. Las entidades públicas podrán novar y transigir obligaciones a su favor y a cargo de las entidades del sector eléctrico, previo concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Crédito Público.

Así mismo, el Gobierno Nacional podrá adoptar las reformas estatutarias y reestructuraciones administrativas de las entidades del orden nacional del sector eléctrico que sean necesarias para los fines del presente decreto.

Artículo 11

En desarrollo de lo dispuesto en el artículo anterior, la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica CORELCA, entregará a la Nación las acciones que tiene en Interconexión Eléctrica S.A. ISA y activos de su propiedad, a satisfacción de la Nación, como pago de las sumas que le adeuda y como contraprestación por las obligaciones de deuda externa garantizada que esta última asuma y de las sumas que se apropian en el Capítulo III para efectos del pago parcial de activos. Dicha entrega deberá ser previa a la asunción por parte de la Nación de las obligaciones a que hace referencia el presente artículo.

Artículo 12

Para efectos de la reestructuración financiera de la Central Hidroeléctrica de Betania S.A. y como paso previo a su capitalización por parte de la Nación, se procederá a la reducción a un centavo del valor nominal de las acciones en que se encuentra dividido su capital social.

Artículo 13

El Instituto Colombiano de Energía Eléctrica -ICEL- tendrá por objeto procurar la satisfacción de las necesidades de energía eléctrica en las zonas no interconectadas, ubicadas fuera del área de cubrimiento de las entidades electrificadoras. Se elimina la intermediación comercial que ejerce el Instituto a partir del 1º de mayo de 1992. Con base en lo anterior, el Gobierno Nacional adoptará las reformas estatutarias a que haya lugar.

El Instituto Colombiano de Energía Eléctrica -ICEL- entregará a la Nación activos de su propiedad a satisfacción de la Nación, como paro de las sumas que le adeuda y como contraprestación por las obligaciones a cargo de aquel que esta última asuma.

Artículo 14

Con el propósito de facilitar el proceso de reestructuración financiera del sector eléctrico, facúltase al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que en desarrollo del presente Decreto y en nombre de la Nación, gestione y celebre con los acreedores que hayan otorgado créditos al sector eléctrico, los acuerdos contractuales que sean necesarios en materia de crédito público.

Artículo 15

Con destino a la financiación y a la reestructuración del sector eléctrico, autorizase al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que en nombre de la Nación, emita Bonos de Deuda Pública Externa hasta por US\$250 millones, o su equivalente en otras monedas, para ser colocados en el mercado internacional de capitales y en el local. Igualmente y con el mismo propósito, autorizase al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que en nombre de la Nación, celebre un contrato de empréstito interno con la Empresa Colombiana de Petróleos ECOPETROL con el fin de que esta última le entregue a título de mutuo una suma equivalente a setenta mil millones de pesos.

Artículo 16

Autorízase al Gobierno Nacional, para que a nombre de la Nación, celebre contratos de administración sobre los activos que ésta reciba a cualquier título

de las entidades del sector eléctrico, entre los cuales se incluyen los contratos de fiducia. Dichos contratos de administración podrán celebrarse con las entidades mencionadas o con otras personas legalmente autorizadas para este efecto.

Los contratos de administración se podrán celebrar con sujeción a las reglas de derecho privado.

Artículo 17

Todos los contratos de empréstito que celebre la Nación en desarrollo de las autorizaciones contenidas en el presente Decreto sólo requerirán para su perfeccionamiento y ejecución de las firmas de las partes y de su publicación en el Diario Oficial, la cual se entenderá cumplida con la orden impartida por el Director General de Crédito Público.

La emisión de bonos de deuda pública autorizada por el presente Decreto sólo requerirá la publicación de la orden de emisión impartida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la cual se señalará su valor, características, términos y condiciones.

Artículo 18

Las autorizaciones de endeudamiento conferidas en el presente Decreto amplían el cupo de endeudamiento general de la Nación.

Artículo 19

Los actos y contratos que se celebren en desarrollo del presente Decreto para la reestructuración financiera del sector eléctrico estarán exentos de impuesto de timbre, tasas, contribuciones y derechos notariales que puedan causar según su naturaleza.

CAPITULO III MODIFICACIONES PRESUPUESTALES

Artículo 20

Para llevar a cabo el proceso de reestructuración financiera del sector eléctrico, modifícase el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1992 de la siguiente manera:

1. Adicionar el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital de la vigencia fiscal de 1992 en la cantidad de \$1.605.352.773.600 así:

INGRESOS DE LA NACION

2. RECURSOS DE CAPITAL DE LA NACION	\$1.021.860.000.000
2.5. RECURSOS DE CREDITO EXTERNO	\$286.860.000.000
2.5.1. BANCOS COMERCIALES E INVERSIONISTAS	\$70.000.000.000
2.5.1.1 BANCOS COMERCIALES	\$70.000.000.000
NUMERAL 1073	
VALOR EN PESOS DE LOS CBI'S PARA PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO POR US\$100 MILLONES UTILIZABLES EN 1992 (CERTIFICADOS DE DISPONIBILIDAD N° 92-011 POR VALOR DE \$48.930.000.000 y 92-009 POR VALOR DE \$62.356.437.288.21 DEL CUAL SE UTILIZA EL VALOR DE \$21.070.000.000)	\$70.000.000.000
2.5.4. ORGANISMOS MULTILATERALES	\$41.860.000.000
2.5.4.1. BID	\$41.860.000.000
NUMERAL 1035	
VALOR EN PESOS DEL CREDITO CONTRATADO POR LA NACION CON EL BID 640 OC-CO POR US\$59.8 MILLONES UTILIZABLES EN 1992 (CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD 92-13)	\$41.860.000.000
2.5.7. EN TRAMITE	\$175.000.000.000
NUMERAL 1099	
VALOR EN PESOS DE LOS BONOS QUE SE EMITIRAN EN VIRTUD DEL PRESENTE DECRETO POR VALOR DE US\$250 MILLONES UTILIZABLES EN 1992	\$175.000.000.000
2.6. RECURSOS DE CREDITO INTERNO	\$70.000.000.000
2.6.2. ENTIDADES FINANCIERAS Y OTROS	\$70.000.000.000
2.6.2.1. OPERACIONES FINANCIERAS ORDINARIAS	\$70.000.000.000
NUMERAL 1041	
VALOR EN PESOS DE LOS RECURSOS DE CREDITO QUE ECOPETROL OTORGARA A LA NACION POR VALOR DE US\$100 MILLONES UTILIZABLES EN 1992 EN	

VIRTUD DE LO ESTABLECIDO EN EL PRESENTE DECRETO	\$70.000.000.000
2.7. OTROS RECURSOS DE CAPITAL	\$665.000.000.000
NUMERAL 0025	
RECUPERACION DE CARTERA DE LOS PRESTAMOS OTORGADOS POR LA NACION A CHB, ICEL, CORELCA Y ELECTRIFICADORA DE BOLIVAR	\$265.000.000.000
NUMERAL 0026	
RECURSOS DE CREDITO EXTERNO DE CHB, ICEL Y CORELCA A SUBROGAR A LA NACION EN VIRTUD DE LO ESTABLECIDO EN LA LEY 51 DE 1990	\$265.000.000.000
NUMERAL 0027	
RECURSOS DEL CREDITO INTERNO DEL ICEL SUBROGADOS A LA NACION EN VIRTUD DE LO ESTABLECIDO EN LA LEY 51 DE 1990	\$135.000.000.000
TOTAL INGRESOS NACION	\$1.021.860.000.000

INGRESOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS

030400	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA (CVC)	
	I - RECURSOS ADMINISTRADOS POR LA ENTIDAD	\$5.945.973.600
	B - RECURSOS DE CAPITAL	\$5.945.973.600
	II - APORTES DE LA NACION	\$255.000.000
210200	INSTITUTO COLOMBIANO DE ENERGIA ELECTRICA (ICEL)	
	I - RECURSOS ADMINISTRADOS POR LA ENTIDAD	\$393.226.800.000
	A - INGRESOS CORRIENTES	\$50.000.000.000
	B - RECURSOS DE CAPITAL	\$343.226.800.000
210500	CORPORACION ELECTRICA DE LA COSTA ATLANTICA (CORELCA)	
	I - RECURSOS ADMINISTRADOS POR LA ENTIDAD	\$184.320.000.000
	B - RECURSOS DE CAPITAL	\$184.320.000.000
	II - APORTES DE LA NACION	\$1.000.000.000

2 Adicionar las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1992 en la suma de \$1.605.352.773.600, así:

**PRESUPUESTO DE GASTOS O DECRETO DE
APROPIACIONES**

NUM ART ORD SUB REC
PROG SUB PRO

**SECCION 1301
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO**

TOTAL PRESUPUESTO \$846.260.000.000
A- PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO \$689.800.000.000

UNIDAD 1301 01

DIRECCION SUPERIOR	\$689.800.000.000
3 TRANSFERENCIAS	\$689.800.000.000
022 OTRAS TRANSFERENCIAS	\$689.800.000.000
012 ACTIVOS PRODUCTIVOS EN GENERACION Y TRANSMISION DE ICEL Y CORELCA A TRAVES DE DACION DE PAGO PARA VENDERSE O ENTREGARSE EN FIDEICOMISO Y DE ACCIONES DE CHB. LEY 51 DE 1990	\$689.800.000.000
53 OTROS RECURSOS DE CAPITAL SIN SITUACION DE FONDOS	\$400.000.000.000
68 RECUPERACION DE CARTERA SIN SITUACION DE FONDOS	\$265.000.000.000
17 CREDITO INTERNO NACIONAL	\$16.800.000.000
30 VALOR EN PESOS DE LOS BONOS DE DEUDA PUBLICA EMITIDOS POR LA NACION	\$8.000.000.000

**UNIDAD 1301 05
DIRECCION GENERAL DE CREDITO PUBLICO**

NUM ART ORD SUB REC
PROG SUB PRO

	B- PRESUPUESTO DE INVERSION	\$156.460.000.000
4101	SERVICIO DE LA DEUDA, APORTES E INVERSIONES FINANCIERAS	\$156.460.000.000
004	APORTES A ORGANISMOS NACIONALES	\$156.460.000.000
008	CREDITO PRESUPUESTAL A LA EMPRESA DE ENERGIA DE BOGOTA PARA PAGO DE SERVICIO DE DEUDA Y TERMINACION PROYECTO GUAVIO	\$70.000.000.000
	29 VALOR EN PESOS DE LOS INSTRUMENTOS COLOMBIANOS AL PORTADOR EN EL EXTERIOR	\$49.000.000.000
	30 VALOR EN PESOS DE LOS BONOS DE DEUDA PUBLICA EMITIDOS POR LA NACION	\$21.000.000.000
009	CREDITO PRESUPUESTAL A LA EMPRESA DE INTERCONEXION ELECTRICA S.A. ISA PARA LAS LINEAS DE INTERCONEXION CON VENEZUELA, LA MESA-MIROLINDO, LAS SUBESTACIONES ASOCIADAS Y OTRAS LINEAS DEL SEGUNDO PLAN DE REFUERZOS DE TRANSMISION	\$35.000.000.000
	29 VALOR EN PESOS DE LOS INSTRUMENTOS COLOMBIANOS AL PORTADOR EN EL EXTERIOR	\$20.000.000.000
	30 VALOR EN PESOS DE LOS BONOS DE DEUDA PUBLICA EMITIDOS POR LA NACION	\$15.000.000.000

NUM PROG	ART SUB	ORD SUB	SUB PRO	REC	
			011	SANEAMIENTO FINANCIERO SECTOR ELECTRICO LEY 51 DE 1990	\$41.860.000.000
			07	B.I.D.	\$41.860.000.000
			012	PAGOS POR MENORES TARIFAS SECTOR ELECTRICO. DISTRIBUCION PREVIO CONCEPTO DNP	\$9.600.000.000
			30	VALOR EN PESOS DE LOS BONOS DE DEUDA PUBLICA EMITIDOS POR LA NACION	\$9.600.000.000
TOTAL CREDITO ADICIONAL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO					\$846.260.000.000

SECCION 1401 SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA NACIONAL

A- ADICIONES DE FUNCIONAMIENTO					\$174.345.000.000
5	SERVICIO DE DEUDA EXTERNA				\$104.345.000.000
010	PREPAGO SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA SECTOR ELECTRICO				\$51.145.000.000
			30	VALOR EN PESOS DE LOS BONOS DE DEUDA PUBLICA EMITIDOS POR LA NACION	\$51.145.000.000
011	PAGO DEL SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA DEL SECTOR ELECTRICO				\$53.200.000.000
			17	CREDITO INTERNO NACIONAL	\$53.200.000.000
6	SERVICIO DE DEUDA INTERNA				\$70.000.000.000
010	PAGO DE LA DEUDA VENCIDA DEL ICEL CON ISA PARA QUE ESTA A SU VEZ EFECTUE PAGOS DE SERVICIO DE DEUDA				\$70.000.000.000
030	VALOR EN PESOS DE LOS BONOS DE DEUDA PUBLICA EMITIDOS POR LA NACION				\$70.000.000.000

NUM PROG	ART SUB	ORD SUB	SUB PRO	REC	
TOTAL CREDITO ADICIONAL SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA NACIONAL					\$174.345.000.000

PRESUPUESTO ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS

SECCION 0304 CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA (CVC)

3000	I	RECURSOS ADMINISTRADOS POR LA ENTIDAD		\$5.945.973.600
3200	B	RECURSOS DE CAPITAL		\$5.945.973.600
3220		CREDITO INTERNO		\$5.945.973.600
3221		PERFECCIONADO		\$2.321.169.300
3222		NO PERFECCIONADO		\$3.624.804.300
4000	II	APORTES DE LA NACION		\$255.000.000
4300		INVERSION		\$255.000.000
TOTAL DE LA SECCION				\$6.200.973.600

SECCION 0304 CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA (CVC)

TOTAL ADICIONES				\$6.200.973.600
B-	PRESUPUESTO DE GASTOS DE INVERSION			\$6.200.973.600
3602	TRANSMISION DE ENERGIA ELECTRICA			\$6.200.973.600
	002	LINEAS Y SUBESTACIONES DE TRANSMISION		\$6.200.973.600
	001	AMPLIACION SISTEMAS DE TRANSMISION		\$5.945.973.600
		91	CREDITO INTERNO DIRECTO CONTRATADO	\$2.321.973.300
		93	CREDITO INTERNO DIRECTO AUTORIZADO	\$3.624.804.300

NUM PROG	ART SUB	ORD SUB	SUB PRO	REC	
			010	LINEA DE TRANSMISION PASTO-TUMACO	\$255.000.000
			30	VALOR EN PESOS DE LOS BONOS DE DEUDA PUBLICA EMITIDOS POR LA NACION	\$255.000.000

SECCION 2102**INSTITUTO COLOMBIANO DE ENERGIA ELECTRICA (ICEL)**

	3000	I		RECURSOS ADMINISTRADOS POR LA ENTIDAD	\$393.226.800.000
	3100	A		INGRESOS CORRIENTES	\$50.000.000.000
	3121			VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	\$50.000.000.000
	3200	B		RECURSOS DE CAPITAL	\$343.226.800.000
	3220			CREDITO INTERNO	\$10.256.800.000
	3222			NO PERFECCIONADO	\$10.256.800.000
	3250			RECURSOS DEL BALANCE	\$332.970.000.000
	3255			VENTA Y CESION DE ACTIVOS PRODUCTIVOS EN GENERACION Y TRANSMISION	\$332.970.000.000
TOTAL SECCION					\$393.226.800.000

SECCION 2102**INSTITUTO COLOMBIANO DE ENERGIA ELECTRICA (ICEL)**

TOTAL ADICION					\$393.226.800.000
A- PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO					\$379.170.000.000
	1			SERVICIOS PERSONALES	\$197.600.000
		002		SUELDOS DE PERSONAL DE NOMINA	\$93.200.000
			90	INGRESOS CORRIENTES	\$93.200.000
		006		AUXILIO DE TRANSPORTE	\$2.100.000
			90	INGRESOS CORRIENTES	\$2.100.000

NUM PROG	ART SUB	ORD SUB	SUB PRO	REC	
			007	PRIMA DE SERVICIO	\$50.600.000
				90 INGRESOS CORRIENTES	\$50.600.000
			008	PRIMA DE VACACIONES	\$1.000.000
				90 INGRESOS CORRIENTES	\$1.000.000
			009	PRIMA DE NAVIDAD	\$10.200.000
				90 INGRESOS CORRIENTES	\$10.200.000
			010	PRIMAS EXTRAORDINARIAS	\$22.000.000
				90 INGRESOS CORRIENTES	\$22.000.000
			013	INDEMNIZACION POR VACACIONES	\$900.000
				90 INGRESOS CORRIENTES	\$900.000
			015	PERSONAL SUPERNUMERARIO	\$10.000.000
				90 INGRESOS CORRIENTES	\$10.000.000
			016	HONORARIOS	\$1.000.000
				90 INGRESOS CORRIENTES	\$1.000.000
			021	PRIMA TECNICA	\$6.600.000
				90 INGRESOS CORRIENTES	\$6.600.000
	2			GASTOS GENERALES	\$5.289.000.000
			001	COMPRA DE EQUIPO	\$15.000.000
				90 INGRESOS CORRIENTES	\$15.000.000
			002	MATERIALES Y SUMINISTROS	\$30.000.000
				90 INGRESOS CORRIENTES	\$30.000.000
			003	MANTENIMIENTO	\$80.000.000
				90 INGRESOS CORRIENTES	\$80.000.000
			004	SERVICIOS PUBLICOS	\$40.000.000
				90 INGRESOS CORRIENTES	\$40.000.000
			005	ARRENDAMIENTOS	\$33.000.000
				90 INGRESOS CORRIENTES	\$33.000.000
			006	VIATICOS Y GASTOS DE VIAJE	\$10.000.000
				001 AL INTERIOR	\$10.000.000
				90 INGRESOS CORRIENTES	\$10.000.000
			007	IMPRESOS Y PUBLICACIONES	\$5.000.000
				90 INGRESOS CORRIENTES	\$5.000.000

NUM PROG	ART SUB	ORD SUB	SUB PRO	REC	
008				COMUNICACIONES Y TRANSPORTE	\$10.000.000
			90	INGRESOS CORRIENTES	\$10.000.000
012				OTROS GASTOS GENERALES	
	001			GASTOS DE OPERACION, ADMINISTRACION Y MANTENIMIENTO DE PLANTAS	\$5.066.000.000
			90	INGRESOS CORRIENTES	\$5.066.000.000
3				TRANSFERENCIAS	\$228.129.000.000
003				CAJANAL - SERVICIOS MEDICOS	\$23.700.000
			90	INGRESOS CORRIENTES	\$23.700.000
004				CAJANAL - PENSIONES	\$11.300.000
			90	INGRESOS CORRIENTES	\$11.300.000
007				PENSIONES	\$14.000.000
			90	INGRESOS CORRIENTES	\$14.000.000
022				OTRAS TRANSFERENCIAS	\$228.080.000.000
	002			SUBROGACION POR LA NACION DE LA DEUDA INTERNA Y EXTERNA	\$228.080.000.000
			98	OTROS RECURSOS DEL BALANCE	\$228.080.000.000
4				GASTOS DE OPERACION COMERCIAL	\$40.664.400.000
	001			CON CARACTER PURAMENTE COMERCIAL	\$40.664.400.000
			90	INGRESOS CORRIENTES	\$40.664.400.000
6				SERVICIO DE DEUDA INTERNA	\$104.890.000.000
	011			PAGO DEL SERVICIO DE LA DEUDA A ISA. SIN SITUACION DE FONDOS	\$70.000.000.000
			98	OTROS RECURSOS DEL BALANCE	\$70.000.000.000
B-				PRESUPUESTO DE INVERSION	\$14.056.800.000
3601				GENERACION DE ENERGIA ELECTRICA	
	004			OPERACION Y MANTENIMIENTO DE SISTEMAS ELECTRICOS	

NUM PROG	ART SUB	ORD SUB	SUB PRO	REC	
			001	RECUPERACION DE PLANTAS DE LAS ELECTRIFICADORAS. DISTRIBUCION PREVIO CONCEPTO DNP	\$1.800.000.000
			90	INGRESOS CORRIENTES	\$1.800.000.000
3602				TRANSMISION DE ENERGIA ELECTRICA	\$12.256.800.000
	002			LINEAS Y SUBESTACIONES DE TRANSMISION	\$12.256.800.000
			005	CONSTRUCCION LINEA DE TRANSMISION DE ENERGIA ELECTRICA BUCARAMANGA- OCAÑA-CUCUTA A 230 KV-PNR	\$10.256.800.000
			93	CREDITO INTERNO DIRECTO AUTORIZADO	\$10.256.800.000
			015	OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EN TRANSMISION Y TRANSFORMACION ELECTRICA EN EL META	\$2.000.000.000
			90	INGRESOS CORRIENTES	\$2.000.000.000

**SECCION 2105
CORPORACION ELECTRICA DE LA COSTA ATLANTICA
(CORELCA)**

3000 I				RECURSOS ADMINISTRADOS POR LA ENTIDAD	\$184.320.000.000
3200 B				RECURSOS DE CAPITAL	\$184.320.000.000
3220				CREDITO INTERNO	\$17.780.000.000
3222				NO PERFECCIONADO	\$17.780.000.000
3250				RECURSOS DEL BALANCE	\$166.540.000.000
3255				VENTA Y CESION DE ACTIVOS PRODUCTIVOS EN GENERACION Y TRANSMISION	\$166.540.000.000
4000 II				APORTES DE LA NACION	\$1.000.000.000
4300				INVERSION	\$1.000.000.000
TOTAL SECCION					\$185.320.000.000

**SECCION 2105
CORPORACION ELECTRICA DE LA COSTA ATLANTICA
(CORELCA)**

NUM PROG	ART SUB	ORD SUB	REC PRO	REC	
				TOTAL ADICION	\$185.320.000.000
				A- PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	\$158.540.000.000
3				TRANSFERENCIAS	\$79.480.000.000
	022			OTRAS TRANSFERENCIAS	\$79.480.000.000
	002			SUBROGACION POR LA NACION DE LOS CREDITOS EXTERNOS GARANTIZADOS	\$79.480.000.000
		98		OTROS RECURSOS DEL BALANCE	\$79.480.000.000
6				SERVICIO DE LA DEUDA INTERNA	\$79.060.000.000
	002			SECTOR FINANCIERO Y OTROS	\$16.800.000.000
		98		OTROS RECURSOS DEL BALANCE	\$16.800.000.000
	004			GOBIERNO NACIONAL	\$62.260.000.000
		98		OTROS RECURSOS DEL BALANCE	\$62.260.000.000
				B- PRESUPUESTO DE INVERSION	\$26.780.000.000
3601				GENERACION DE ENERGIA ELECTRICA	\$16.000.000.000
	004			OPERACION Y MANTENIMIENTO DE SISTEMAS ELECTRICOS	\$16.000.000.000
	001			RECUPERACION DE UNIDADES TERMICAS	\$7.000.000.000
		93		CREDITO INTERNO DIRECTO AUTORIZADO	\$7.000.000.000
	002			SUMINISTRO DE ENERGIA PARA EL DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA. DISTRIBUCION PREVIO CONCEPTO DNP.	\$9.000.000.000

NUM PROG	ART SUB	ORD SUB	REC PRO	REC	
				29 VALOR EN PESOS DE LOS INSTRUMENTOS COLOMBIANOS AL PORTADOR EN EL EXTERIOR	\$1.000.000.000
				98 OTROS RECURSOS DEL BALANCE	\$8.000.000.000
3602				TRANSMISION DE ENERGIA ELECTRICA	\$10.780.000.000
	002			LINEAS Y SUBESTACIONES DE TRANSMISION	\$10.780.000.000
		005		CONSTRUCCION LINEA VALLEDUPAR-CUESTECITA A 230 KV.	\$10.780.000.000
		93		CREDITO INTERNO DIRECTO AUTORIZADO	\$10.780.000.000
3.				Efectuar el siguiente contracrédito en el Presupuesto General de la Nación de 1992 por valor de	\$3.500.000.000, así:

**SECCION 2101
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA**

**UNIDAD 2101 21
DIRECCION SUPERIOR**

				TOTAL CONTRACREDITOS	\$3.500.000.000
				B. CONTRACREDITOS DE INVERSION	\$3.500.000.000
2103				SERVICIOS PUBLICOS URBANOS Y RURALES	\$3.500.000.000
		003		PLAZAS DE MERCADO	\$3.500.000.000
		001		SUBSIDIO EN EL SERVICIO DE ENERGIA ELECTRICA. DISTRIBUCION PREVIO CONCEPTO DNP	\$3.500.000.000
		27		INTEGRADO CHEMICAL BANK 91-94	\$3.500.000.000

NUM ART ORD SUB REC
PROG SUB PRO

4. Con base en el contracrédito anterior abrir el siguiente crédito en Presupuesto General de la Nación de 1992 por \$3.500.000.000, así:

**SECCION 1301
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO**

**UNIDAD 1301 05
DIRECCION GENERAL DE CREDITO PUBLICO**

	TOTAL CREDITOS	\$3.500.000.000
	B CREDITOS INVERSION	\$3.500.000.000
4101	SERVICIO DE LA DEUDA, APORTES E INVERSIONES FINANCIERAS	\$3.500.000.000
004	APORTES A ORGANISMOS NACIONALES	\$3.500.000.000
012	PAGOS POR MENORES TARIFAS SECTOR ELECTRICO DISTRIBUCION PREVIO CONCEPTO DNP	\$3.500.000.000
27	INTEGRADO CHEMICAL BANK 91-94	\$3.500.000.000

Artículo 21

Para la ejecución de los recursos adicionales en el Presupuesto General de la Nación de que trata el artículo anterior, se requerirá exclusivamente el envío de la documentación que soporta la operación a la Contraloría General de la República.

**CAPITULO IV
OTRAS DISPOSICIONES**

Artículo 22

Las operaciones de crédito que realice la Financiera Energética Nacional S.A. -FEN- para el propósito del presente Decreto estarán exceptuadas de los límites o cupos individuales de crédito fijados por las normas vigentes, cuando

así lo autorice la Junta Directiva de la entidad, previo concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En desarrollo de lo dispuesto en el inciso anterior, y siempre que se cumplan las condiciones previstas en el mismo, estarán igualmente exceptuados de los límites o cupos individuales de crédito aquellos préstamos que otorgue la Financiera Energética Nacional S.A. -FEN-, con cargo a los recursos del empréstito externo otorgado por el EXIMBANK del Japón, con destino a los siguientes proyectos: Ríogrande II, Segundo Plan de Transmisión, Interconexión con Venezuela, Recuperación Plantas Térmicas, Mantenimiento Planta Mesitas, Línea Valledupar- Cuestecita, Línea Bucaramanga-Ocaña-Cúcuta y Guavio.

Artículo 23

Con el exclusivo propósito de dotar del complemento indispensable a las acciones que emprendan las entidades del sector para superar el déficit en la generación de energía eléctrica, los particulares que cuenten con energía y potencia disponibles podrán venderlas.

Para tal efecto, las entidades propietarias de redes de transmisión y de distribución deberán permitir la conexión de tales particulares, previo el cumplimiento de las normas técnicas y legales que rijan el servicio y la operación de la red, así como el pago de las retribuciones que les corresponda.

Los cargos y precios serán acordados entre la empresa generadora, los propietarios de las redes y los usuarios de las mismas. En caso de no existir acuerdo y con el fin de garantizar el acceso y uso de la red, los cargos serán fijados por la Junta Nacional de Tarifas, que definirá la metodología para el cálculo de los mismos.

Artículo 24

Con el fin de asegurar la aplicación de las medidas contempladas por este Decreto relativas al suministro de energía eléctrica, ISA podrá comprar y vender libremente energía y potencia.

Artículo 25

Para el logro de los propósitos previstos en el presente Decreto la Empresa de Energía de Bogotá tomará todas las medidas necesarias para la pronta recuperación de su parque térmico y para acelerar la puesta en operación del proyecto hidroeléctrico del Guavio, con el fin de que la primera unidad entre en operación a más tardar en diciembre de 1992.

Para tal efecto la Empresa de Energía de Bogotá, previa aprobación de su Junta Directiva, podrá pactar con los actuales contratistas de obra pública, suministro, interventoría, consultoría y asesoría, modificaciones, adiciones y reformas a los contratos en ejecución, autorizados o en perfeccionamiento. No se aplicará lo dispuesto en este inciso a las reclamaciones que hayan presentado o lleguen a presentar a la Empresa los contratistas.

Artículo 26

Con el fin de subsanar el déficit de generación de energía eléctrica en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica CORELCA celebrará los contratos que sean necesarios. Para tal propósito la Corporación podrá asociarse con entidades públicas o privadas.

La celebración de los contratos a que hace referencia el inciso anterior requerirá la expedición previa del respectivo certificado de disponibilidad presupuestal. Dichos contratos se perfeccionarán con el registro presupuestal y requerirán la publicación en el Diario Oficial, la cual se entenderá cumplida por el pago de los derechos correspondientes.

Artículo 27

Con el fin de subsanar el déficit de suministro de energía eléctrica a la población de Tumaco, la Corporación Autónoma Regional del Cauca -CVC- podrá contratar, con la aprobación de su Consejo Directivo, directamente las siguientes obras complementarias de la línea de transmisión Pasto-Tumaco:

1. Construcción y montaje de las subestaciones Buchelli y Tumaco.
2. Construcción de la línea de subtransmisión entre las subestaciones Buchelli y Tumaco.
3. Construcción y montaje del tramo común de línea a doscientos treinta kilovoltios (230 kv) en doble circuito a Pasto.

Artículo 28

Sin perjuicio de las situaciones jurídicas debidamente constituidas, lo dispuesto en el presente Decreto se aplicará a los contratos de empréstito que se encuentren previstos en el mismo y que estén en trámite.

Artículo 29

El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá, D.C. a
24 ABR. 1992

HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA
Ministro de Gobierno

NOEMI SANIN DE RUBIO
Ministra de Relaciones Exteriores

FERNANDO CARRILLO FLOREZ
El Ministro de Justicia

RUDOLF HOMMES RODRIGUEZ
Ministro de Hacienda y Crédito Público

RAFAEL PARDO RUEDA
Ministro de Defensa Nacional

ALFONSO LOPEZ CABALLERO
Ministro de Agricultura

ALBERTO CALDERON ZULETA
Viceministro de Desarrollo Económico encargado de las funciones del despacho del Ministro de Desarrollo Económico,

JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR
El Ministro de Minas y Energía

RAFAEL ORDUZ MEDINA
Viceministro de Educación Nacional, encargado de las funciones del despacho del Ministro de Educación

FRANCISCO POSADA DE LA PEÑA
Ministro de Trabajo y Seguridad Social

CAMILO GONZALEZ POSSO
Ministro de Salud

MAURICIO VARGAS LINARES
Ministro de Comunicaciones

JUAN FELIPE GAVIRIA GUTIERREZ
Ministro de Obras Publicas y Transporte

INFORME DE LA COMISION EVALUADORA

Comisión Investigadora

Con miras a determinar las causas que han originado la actual crisis, el Gobierno encargó a una Comisión de Expertos del sector privado la labor de adelantar la correspondiente investigación. A su turno el Honorable Congreso de la República ha estado adelantando también su propia evaluación, mediante la citación a los Ministros y demás funcionarios que han intervenido en la programación y dirección del sector eléctrico en los últimos doce años.

Informe de la Comisión

El 27 de mayo de 1992, La Comisión Evaluadora presentó el siguiente informe sobre las Causas del racionamiento y las dificultades estructurales del sector eléctrico:

CAUSAS DEL ACTUAL RACIONAMIENTO ELECTRICO

I. ERRORES EN LA OPERACION DEL SISTEMA

El racionamiento actual hasta el mes de junio, es del orden de 2.400 GWH; buena parte de él habría podido evitarse si se hubiera actuado con previsión.

La Comisión Evaluadora solicitó a ISA, a la CNE y a asesores independientes, que corrieran los modelos de operación y planeamiento con nuevos parámetros de costo de racionamiento y diferente disponibilidad de las térmicas en operación. En todos los casos se concluye que el racionamiento se hubiera reducido al menos en la mitad, de haberse utilizado parámetros racionales e información veraz sobre disponibilidad de las térmicas. Obviamente, si además las térmicas hubieran tenido buen mantenimiento, el racionamiento en el período marzo a junio se habría reducido aún más, y no habría excedido el 20% del actual.

II. MODELO DE OPERACION DE ISA

El complejo modelo de operación del sistema interconectado desarrollado por ISA, no es el principal responsable de los errores, sino los equivocados

parámetros con que se corrió. Sin embargo, el modelo presenta algunas deficiencias. Las principales son:

- No correlaciona las diferentes hidrologías. Subestima las probabilidades de hidrologías bajas y altas.
- No entrega diferentes señales de alarma. Las explicaciones de los técnicos de ISA, permiten concluir que sólo cuando se cruzan las curvas de reservas hidráulicas con el nivel crítico, y se requiere racionar, el modelo ordena tomar las medidas de emergencia.

Veamos el caso que nos ocupa: Un observador de las curvas de evolución de reservas hidráulicas en el período abril-diciembre de 1991, concluye que en abril de 1991, éstas son un 13% inferiores al mínimo de 1990, y un 36% menores que el mínimo del 89. Si bien este mínimo es superior al ocurrido en 1988, en dicho año existían altos márgenes de seguridad. En septiembre de 1991 las reservas no se recuperaban y eran 14% menores que en el 90 y 25% menores que en el 89; diciembre del 91 termina con reservas 34%, 31% y 35% inferiores a los años 90, 89 y 88 respectivamente. Cualquiera de estas diferencias equivale en GWH al actual racionamiento.

En síntesis no satisface la necesidad crucial de la Nación, de contar con un instrumento que advierta oportunamente el riesgo de racionamiento y evite situaciones dramáticas como la actual.

POR QUE OPERO MAL EL MODELO?

Los parámetros usados para 1991-1992 daban señales equivocadas:

1. Costo del KWH racionado

El modelo usó, hasta diciembre de 1991, un costo de \$28/KWH que minimizaba el impacto económico del racionamiento. Este costo es muy inferior al real para la economía.

Por una razón casi inexplicable, el costo de racionamiento es inferior al costo adoptado para la planeación de largo plazo. El BID -entidad que en algunas ocasiones cuestionó el asignar costos elevados al racionamiento-, propuso, en la evaluación de la reprogramación del Guavio de 1987, establecer en US\$ 0.50/KWH el costo de la energía racionada (aproximadamente \$300/KWH de 1991).

En el Acta del Comité de Planeación de ISA de enero 15 y 16 de 1991, consta la razón dada por los socios de ISA (con excepción de EEPPM) para mantener subvaluado el costo de racionamiento: "Después de los análisis efectuados sobre el tema no se llegó a un acuerdo pues todas las empresas socias, con excepción de EEPPM, consideran que los valores utilizados son de por sí altos, teniendo en cuenta que el racionamiento se realiza en los usuarios de más bajas tarifas. Por su parte la CNE, DNP, MINMINAS y JNT, insistieron en la necesidad de hacer las modificaciones pues los valores actuales no están acordes con una racionalidad económica, produciendo un desestímulo a la inversión en generación".

2. Reducción de los parámetros críticos

El modelo se calibró para operación bajo riesgo de tener una hidrología con el 80% de probabilidad de ser superada. Este parámetro en épocas de holgura de capacidad de generación, no es de por sí alarmante. Lo extraño es haberlo mantenido en 1991 cuando ya se conocía el retraso de la central de Río Grande II, y cuando los atentados guerrilleros y la agitación laboral daban señales inequívocas sobre la necesidad de extremar los parámetros. Si a lo anterior se agrega la mala hidrología del 91, y la previsible del 92, no se encuentra justificación. Con relación a 1992, debe mencionarse que el fenómeno de El Niño era conocido en el segundo semestre de 1991, y de acuerdo con la información de ISA, sólo en noviembre el HIMAT informó de este hecho.

La posibilidad de ocurrencia de verano de principios de año era altamente probable. El fenómeno de El Niño, al cual se atribuye la severidad de la sequía no es un fenómeno nuevo. Su registro histórico abarca más de 450 años. Según estudio del Dr. Hernando Dueñas Jiménez, miembro de número de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales "en 1990 se presentó un intento de El Niño, el cual puso en alerta a la Comunidad Científica Internacional y desde finales de 1990 se pronosticó con bases sólidas la presencia de El Niño, para finales de 1991". "Se le apostó -continúa el Dr. Dueñas Jiménez- al invierno de 1992 para esconder una crisis energética de grandes proporciones, pero se apostó sin mayor conocimiento de causa, puesto que la información de los últimos 52 años nos mostraba que El Niño aleja las lluvias en los Andes como aleja la pesca en el Pacífico".

Si bien en algunos pocos casos el fenómeno de El Niño produce más lluvias que la pluviosidad normal, en la mayor parte ocurre lo contrario.

Es decir se apostó al invierno cuya probabilidad de ocurrencia era inferior al 50%.

3. Falsa información sobre la disponibilidad de las plantas térmicas

Las causas hasta ahora señaladas son graves, pero pueden catalogarse como "culposas". La falsa información, en cambio es "dolosa". Si al modelo se le informa de una mayor disponibilidad de las plantas térmicas, el resultado es ordenar un mayor desembalsamiento pues el soporte térmico aleja la posibilidad de racionamiento. Durante los meses de agosto a noviembre de 1991, las térmicas generaron un promedio de 590 GWH contra 633 GWH en el período enero-julio. Obsérvese que aunque el nivel del embalse agregado no se recuperaba y existían los factores de riesgo antes mencionados, se estaba generando menos energía térmica. Los niveles de generación del segundo semestre no descubren la magnitud del problema de mantenimiento, pues el modelo ordenaba operar a baja capacidad térmica, y el interés de todos los socios de ISA era dar una información de una mayor disponibilidad de térmicas para comprar energía más barata. En diciembre de 1991 y en los meses siguientes el problema se muestra en toda su magnitud: El sistema térmico está en más de un 40% fuera de servicio.

Para el día 12 de mayo de 1992, la disponibilidad térmica sólo estaba en el 59% de la capacidad efectiva. Sin embargo, es bueno señalar que aún con esta baja disponibilidad, el sistema térmico generó 804, 860, 756 y 851 GWH en los meses de diciembre 91 a marzo de 1992, lo que representa 228 GWH/mes más que el promedio agosto-diciembre de 1991, cuando los embalses no se recuperaban, y debió haberseles protegido.

Si se hubiesen operado las térmicas de agosto/91 a noviembre/91 al nivel que se operaron de diciembre/91 a marzo/92, se hubieran generado 900 GWH adicionales, reduciendo así el racionamiento actual en por lo menos una tercera parte.

III. CRISIS EN EL MANTENIMIENTO DE LAS PLANTAS TERMICAS

La capacidad térmica instalada asciende a 2.100 MW; la capacidad efectiva es 1.835 MW; sólo opera en promedio el 62%, 1.137 MW. Totalmente fuera de servicio están 368 MW, y de éstos, el 45% son de propiedad de ISA.

No hay razón para que Chinú, con 100 MW, no opere; en el contrato firmado en 1981, Ecopetrol sólo garantiza a ISA gas por seis años, suministrado desde la Guajira por medio del gasoducto de Promigas hasta Cartagena, y de allí a Jobo-Tablón por el gasoducto Cartagena-Jobo-Tablón. Desde 1980 se conocía que el gas en el área de Córdoba no permitía atender dichas plantas. Cuando las plantas se instalaron en 1983 la emergencia había pasado e ISA no demandó gas ni Ecopetrol lo suministró. En 1988 se renueva el contrato y tampoco se demanda gas. No es de extrañar que las inversiones entre Jobo-Tablón y Cartagena para aumentar la capacidad de transporte no se realizaran. Sólo recientemente se aprobó la venta de éstas plantas a Corelca y su traslado a Barranquilla. Hoy se encuentran en Chinú operando a bajísima carga por falta de gas. En la actualidad se estudia la posibilidad de aplazar el traslado y suministrar gas de un yacimiento recién descubierto, cuya evaluación está realizando Ecopetrol.

Termozipa V de 66 MW y propiedad de ISA, sólo estará reparada en diciembre de 1992; su reparación se ordenó cuando el racionamiento era inevitable.

La E.E.B. nunca consideró necesario mantener las centrales I y II de Termozipa que generarían 70 MW.

Corelca, si bien descuidó el mantenimiento hasta 1989, a partir de ese año ha efectuado importantes inversiones en este campo.

Las empresas del sector han atribuido la responsabilidad del mantenimiento a decisiones del gobierno nacional -en particular el DNP- entidad a la cual señalan como causante de los bajos niveles de mantenimiento por haberles negado la aprobación presupuestal para esta actividad. Algunas consideraciones merece este aserto.

Antes de 1990 ISA y las electrificadoras departamentales eran autónomas en la asignación presupuestal de ingresos generados con recursos propios. Los presupuestos de la E.E.B dependían de la administración y del Consejo Distrital. Corelca e ICEL sí formaban parte del presupuesto general de la Nación, pero de acuerdo con los documentos del DNP, en el período 1990-1992 se les aprobó el 93% de los recursos solicitados para mantenimiento. Igualmente, el DNP manifestó que antes de 1990, las solicitudes presupuestales de Corelca daban igual prioridad a la construcción de Urrá que al mantenimiento.

Lo que es inconcebible es que decisiones de mantenimiento tengan que depender de autorizaciones del orden nacional. En cualquier mediana empresa,

el mantenimiento es responsabilidad autónoma del Gerente de Mantenimiento. Nadie concibe que deba consultarse con el Presidente Ejecutivo, esperar aprobación de la Junta Directiva, y de la Asamblea de Accionistas.

Una idea de lo que representan los 368 MW fuera de servicio en el momento en que se necesitaban, es la siguiente: Si las plantas térmicas hubieran operado al 75% de su capacidad durante los meses de enero a junio de 1992, el racionamiento se hubiera reducido a la mitad.

IV. PROBLEMAS LABORALES

La ausencia de competencia en el sector, ha propiciado la ineficiencia de las empresas y un aumento desmedido de los gastos de funcionamiento: Crecieron en promedio, un 10% anual por encima de la inflación, y se duplicaron, en términos reales, en menos de 8 años.

La "generosidad" para atender las peticiones laborales de los trabajadores olvidó que las relaciones industriales entre las empresas nonopólicas estratégicas y sus sindicatos exigen el más delicado y estricto manejo, para precautelar el interés general.

Como respuesta a esta generosidad y a partir de 1987, se intensificaron los actos de sabotaje, en especial en las térmicas de la Costa Atlántica. Entre los meses de diciembre de 1991 y abril de 1992, por causas laborales directas, se dejaron fuera de servicio, en promedio 22.600 KW/mes. Aún más delicado ha sido el efecto en el retraso de los mantenimientos programados.

V. LA GUERRILLA

La subversión es culpable principalísima de éste y otros muchos males que azotan a la Nación y que ésta conoce de sobra.

CONCLUSION

Es indispensable que la opinión pública conozca que la casi totalidad del racionamiento hubiera podido ser evitado, con una mejor operación del modelo, con una real disponibilidad de las plantas térmicas anunciadas, y sin los actos de sabotaje laboal y guerrillero. La parte atribuible a la hidrología (aproximadamente una quinta parte del racionamiento actual) también se hubiera evitado si las plantas térmicas que han debido operar en la emergencia hubieran tenido mantenimiento.

Mensualmente se entrega a la Junta Directiva de ISA, y a través de ella al Ministerio de Minas y Energía, un informe de operación que contiene el estado y evolución de los embalses. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, Secretario del CONPES, como Miembros de la Junta Directiva de ISA también reciben esta información.

La evidencia documental muestra que el Ministerio de Minas y Energía, y por lo tanto el Presidente de la República no fueron informados de la inminencia del racionamiento sino pocos días antes de que éste se presentara como un hecho inevitable. La poca atención prestada por los Miembros de la Junta Directiva de ISA al flujo de información sobre el sistema de embalses reportado por la empresa, deja profundas dudas sobre el nivel de interés, capacidad y responsabilidad de los administradores. Es evidente que en el sector eléctrico se sobrepone el interés particular de cada empresa al interés público.

La Comisión tiene la certeza de que si los funcionarios de ISA, que conocían de tiempo atrás la altas posibilidades de racionamiento, hubiesen insistido durante el año pasado ante la Junta Directiva de esa empresa sobre este punto, y si ese organismo hubiese corregido los modelos con datos adecuados acerca del costo del racionamiento, de la posibilidad de ocurrencia, de un verano severo, y de la verdadera disponibilidad de las térmicas, el país no estaría hoy sufriendo los enormes perjuicios económicos y sociales a que se ha visto sometido.

En la Junta Directiva de ISA, en su Comité de Operación y en el aparato administrativo de la empresa reside la responsabilidad principal de la mala operación del sistema durante 1991. El Comité de Operación advierte en noviembre de 1991 la presencia de problemas, y no obstante sólo vuelve a reunirse en febrero de 1992. Los errores cometidos ocasionaron un racionamiento mucho más severo que el atribuible a las escasas lluvias.

No se conciben las explicaciones de algunos gerentes en el sentido de que sólo en febrero conocieron sobre la necesidad del racionamiento. Existen actas de ISA de principios de 1989 y de EPM del mismo año, en las cuales se afirma que el retraso de Río Grande II, podría llevar a un racionamiento en 1992 y 1993.

Es también inconcebible y deplorable la prolongada interinidad en la gerencia de ISA, que pudo contribuir a que no se tomaran medidas drásticas en el momento en que ellas eran necesarias. Es pertinente enfatizar que todas las que se han dado en llamar "causas estructurales" eran conocidas plenamente,

y por tanto no pueden ser alegadas como excusa en la coyuntura. La energía es un bien no transable en el corto plazo. Si se acaba, no puede ser importada de inmediato como otros bienes y servicios. Su importancia y su verdadero costo económico, político y social, son hoy una vivida realidad. Este es un claro agravante de responsabilidad.

DIFICULTADES ESTRUCTURALES

La Comisión, después de dejar sentado su pensamiento sobre las causas inmediatas del racionamiento, considera conveniente reseñar las principales dificultades estructurales del sector eléctrico.

I. INEFICIENCIA ADMINISTRATIVA E IMPUNIDAD

Este factor, que en algunas ocasiones puede tildarse de desgreño, ha tenido más influencia en el actual racionamiento que la hidrología crítica por la cual atraviesa el país.

Como en la casi totalidad de los sectores estatales, el de Energía se caracteriza por la impunidad. No se conocen casos de enjuiciamiento por omisiones, descuidos o negligencia, ni de carácter penal, ni de tipo puramente disciplinario. Dentro de ese marco florece la irresponsabilidad y en algunos casos la deshonestidad.

II. COMPLEJIDAD INSTITUCIONAL DEL SISTEMA

La múltiple participación de entidades de todo orden en la operación del sector, lejos de lograr una coordinación adecuada del mismo, propició un esquema de responsabilidad diluida con la posibilidad de vetos individuales. Es importante mencionar que en el planeamiento del mediano y largo plazo, es necesaria la participación de los organismos del orden nacional. Lo que es inaudito es su participación en la operación día a día, y más aún, en las decisiones de mantenimiento.

El sector eléctrico colombiano es un monopolio estatal de la peor especie, con rasgos de oligopolio, que se colude para unos efectos, y se hace fraude para otros. Carece de dolientes que se ocupen de proteger la eficiencia microeconómica en cada empresa, y de un claro responsable nacional con poder suficiente para velar por el permanente suministro de energía a la sociedad civil.

III. DEBILITAMIENTO FINANCIERO DEL SECTOR

La congelación de tarifas en el año 1974, disparó la deuda hacia finales del 78; nuevamente la medida de reducir las tarifas en términos reales tomada en el 83, aunada a una devaluación masiva en 1985 hizo ya inmanejable el servicio de la deuda.

IV. ESQUEMA TARIFARIO

Consecuentes con un cuestionable manejo económico que hizo carrera en Colombia, nuestras tarifas de energía son manejadas con criterio populista. Así se ha impedido que sus niveles sean acordes con los costos reales del sistema, que deben comprender, no sólo los directos de operación, sino unas partidas necesarias para asegurar una expansión acorde con las necesidades nacionales. El nivel de las tarifas de servicios públicos, en particular, las de energía eléctrica, han estado siempre en el centro de los debates electorales y nuestros conductores políticos se han ocupado de prometer su congelación.

Debe mencionarse que un adecuado manejo tarifario requiere ofrecer alternativas energéticas a los usuarios y en especial a los sectores de menos ingresos; los programas de masificación del gas natural domiciliario y el incremento en la oferta de gas propano apuntan en dicha dirección. Por otra parte, mientras la comunidad tenga la clara y real convicción de que los ingresos de las empresas se dilapidan en mantener grupo privilegiados de administradores y trabajadores, unido a una clara percepción de inmoralidad y corrupción, muy difícilmente aceptará niveles tarifarios acordes con las necesidades de expansión y operación del sector.

V. DEVALUACION

A la dificultad de mantener unas tarifas costeables debe sumarse el hecho de que las obras de expansión en la generación son contratadas en moneda extranjera y con créditos a largo plazo. Las devaluaciones del peso colombiano con relación al dólar y de éste con respecto a otras divisas han afectado considerablemente los montos de la deuda externa del sector.

VI. DESGREÑO ADMINISTRATIVO

Los costos laborales, la innecesaria duplicidad de funciones entre empresas del sector, las costosísimas convenciones colectivas, que han elevado los niveles prestacionales por encima del 200% en algunos casos, la burocrati-

zación con intereses electorales, son algunas de las causas que también inciden en la constante crisis de las finanzas del sector.

Agréguense las pérdidas de energía, muy por encima de los niveles aceptables, que pueden corregirse con operaciones de mantenimiento de líneas y redes, y con un mejor control de los robos de energía del sistema, aún con sanciones de carácter penal.

Crítica es la situación administrativa de las electrificadoras filiales del ICEL y CORELCA. Estas empresas enrolaron 2.800 personas, en el periodo 1985-1990, lo que representa el 25% de su planta de trabajadores. En las empresas del ICEL, los gastos de funcionamiento crecieron al 37.5% anual, más de 12 puntos por encima de la inflación. Puesto que el aumento en los gastos de funcionamiento absorbió sus ingresos en forma creciente, los resultados financieros se deterioraron constantemente. Esta situación se agudizó en 1990, cuando el crecimiento nominal de los servicios personales fue del 51% y el de los gastos generales 46%. En este año los gastos operativos superaron los ingresos.

Los gastos de funcionamiento de las matrices ICEL y Corelca crecieron 40% y 26% respectivamente durante el periodo anotado. Los ingresos corrientes sólo cubrieron un 75% de los gastos en Icel y un 86% en Corelca.

Es bueno mencionar que en un estudio publicado en 1983 por la Contraloría General de la República se concluía que los costos administrativos de las diferentes empresas en el período 1974-1983, cuando se comparaban con otras empresas del sector público crecían en forma razonable. Se advertía, en ese mismo estudio, que no podía afirmarse lo mismo de algunas de las electrificadoras como el Icel y Corelca, cuyo crecimiento laboral, era superior en términos reales, a cualquier aumento de producción. Debe advertirse que ya desde finales de la década del 60 los costos laborales de las empresas del sector público mostraban aumentos por encima de los otros renglones de la economía. Es decir, el diagnóstico en 1992 sigue siendo válido si se incluye a la E.E.B. entre las empresas que han dejado aumentar excesivamente sus gastos administrativos.

La E.E.B., antaño modelo de administración, se convirtió por arte de la politiquería en ejemplo de desgreño, deshonestidad y mala administración.

VII. CLIENTELISMO POLÍTICO Y SINDICAL

El real control de las empresas reside en una explosiva mezcla de administradores políticos con afanes electorales, de enriquecimiento o mixtos, y estilos sindicales pasados de moda en todo el mundo. En muchas ocasiones las administraciones ineficientes o corruptas con el fin de evitar fiscalización por parte de los trabajadores (situación muy común en las empresas públicas) optaron por ceder a sus pretensiones. Esto explica el alarmante crecimiento de la burocracia y de los gastos administrativos de las empresas del sector, en particular la E.E.B. y las electrificadoras de Corelca e Icel. En la práctica un estilo perverso de privatización se ha apoderado de las empresas. Sus "dueños" (los poderes administrativos, sindicales y electorales), no invirtieron sus capitales ni tomaron riesgos para hacerse al control de estos activos y usufructuarlos en su propio beneficio.

VIII. PREFERENCIA DE LOS ADMINISTRADORES POR LOS PROYECTOS DE BENEFICIOS CONCENTRADOS Y COSTOS DISTRIBUIDOS

Es innegable la preferencia del sector por la construcción de los macroproyectos y por las grandes contrataciones que esto conlleva. En ellas los beneficios se concentran y los costos, atribuibles a los errores, se distribuyen entre toda la comunidad. Esto explica la prioridad en la construcción de centrales hidroeléctricas con su cadena de obras adicionales y reclamaciones, sobre la obvia construcción de las redes de transmisión para evacuar la energía que algún día generarán. Igualmente explica la baja prioridad dada al mantenimiento de las obras construídas.

En los medios se cuestiona hoy la administración Puyo Vasco en la E.E.B., así como la García Bejarano. La Contraloría y la Procuraduría analizaron el descalabrado proceso del Proyecto del Guavio, calificando ácidamente todo su desarrollo.

La Comisión considera que la Procuraduría General de la Nación debe culminar el informe sobre el Proyecto Guavio. El estudio se ha concentrado en los aspectos técnicos y administrativos y no incluyó su dictamen sobre las conductas personales de los funcionarios y contratistas que pudieran haber incurrido en faltas disciplinarias o conductas dolosas que la Nación apreciaría ver ejemplarmente sancionadas.

Igual tratamiento, por supuesto, debe recibir todo el sector. No se pueden quedar sin respuesta las inquietudes que corren de boca en boca sobre graves irregularidades en Corelca, Icel y sus electrificadoras.

IX. RETRASO EN LOS PROYECTOS DE GENERACION

Es obvio que de haber estado en operación a finales de 1991 los Proyectos del Guavio y Río Grande II, el racionamiento no se hubiera presentado. Sin embargo, desde 1987 se sabía que el Proyecto del Guavio no entraría con anterioridad al segundo semestre de 1992.

La reprogramación que condujo al retraso del Guavio no fue una decisión unilateral del Gobierno Nacional, sino que respondió a la crítica situación financiera de la E.E.B. y a un cúmulo de errores administrativos que en la ejecución de ese proyecto se habían detectado. Los financiadores del proyecto, antes de discutir la fecha de entrada en operación, decidieron estudiar la conveniencia o no de continuar con el mismo. Sólo después de haber aceptado la conveniencia económica de continuar con su ejecución, la E.E.B. e Isa aceptaron que éste entrará en 1992, pues los retrasos en su ejecución y en especial los problemas en el túnel de carga, determinaban que aún obteniéndose la financiación completa, la fecha de 1991 era optimista.

El retraso de Río Grande II, proyecto que no tenía problemas de construcción ni financieros, se debió a errores de EPM en el planteamiento de una licitación, que llevó a la negativa por parte de INCOMEX de las correspondientes licencias, y a eventuales demandas de los interesados nacionales.

Ya desde el segundo semestre de 1988 aparecía claramente este problema; es decir que el retraso de Río Grande II fue conocido con al menos dos años de antelación al verano actual.

X. DIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR

El sector más que sobre o subdimensionado está subadministrado. El concepto de dimensionamiento es dinámico. Si en 1987 eran claros los excesos de capacidad de generación y de potencia, éstos se iban agotando por el normal crecimiento de la demanda. En dicho año, al reprogramar la entrada del Guavio para 1992, se advertía que 1993 podía ser crítico; para 1992 no se preveía una situación difícil, pues estaría operando Río Grande II. Lo inexplicable, es que en 1990 ya se tenía certeza del atraso de Río Grande II y las

medidas de emergencia se limitaron a acelerar la interconexión con Venezuela que sólo entraría a finales de 1992.

El racionamiento de los años 80-81 condujo a acelerar una serie de proyectos, lo cual produjo un sobredimensionamiento por algunos años y el sobreendeudamiento del sector. Se descuidó casi totalmente el mantenimiento de las plantas. Igualmente la situación de crisis llevó a decisiones de inversión poco eficientes.

Finalmente, es necesario vigilar estrechamente la pronta culminación de las Centrales de El Guavio y Río Grande II y de la Interconexión con Venezuela, así como la reparación de las centrales térmicas que actualmente se encuentran fuera de servicio.

**PROYECTO DE
LEY ELECTRICA**

PROYECTO DE LEY 034 DE 1992 (SENADO)

*"Mediante el cual se establece el régimen para la generación,
transmisión y distribución de electricidad
en el territorio nacional"*

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

CAPITULO I PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 1

La presente ley establece el régimen de las actividades de generación, transmisión y distribución de electricidad, en concordancia con el marco general definido en la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios.

Artículo 2

El Estado y los agentes económicos vinculados con el servicio de electricidad tendrán los siguientes objetivos en el cumplimiento de sus funciones:

- a. Abastecer la demanda de electricidad de la comunidad bajo criterios de mínimo costo económico y de viabilidad financiera, procurando su cumplimiento en un marco de uso racional y eficiente de los diferentes recursos energéticos del país;
- b. Promover, donde hubiere lugar, la libre competencia en las actividades de generación, transmisión y distribución;
- c. Impedir prácticas que constituyan competencia desleal o abuso de posición dominante en el mercado y regular aquellas situaciones en que por razones de monopolio natural, la libre competencia no garantice su prestación al mínimo costo;
- d. Promover una operación eficiente, segura y confiable de los sistemas de generación, transmisión y distribución de electricidad;

- e. Permitir y facilitar la participación de los particulares en las actividades de generación, transmisión y distribución;
- f. Asegurar la protección de los derechos de los usuarios y el cumplimiento de sus deberes;
- g. Prever la adecuada incorporación de la dimensión ambiental en la planeación y gestión de las actividades de generación, transmisión y distribución que puedan afectar el ambiente natural y social;
- h. Mantener y operar las instalaciones de tal manera que se preserve la integridad de las personas, de los bienes y del medio ambiente y que se mantengan los niveles de calidad y seguridad establecidos;

Artículo 3

Las actividades relacionadas con el servicio de electricidad se regirán por principios de eficiencia, calidad, continuidad, adaptabilidad y neutralidad. La prestación del servicio público domiciliario de distribución de energía eléctrica se inspirará, además, en el principio de solidaridad y redistribución del ingreso.

El principio de eficiencia obliga a la correcta asignación y utilización de los recursos de tal forma que se garantice la prestación del servicio al menor costo posible.

En virtud del principio de calidad, el servicio prestado debe cumplir los requisitos técnicos que se establezcan para él.

El principio de continuidad implica que se debe garantizar la prestación del servicio, aun en casos de quiebra, liquidación, intervención, sustitución o terminación de contratos de las empresas responsables del mismo. En el caso de la distribución, se debe prestar el servicio sin interrupciones diferentes a las programadas por razones técnicas, fuerza mayor, caso fortuito o por las sanciones impuestas al usuario por el incumplimiento de sus obligaciones.

El principio de adaptabilidad conduce a la incorporación de los avances de la ciencia y de la tecnología susceptibles de aportar una mayor calidad y eficiencia en la prestación del servicio al menor costo económico.

El principio de neutralidad exige un tratamiento igual para todos los usuarios, siempre que reúnan los requisitos establecidos en norma de aplicación general,

sin discriminaciones diferentes a las derivadas de las condiciones y características técnicas de prestación del servicio.

Conforme al principio de solidaridad y redistribución del ingreso, los usuarios residenciales de menores recursos podrán acceder al servicio y satisfacer los consumos que cubran sus necesidades básicas mediante subsidios.

Artículo 4

La generación, la transmisión y la distribución de electricidad están destinadas a satisfacer necesidades colectivas primordiales en forma permanente; por esta razón, son consideradas servicios públicos de carácter esencial.

Artículo 5

Las actividades de generación, transmisión y distribución de electricidad serán objeto del control, inspección y vigilancia por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Artículo 6

Es deber de la Nación y de las entidades territoriales asegurar la prestación del servicio público de electricidad, de acuerdo con la siguiente asignación de competencias:

- a. A la Nación, las actividades de generación y transmisión de electricidad entre las diferentes regiones del país;
- b. Al Departamento, las de transmisión entre municipios de un mismo departamento; y,
- c. Al Municipio, las relativas al servicio domiciliario de distribución de electricidad.

Las competencias anteriores serán ejercidas a través de los instrumentos previstos en la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios.

Artículo 7

La prestación del servicio en sus distintas etapas se hará por el Estado, directa o indirectamente, por las comunidades organizadas o por las particulares, mediante las formas de organización contempladas en el Estatuto de los Servicios Públicos Domiciliarios.

Artículo 8

En las actividades de generación, transmisión y distribución de electricidad, podrán participar diferentes agentes económicos, públicos o privados, los cuales gozarán de libertad para desarrollar sus funciones en un contexto de libre competencia, de conformidad con el artículo 333, y el inciso penúltimo del artículo 336 de la Constitución Nacional.

Artículo 9

Cuando el Estado decida convocar a los diferentes agentes económicos para que, en su nombre, presten cualquiera de las actividades del servicio de electricidad, podrá suscribir contratos de concesión en los términos previstos en esta Ley, en el Estatuto de Contratación Administrativa y en los correspondientes decretos reglamentarios.

Artículo 10

Las empresas de carácter oficial que presten el servicio de electricidad, tendrán autonomía administrativa, patrimonial y presupuestal, en los términos previstos en la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios.

CAPITULO II DE LA REGULACION

Artículo 11

En relación con el servicio de energía eléctrica, la función de regulación del Estado tendrá como objetivo básico propiciar la adecuada y eficiente prestación del servicio de electricidad sin poner en peligro su continuidad, calidad y cobertura, ni la estabilidad económica de las entidades que lo prestan, velando por impedir prácticas que constituyan competencia desleal o abuso de posiciones dominantes en el mercado.

Artículo 12

La regulación de las actividades de generación, transmisión y distribución de electricidad estará a cargo de la Sala de Regulación de los Servicios de Energía de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la cual en adelante se llamará la Sala de Regulación, cuyas funciones generales, composición y administración están determinadas en la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios.

Artículo 13

Además de las funciones generales señaladas en la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios, la Sala de Regulación tendrá las siguientes funciones especiales en relación con el servicio público de electricidad:

- a. Definir los indicadores de calidad, confiabilidad y seguridad del servicio;
- b. Determinar las pautas para la liberación gradual del mercado;
- c. Establecer las categorías de grande, mediano y pequeño consumidor con base en parámetros técnicos y económicos y preservando el principio de neutralidad;
- d. Aprobar los cargos que deban sufragar los usuarios de las redes de transmisión y distribución;
- e. Establecer criterios para la fijación de compromisos de ventas garantizadas de energía y potencia entre las empresas eléctricas y entre éstas y los grandes consumidores;
- f. Designar el arbitro para dirimir las controversias que surjan en el Consejo Nacional de Operación, cuando no haya acuerdo para su elección;
- g. Expedir regulaciones específicas para la autogeneración y la cogeneración de electricidad y el uso eficiente, en términos económicos, de la energía por parte de los consumidores;
- h. Revisar, a petición de cualquier persona ajena al mismo Consejo, las decisiones del Consejo Nacional de Operación y ordenar, de ser el caso, su adición, modificación o revocatoria;
- i. Establecer el costo de oportunidad del capital para el cálculo de las tarifas;
- j. Definir las condiciones que deben reunir los concesionarios del servicio de electricidad.

CAPITULO III DE LA PLANEACION

Artículo 14

La planeación de la expansión del sistema eléctrico se realizará con el criterio de mínimo costo económico, de tal manera que los planes y proyectos aprobados sean técnica, económica, financiera y ambientalmente factibles; que cumplan con los requerimientos de calidad, confiabilidad y seguridad determinados por la Sala de Regulación y que sean lo suficientemente flexibles para adaptarse a los cambios que las condiciones técnicas, económicas y ambientales determinen.

Artículo 15

Compete a la Comisión Nacional de Energía, Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Minas y Energía, establecer los planes de referencia de la expansión de la capacidad de generación y de la red nacional de transmisión, a fin de orientar y racionalizar el esfuerzo de las empresas públicas y privadas hacia la satisfacción de las necesidades de la comunidad, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Energético Nacional y las políticas establecidas por el Ministerio de Minas y Energía.

Artículo 16

El Ministerio de Minas y Energía, a través de sus organismos adscritos y vinculados, promoverá el aprovechamiento económico y el desarrollo de proyectos de autogeneración, cogeneración y generación de electricidad en pequeña escala, dentro del manejo integral y eficiente de los recursos energéticos del país, así como el uso eficiente de la energía por parte de los consumidores.

Parágrafo.- Se entiende por autogeneración de electricidad, la producción de energía eléctrica con el fin de suplir parcial o totalmente los requerimientos de una instalación industrial, comercial o de cualquier otra naturaleza.

Se entiende por cogeneración la producción secuencial de energía eléctrica y de otras formas de energía útil (mecánica o térmica, en forma de calor o vapor) haciendo uso de una misma fuente primaria de energía.

Artículo 17

En el caso de proyectos de propósito múltiple que comprometan de cualquier manera recursos de la Nación, el Gobierno, a través de las entidades competentes, definirá los procedimientos para su consideración en el planeamiento,

para su evaluación de costos y beneficios y para la asignación de responsabilidades entre las empresas del sector eléctrico y otras entidades involucradas, sean éstas públicas o privadas.

Parágrafo.- Se entiende por proyecto de propósito múltiple aquél cuyo diseño y normas de operación han sido optimizados con base en dos o más usos diferentes, buscando la mejor solución de compromiso entre la generación eléctrica y otro u otros usos posibles.

Artículo 18

Compete al Ministerio de Minas y Energía la fijación de criterios y políticas para la planeación de los sistemas de distribución. La elaboración y ejecución de la planeación de los sistemas de distribución es responsabilidad de las empresas distribuidoras.

CAPITULO IV DE LA GENERACION DE ELECTRICIDAD

Artículo 19

Se entiende por generación la producción de electricidad mediante el aprovechamiento y transformación de cualquier fuente energética.

Artículo 20

La construcción de plantas generadoras, con sus respectivas líneas de conexión a la red de transmisión, está permitida a todos los agentes económicos. Las decisiones de inversión en generación eléctrica constituyen responsabilidad de aquellos que las acometan, quienes asumen en su integridad los riesgos inherentes a la ejecución y explotación de los proyectos.

Artículo 21

Las empresas que hagan parte del Sistema Interconectado Nacional deberán cumplir con las normas y acuerdos adoptados para la operación óptima del mismo.

Artículo 22

Para lograr el aprovechamiento óptimo de los recursos energéticos, las empresas generadoras operarán sus centrales en forma integrada, de modo que se minimice el costo económico de la operación del Sistema Interconectado Nacional, incluyendo el racionamiento. Para este efecto, el Centro Nacional

de Operación valorará los recursos energéticos utilizados en la generación de electricidad, así como el racionamiento, a su costo económico.

Artículo 23

Las empresas e industrias, privadas o públicas, con energía eléctrica disponible proveniente de la autogeneración, la cogeneración o la pequeña generación, podrán vender sus excedentes temporales a las empresas generadoras y distribuidoras a tarifas basadas en el costo marginal de corto plazo de la energía en el Sistema Interconectado Nacional, más el costo de transporte hasta el punto de entrega. En el caso de disponer de energía y potencia firmes, podrán venderla a precios libres a grandes consumidores, a empresas generadoras y a empresas distribuidoras, en las condiciones establecidas en la presente Ley y en el Estatuto de los Servicios Públicos Domiciliarios.

CAPITULO V

DE LA TRANSMISION Y DE LOS COMITES DE CARGA

Artículo 24

El servicio de transmisión consiste en el transporte de electricidad, a través de la red nacional y las redes regionales que interconectan los centros de generación con los distribuidores y grandes consumidores, en las condiciones de confiabilidad, seguridad y calidad establecidas por la Sala de Regulación.

Artículo 25

La red nacional de transmisión es el conjunto de líneas de transmisión y subestaciones a niveles de tensión nominales iguales o superiores a 220 kV, con sus equipos asociados. El servicio de transmisión que se presta a través de esta red se llamará servicio nacional de transmisión e incluirá el que se preste a través de interconexiones internacionales a tensiones nominales iguales o superiores a 220 kV.

Las redes regionales de transmisión están compuestas por las líneas de transmisión y subestaciones a niveles de tensión superiores a 30 kV e inferiores a 220 kV, con sus equipos asociados, así como también los equipos de transformación necesarios para su conexión a la red nacional de transmisión. El servicio de transmisión que se presta a través de estas redes se llamará servicio regional de transmisión e incluirá el que se preste a través de interconexiones internacionales a tensiones nominales menores a 220 kV.

Las redes de distribución están compuestas por las líneas y subestaciones a niveles iguales o inferiores a 30 kV, con sus equipos asociados, así como también los equipos de transformación necesarios para su conexión a las redes de transmisión.

El Sistema Interconectado Nacional está compuesto por las plantas y equipos de generación, las redes regionales de transmisión, las redes de distribución, las cargas eléctricas de los consumidores y la red nacional de transmisión que los conecta.

Artículo 26

La operación de la red nacional de transmisión deberá ser coordinada de modo que se logre la seguridad del sistema y la utilización de los recursos disponibles en la forma más económica y conveniente para el país. Tal coordinación será ejercida por el Centro Nacional de Operación con las empresas encargadas de las redes.

Artículo 27

Las empresas que sean propietarias de líneas, subestaciones y equipos señalados como elementos de la red nacional de transmisión, o que en el futuro las construyan por necesidades regionales, estarán sometidas a la obligación de operarlos con sujeción al "Acuerdo de Operación" a que se hace referencia en el literal b. del artículo 33 de la presente Ley y a las normas que convengan con el Centro Nacional de Operación.

El incumplimiento de las normas de operación de la red nacional de transmisión, la omisión en la obligación de proveer al mantenimiento de las líneas, subestaciones y equipos asociados, y toda conducta que atente contra la confiabilidad en el suministro de energía, darán lugar a las sanciones que establezca la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Artículo 28

La conexión de una red regional de transmisión, de una red de distribución, de una central de generación, o de un gran consumidor a la red nacional de transmisión impone a los interesados las siguientes obligaciones:

- a. Cumplir las normas técnicas que dicte la Sala de Regulación;
- b. Operar su propio sistema con sujeción a las normas que se establezcan por consenso y, en su defecto, a las que emita el Consejo Nacional de Operación;

- c. Cumplir los acuerdos operativos establecidos en los Comités de Carga Regionales;
- d. Ejecutar las órdenes operativas emanadas del Centro Nacional de Operación; y
- e. Ejecutar las obras necesarias para la conexión de sus instalaciones y equipos a la red de transmisión.

Artículo 29

Las empresas propietarias de redes de transmisión y de distribución permitirán la conexión de cualquier empresa eléctrica o gran consumidor que lo solicite, previo el cumplimiento de las normas que rijan el servicio y el pago de las retribuciones que correspondan. Así mismo, facilitarán el uso remunerado de sus redes por parte de otras empresas eléctricas, autogeneradores, cogeneradores, pequeños generadores y consumidores con arreglo a los reglamentos.

Artículo 30

Para el logro de una adecuada coordinación operativa del Sistema Interconectado Nacional se crean los Comités de Carga Regionales, que funcionarán en el ámbito de cada área operativa regional. Su organización, composición y estructura de operación serán reglamentadas por la Sala de Regulación.

CAPITULO VI DE LA OPERACION DEL SISTEMA INTERCONECTADO NACIONAL

Artículo 31

La planeación, coordinación, supervisión y control de la operación de los recursos de generación y transmisión que conforman el Sistema Interconectado Nacional, se hará a través del Centro Nacional de Operación y de acuerdo con las directrices trazadas por el Consejo Nacional de Operación, buscando el aprovechamiento más económico de los recursos disponibles.

Artículo 32

El Consejo Nacional de Operación estará conformado por un representante de cada una de las empresas de generación conectadas al Sistema Interconectado Nacional que tengan una capacidad instalada superior al dos por ciento (2%) del total nacional; por un representante de la empresa encargada del servicio nacional de transmisión; por representantes de las demás empresas

generadoras conectadas al Sistema Interconectado Nacional; por representantes de los Comités de Carga Regionales; y por un representante del Centro Nacional de Operación, con voz pero sin voto, quien hará las veces de secretario técnico.

Parágrafo.- El representante de la empresa encargada del servicio nacional de transmisión solo tendrá voto en aquellos asuntos relacionados con la transmisión. La Sala de Regulación reglamentará la participación de los Representantes de las empresas generadoras con capacidad instalada inferior al 2% del total nacional y de los Comités de Carga Regionales.

Artículo 33

Son funciones del Consejo Nacional de Operación:

- a. Elaborar y modificar su reglamento interno;
- b. Elaborar y modificar el "Acuerdo de Operación", el cual contendrá los principios, criterios y procedimientos para realizar el planeamiento de la operación, la ejecución del despacho del Sistema Interconectado Nacional y la determinación de los costos marginales de corto plazo, incluyendo el costo de racionamiento valorado en términos económicos;
- c. Supervisar el funcionamiento del Centro Nacional de Operación;
- d. Crear los grupos de trabajo que considere necesarios para tratar temas específicos relacionados con el desarrollo de su labor y definir el alcance de las funciones y atribuciones de los mismos;
- e. Establecer procedimientos para coordinar la operación con los Comités de Carga Regionales;
- f. Aprobar los informes sobre la operación real y esperada del Sistema Interconectado Nacional.

Parágrafo.- Las decisiones del Consejo Nacional de Operación podrán ser, en todo caso, recurridas ante la Sala de Regulación por cualquier persona ajena al mismo Consejo que actúe al efecto en su propio interés o en defensa de intereses generales.

Artículo 34

Las controversias que surjan en el seno del Consejo Nacional de Operación sobre decisiones que deban ser tomadas por unanimidad, según su reglamento interno, serán dirimidas por un árbitro designado por la totalidad de sus miembros en los términos establecidos en dicho reglamento. Si no hay acuerdo para la designación del árbitro, lo hará la Sala de Regulación.

Artículo 35

El Centro Nacional de Operación tendrá las siguientes funciones:

- a. Planear la operación integrada de los recursos de generación y transmisión del Sistema Interconectado Nacional que conduzca a una operación segura, confiable y de mínimo costo económico;
- b. Ejercer la coordinación, supervisión, control y análisis de la operación integrada de los recursos de generación y transmisión incluyendo las interconexiones internacionales;
- c. Determinar el valor de los intercambios energéticos resultantes del despacho económico de acuerdo con los costos marginales de corto plazo de los recursos energéticos del Sistema Interconectado Nacional;
- d. Recopilar, procesar y canalizar la información necesaria para adelantar tales funciones y preparar la información sobre la operación real y esperada del Sistema Interconectado Nacional;
- e. Ejercer la secretaría técnica del Consejo Nacional de Operación;
- f. Participar en los Comités de Carga Regionales;
- g. Coordinar la programación del mantenimiento de las centrales de generación y de las líneas de transmisión de la red nacional de transmisión;

Artículo 36

El Centro Nacional de Operación coordinará sus actividades con los centros regionales de control, con las empresas de generación, con las empresas propietarias de las redes de transmisión y, a través de los Comités de Carga Regionales, con las empresas de distribución.

Artículo 37

El Centro Nacional de Operación tendrá autonomía presupuestal, administrativa y patrimonial y funcionará como una entidad vinculada a la empresa a la cual se le encargue el servicio nacional de transmisión.

Los costos del Centro Nacional de Operación serán cubiertos por las empresas representadas en el Consejo Nacional de Operación en proporción a su capacidad nominal instalada de generación.

Artículo 38

Las empresas generadoras, las de distribución de electricidad y las que operen redes de transmisión tendrán la obligación de suministrar y el derecho de recibir en forma oportuna y fiel la información de generación y transmisión requerida para el planeamiento y operación del Sistema Interconectado Nacional y para la comercialización de la electricidad. La información será canalizada a través del Centro Nacional de Operación.

CAPITULO VII DE LOS CARGOS POR ACCESO A LA RED Y POR SU USO

Artículo 39

Los cargos asociados al servicio de transporte de electricidad cubrirán, en condiciones óptimas de gestión, los costos de inversión de las redes de transmisión y distribución, incluido el costo oportunidad de capital, según niveles de tensión, y los costos de administración, operación y mantenimiento de las redes con grados adecuados de calidad, confiabilidad y utilización de las mismas.

Artículo 40

Los cargos por el servicio de transporte de electricidad tendrán una estructura que refleje los costos de la prestación de los servicios de conexión, de confiabilidad y seguridad del suministro y de utilización de las redes.

Artículo 41

La Sala de Regulación definirá la metodología para el cálculo de los cargos asociados al servicio de transporte de electricidad y el procedimiento para hacer efectivo sus pagos. Los cargos serán calculados por las empresas que prestan estos servicios y sometidos a la aprobación de la misma Sala.

CAPITULO VIII DE LA DISTRIBUCION DE ELECTRICIDAD

Artículo 42

El servicio de distribución de electricidad consiste en el transporte de energía eléctrica a través de las redes de distribución, desde las redes de transmisión hasta el domicilio del consumidor final.

Artículo 43

Las compras de electricidad por parte de las empresas distribuidoras deberán garantizar, mediante contratos con otras empresas eléctricas, el servicio a los consumidores atendidos directamente por ellas, por un término no inferior al que establezca la Sala de Regulación. Tales contratos se celebrarán previa escogencia del contratista mediante convocatoria pública, con el fin de permitir la libre competencia.

Los contratos deberán establecer precios, cantidades, forma, oportunidad, y sitio de entrega, así como las sanciones a que estarán sujetas las partes por irregularidades en la ejecución de los contratos y las compensaciones a que haya lugar por incumplimientos.

CAPITULO IX DEL REGIMEN ECONOMICO Y TARIFARIO

Artículo 44

Las transacciones de electricidad entre empresas generadoras, entre distribuidoras, entre aquéllas y éstas y entre todas ellas y los grandes consumidores, son libres y serán remuneradas mediante los precios que acuerden las partes. Se incluyen en este régimen las transacciones que se realicen a través de interconexiones internacionales. Se exceptúan los intercambios entre empresas generadoras en el corto plazo, resultantes de la operación económica integrada del Sistema Interconectado Nacional.

Se considera violatorio de las normas sobre competencia y abuso de la posición dominante, cualquier práctica que impida a una empresa negociar libremente sus contratos de suministro, o cualquier intento de fijar precios mediante acuerdos previos entre vendedores, entre compradores o entre estos y aquéllos. Las empresas no podrán realizar acto o contrato alguno que prive a los usuarios de los beneficios de la competencia, cuando esta sea técnicamente factible.

Existirá sin embargo, un período de transición donde serán posibles acuerdos para repartos de excedentes.

Parágrafo.- La Sala de Regulación definirá la categoría de grande, mediano y pequeño consumidor, con base en parámetros técnicos y económicos, preservando el principio de neutralidad.

Artículo 45

Las ventas de electricidad a medianos y pequeños consumidores, serán retribuidas, sin excepción, por medio de tarifas sujetas a regulación.

Artículo 46

El régimen tarifario del servicio de distribución de electricidad para los medianos y pequeños consumidores estará orientado por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, suficiencia financiera, solidaridad y redistribución del ingreso, simplicidad y transparencia, definidos en la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios.

Así mismo, se sujetarán a ese Estatuto los aspectos relacionados con los subsidios y su asignación, con las metodologías y procedimientos de cálculo, estructuras, actualización y cobro de tarifas y, en general, las disposiciones relativas a la regulación de las tarifas.

Artículo 47

Además de los criterios generales expresados en el artículo anterior, las fórmulas de tarifas para la distribución de electricidad tomarán en cuenta los componentes de generación y transmisión, y reconocerán un valor adicional por los costos de distribución.

La componente de generación reflejará los precios pactados en los contratos de suministro de energía y potencia eléctricas en condiciones de competencia.

La componente de transmisión cubrirá, en condiciones óptimas de gestión, los costos de inversión de la red de transmisión, incluido el costo de oportunidad de capital, y los costos de administración, operación y mantenimiento, con grados adecuados de confiabilidad, calidad y utilización de las mismas.

Los costos de distribución tendrán como referencia las empresas más eficientes según áreas de distribución comparables; tomarán en cuenta los costos de inversión de las redes de distribución, incluido el costo de oportunidad de capital, y los costos de administración, operación y mantenimiento, por unidad

de potencia máxima suministrada. Además, tendrán en cuenta niveles de pérdidas característicos de empresas eficientes.

El Costo de oportunidad de capital será establecido por la Sala de Regulación.

Artículo 48

La Sala de Regulación establecerá, respetando el principio de neutralidad, opciones tarifarias alternativas, con sus correspondientes restricciones técnicas, de acuerdo con las modalidades de medición disponibles. El usuario podrá optar por la modalidad de medida que más le convenga.

CAPITULO X DE LA CONSERVACION DEL MEDIO AMBIENTE

Artículo 49

Para proteger la diversidad e integridad del medio ambiente, y prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, los agentes económicos que realicen alguna de las actividades de que trata la presente Ley, deberán dar cumplimiento a las disposiciones que regulan la materia.

Artículo 50

Las empresas que emprendan proyectos eléctricos tendrán la obligación de evitar, mitigar, reparar o compensar los efectos negativos sobre el ambiente natural y social generados en el desarrollo de sus funciones, de conformidad con las normas vigentes y las especiales que señalen las autoridades competentes.

Artículo 51

Las empresas públicas y privadas que proyecten realizar o realicen obras de generación, transmisión y distribución de electricidad, susceptibles de producir deterioro ambiental, están obligadas a presentar la declaración de efecto ambiental a que se refiere el artículo 27 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y demás normas que lo modifiquen o sustituyan.

Artículo 52

Para la ejecución de proyectos de generación de electricidad y de líneas que hagan parte de la red de transmisión, se debe realizar el correspondiente estudio ecológico y ambiental, de conformidad con lo dispuesto en el artículo

28 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y con arreglo a las normas que señale la autoridad competente, estudio que será necesario para obtener la licencia ambiental para ejecutar tales obras o realizar dichas actividades.

Artículo 53

Durante la fase de estudio, y como condición previa a la decisión de llevarlos a cabo, las empresas propietarias de proyectos eléctricos deben informar a las comunidades afectadas y consultar con ellas, por medio de los Comités de Desarrollo de los Servicios Públicos establecidos en la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios, sobre los impactos ambientales de éstos y las medidas previstas en el plan de acción ambiental. Igualmente, durante la fase de preconstrucción y etapas técnicas posteriores, deben implementar los mecanismos necesarios para involucrar a las comunidades en el plan de acción ambiental.

Artículo 54

Las relaciones y obligaciones que surjan entre las entidades o empresas propietarias de las obras públicas destinadas a la generación y transmisión de electricidad y los municipios afectados por ellas, al igual que el pago de los impuestos, beneficios y compensaciones a que hubiere lugar, se regirán por lo dispuesto en la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios, en la Ley 56 de 1981, y en las disposiciones reglamentarias y normas que las modifiquen o sustituyan.

CAPITULO XI DEL CONTRATO DE CONCESION

Artículo 55

Mediante el contrato de concesión la Nación, el departamento, el municipio o distrito competente podrá confiar en forma temporal la organización, prestación y gestión de un servicio, o unas y otras, a una persona privada o pública, que lo asume por su cuenta y riesgo, bajo la vigilancia y el control de la entidad concedente, percibiendo por ello una remuneración.

La vigilancia y control del concedente no obsta para que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, así como otros organismos, ejerzan sus facultades legales de inspección, vigilancia, control y regulación.

El concesionario del servicio de electricidad deberá sujetarse a las disposiciones previstas en esta Ley, en la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios, en el Estatuto de Contratación Administrativa, en los decretos reglamentarios, y en el respectivo contrato de concesión.

El concesionario deberá reunir las condiciones que requiera el respectivo servicio, de acuerdo con los reglamentos que expida la Sala de Regulación. Su selección se hará mediante convocatoria pública, conforme al procedimiento señalado en el estatuto de contratación administrativa y sus correspondientes decretos reglamentarios.

Artículo 56

El contrato de concesión establecerá claramente las condiciones de prestación del servicio; la duración y prórroga; la obligatoriedad de prestar el servicio a quien lo solicite en el caso de la transmisión y la distribución; las condiciones de sustitución por parte del concedente para asegurar la continuidad y regularidad del servicio; las causales de terminación anticipada; las indemnizaciones; las causales para declarar la caducidad y los efectos de la misma; las sanciones por incumplimiento; la liquidación de bienes; las normas aplicables; y en general, todos aquellos aspectos que permitan preservar los intereses de las partes, dentro de un sano equilibrio.

Artículo 57

Podrán ser concesionarios, las sociedades privadas, nacionales o extranjeras, las cooperativas y demás organizaciones comunitarias constituidas legalmente, y las entidades de carácter público.

Artículo 58

La remuneración del contrato de concesión consiste en las tarifas o precios que los usuarios de los servicios pagan directamente a los concesionarios, las cuales son fijadas de acuerdo con las disposiciones establecidas en la presente Ley y en el Estatuto de los Servicios Públicos Domiciliarios.

Cuando, por razones ajenas a la voluntad del concesionario, no se pudieren fijar las tarifas o precios en niveles que permitan recuperar los costos económicos de prestación del servicio, en condiciones óptimas de gestión, el concedente deberá reconocer la diferencia entre los valores correspondientes a la prestación con tales costos y los valores facturados con las tarifas o precios que efectivamente se apliquen.

Artículo 59

El concesionario deberá cumplir las órdenes e instrucciones que por razones de interés general imparta el concedente en cuanto a la forma y las condiciones en que el servicio se debe prestar, aunque impliquen modificaciones en los términos estipulados en el contrato. Si como consecuencia de las modificaciones se afectare el equilibrio económico-financiero del contrato, éste deberá ser restablecido.

Artículo 60

Las relaciones contractuales del concesionario, diferentes a las regidas directamente por el contrato de concesión, estarán sometidas al derecho privado; las controversias que surjan, así como la responsabilidad patrimonial para con los usuarios, son de competencia de la jurisdicción ordinaria.

En el ejercicio de sus prerrogativas como concesionario de la entidad concedente, aquél estará sujeto a las normas del derecho público.

Artículo 61

El término de duración del contrato de concesión será fijado, en cada caso, por la entidad concedente y no podrá exceder de cuarenta (40) años, contados desde la fecha fijada contractualmente o, a falta de ella, desde el momento del perfeccionamiento del contrato. Así mismo, el concesionario podrá solicitar su renovación hasta por cuarenta (40) años, con una anticipación no mayor de treinta y seis (36) meses ni menor de doce (12) meses al vencimiento del plazo del contrato. El concedente resolverá sobre el otorgamiento de la prórroga dentro de los seis (6) meses siguientes a la petición, para lo cual tendrá en cuenta los criterios técnicos, económicos y operativos que sean pertinentes.

Artículo 62

Con el fin de asegurar la continuidad y regularidad del servicio, el concedente podrá sustituir al concesionario en su prestación, realizándola por sí mismo o mediante terceros, en el evento en que se haya suspendido, o se tema razonablemente que se pueda suspender. La sustitución deberá ser una medida temporal, y cuando el concesionario se halle en condiciones de prestar nuevamente el servicio podrá ser restituido; en caso contrario, se decretará la terminación del contrato.

Artículo 63

Por razones de interés general, calificadas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la entidad concedente podrá dar por terminado unilateral y anticipadamente el contrato de concesión compensando, tanto los

perjuicios que le cause al concesionario por dicha terminación como los beneficios razonables de que se prive por el rescate de la misma.

Parágrafo.- Cuando el contrato se termine en forma anticipada se procederá a realizar su liquidación siguiendo el procedimiento establecido en el Estatuto de Contratación Administrativa aplicable a la entidad concedente.

Artículo 64

La caducidad del contrato se declarará por el incumplimiento grave de las obligaciones por parte del concesionario y especialmente:

- a. Si el concesionario no realiza las obras e instalaciones requeridas para la prestación del servicio dentro de los plazos señalados o las ampliaciones para cubrir el crecimiento de la demanda en las condiciones previstas en el contrato de concesión;
- b. Cuando se cambie el objeto para el cual fue otorgada la concesión; y
- c. Cuando el servicio prestado o el estado de conservación de las instalaciones no se ajusten a las exigencias y condiciones establecidas en los reglamentos o en el contrato, siempre que el concesionario no subsane esta anomalía en el plazo que para el efecto le señale la entidad concedente, que no podrá exceder de seis (6) meses.

Artículo 65

La declaración de caducidad producirá los efectos establecidos en el contrato y, especialmente, el de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria y las garantías de cumplimiento que se hubieren pactado, y el de obligar a la restitución y reversión de los bienes, instalaciones, equipos y maquinaria, de conformidad con lo pactado en el contrato.

La resolución de caducidad que ordene sanciones pecuniarias y haga efectivas las garantías prestará mérito ejecutivo. El contratista quedará inhabilitado para contratar con el Estado y sus entidades descentralizadas por un término de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de ejecutoria de la resolución que decreta la caducidad.

Artículo 66

El acto administrativo que declare la caducidad del contrato o la terminación unilateral anticipada deberá notificarse personalmente al concesionario en la forma establecida en el Código Contencioso Administrativo; contra el mismo

procederá el recurso de reposición que deberá interponerse en los términos y condiciones fijados en el mismo Código.

Artículo 67

A la terminación de la concesión, deben revertir a la entidad concedente los bienes señalados en el contrato para tal fin, mediante el reconocimiento y pago al concesionario del valor de salvamento de las instalaciones y equipos, determinado por peritos designados, uno por cada una de las partes y un tercero, de común acuerdo entre los dos anteriores.

CAPITULO XII DISPOSICIONES FINALES

Artículo 68

El cumplimiento de las actividades de generación, transmisión y distribución, se hará bajo condiciones de normalización técnica, procurando la compatibilidad de equipos y sistemas utilizados en todo el territorio nacional. Para tal efecto, el Ministerio de Desarrollo Económico definirá y adoptará las normas y estándares que regirán en cada caso.

Artículo 69

Encárgase a Interconexión Eléctrica S.A. del servicio nacional de transmisión. Entre sus funciones básicas estarán la de operar y mantener la red de su propiedad y construir las líneas y subestaciones de la red nacional de transmisión, sin perjuicio de las que puedan construir otras empresas, y brindar apoyo técnico a la Comisión Nacional de Energía.

Artículo 70

El Ministerio de Minas y Energía, directamente o a través de sus organismos adscritos o vinculados, establecerá el Sistema de Información Nacional del Sector Eléctrico con el objeto de suministrar, de manera uniforme y confiable, la información relacionada con él. Este Sistema integrará a todas las entidades y empresas que conforman el sector eléctrico y será fuente oficial de información sobre su gestión.

Los organismos señalados en el inciso anterior están obligados a suministrar oportunamente toda la información que se incluirá en el mencionado sistema.

Artículo 71

La Sala de Regulación definirá los criterios para establecer las transacciones de electricidad entre las empresas eléctricas durante el período de transición hacia un mercado libre y establecerá la duración de este período.

Artículo 72

Hasta tanto la Sala de Regulación establezca la categoría de gran consumidor, se considerarán grandes consumidores aquellos usuarios que reciban el suministro de energía a un nivel de tensión nominal superior a 30 kV.

Artículo 73

Las entidades que, a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, se encuentren prestando los servicios públicos de generación, transmisión y distribución de electricidad, bien sea que los desarrollen en forma conjunta o separada, podrán seguir prestándolos en las localidades en que lo hacen, sujetas a las condiciones establecidas en el Estatuto de los Servicios Públicos Domiciliarios para la transición entre el régimen actual y el previsto.

Artículo 74

En la interpretación y aplicación de esta Ley se tendrán en cuenta los mandatos constitucionales, los principios, fines y disposiciones establecidas en la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios, los principios generales del derecho, los postulados que rigen la función administrativa y las normas que regulan la conducta de los servidores públicos.

Artículo 75

La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial, las leyes 113 de 1928, 109 de 1936 y 126 de 1938.

Dada en Santafé de Bogotá, D.C., a los...

EXPOSICION DE MOTIVOS

"Mediante la cual se establece el régimen para la generación, transmisión y distribución de electricidad en el territorio nacional"

En desarrollo de lo previsto en el numeral 23 del Artículo 150 de la Constitución Nacional y del Artículo Transitorio 48 de la misma Carta, que ordena al Gobierno presentar dentro del término de los tres meses siguientes a la instalación del Congreso de la República los proyectos de ley relativos al régimen jurídico de los servicios públicos domiciliarios, me permito someter a consideración de esa Honorable Corporación el Proyecto de Ley Eléctrica "mediante el cual se establece el régimen para la generación, transmisión y distribución de electricidad en todo el territorio nacional".

El Proyecto de Ley que se presenta a consideración del Honorable Congreso de la República es el fruto de reflexiones que han sido maduradas a través de un ejercicio disciplinado en el cual han contribuido funcionarios del gobierno y del sector eléctrico apoyados por un grupo calificado de expertos. Todos ellos han aportado su experiencia para encontrar una solución a la problemática sectorial, ajustada a las realidades del país. Durante el proceso de elaboración del Proyecto se examinaron la organización y las reformas introducidas en este campo en otros países, así como la experiencia de la participación privada en este sector.

La decisión de plasmar las reflexiones y recomendaciones en una ley específica sigue la línea general adoptada en otros países que han superado crisis institucionales semejantes mediante acciones legislativas acertadas. Se busca que el análisis, la discusión y la aprobación de una legislación apropiada le permita al sector eléctrico colombiano enfrentar los retos de la modernización de la economía con empresas dotadas de estructuras institucionales ágiles y eficientes, sometidas a reglas comerciales y operativas claras y estables.

La extensión y profundidad en el tratamiento de los temas propios del servicio de electricidad son un reconocimiento al cuidado que el Estado debe prestar a este servicio estratégico, impulsor del desarrollo cuando se suministra adecuadamente y capaz de frenarlo cuando se presta ineficientemente. También es un reconocimiento a las particularidades y complejidades técnicas y económicas de la provisión del servicio eléctrico, todas derivadas del manejo del fenómeno físico de la electricidad.

Este Proyecto contiene, por tanto, los aspectos que son propios de la prestación del servicio de electricidad. Los asuntos que son comunes a los servicios públicos en general, tales como la organización empresarial, los criterios para la fijación de tarifas, los subsidios y su asignación, la regulación, y el control, inspección y vigilancia de las empresas, se tratan en el Proyecto de Ley de Servicios Públicos Domiciliarios. Ambos proyectos son, por tanto, complementarios y totalmente compatibles.

El Proyecto de Ley Eléctrica, conjuntamente con el de los Servicios Públicos Domiciliarios, busca subsanar deficiencias estructurales que aquejan actualmente al sector eléctrico mediante los siguientes elementos:

- La creación de un mercado competitivo entre empresas como medio para fomentar la eficiencia en el sector.
- La eliminación de la rigidez de los planes de expansión eléctrica y el establecimiento de una planificación indicativa que oriente las decisiones en esta materia.
- La regulación estatal de aquellos mercados que, por su naturaleza, constituyen monopolios naturales con el objeto de evitar abusos y proteger al usuario.
- La racionalización del régimen tarifario y la administración eficaz de subsidios.
- La apertura al sector privado para fortalecer la competencia y estimular la incorporación de nuevas fuentes de capital.
- La introducción de reformas en la gestión de las empresas eléctricas con el objeto de que sean manejadas con base en principios administrativos sanos.
- La concesión de autonomía presupuestal, administrativa y financiera a las empresas estatales para que puedan operar en un ambiente competitivo.
- El control, inspección y vigilancia de las empresas para garantizar eficiencia, calidad y continuidad en la prestación del servicio de electricidad.

ANTECEDENTES

El sector eléctrico colombiano ha sido objeto de las preocupaciones del Gobierno Nacional por su alto nivel de inversión y endeudamiento, lo cual ha ocasionado serios trastornos en el manejo macroeconómico, y por deficiencias de índole administrativa y de gestión gerencial que han propiciado un crecimiento de costos internos por encima de los índices de inflación.

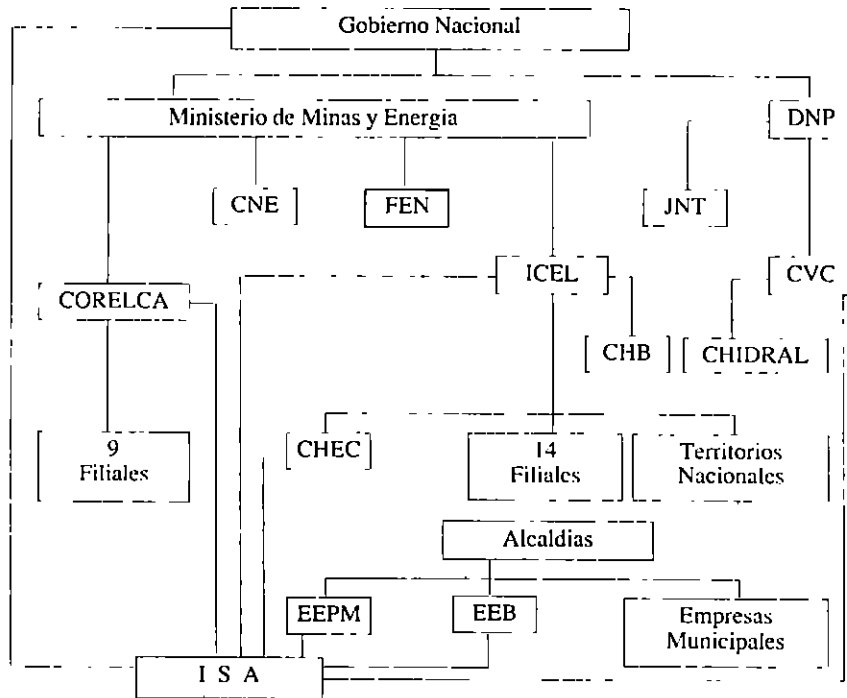
Los elevados costos de provisión del servicio, los rezagos en las tarifas, y la baja capacidad de ahorro en las empresas, entre otros factores, han colocado las finanzas del sector eléctrico en condiciones precarias. El nivel de endeudamiento alcanzado y su iliquidez crónica, que se ha acentuado notoriamente desde mediados de la década pasada, han producido una delicada situación de insolvencia en la mayoría de las empresas eléctricas.

De manera reiterada se ha intentado solucionar, sin éxito, esta compleja situación financiera con una estrategia combinada de ajustes administrativos y de consecución de nuevo financiamiento. Sin embargo, en los últimos años se ha podido constatar que la problemática sectorial no puede resolverse con estrategias de corto plazo, puesto que su causa reside en factores que sólo responden a tratamientos de plazo relativamente largo.

El Programa de Ajuste del Sector Eléctrico, desarrollado en el período 1987-1990, demostró fehacientemente que no es posible resolver los problemas ni por la vía de diferir unas soluciones para privilegiar otras, ni por la vía puramente financiera. La solución financiera definitiva no es posible conseguirla si no se realizan cambios estructurales. Para ello se requiere vigorizar al sector introduciendo la competencia en aquellas actividades que lo permitan, como la generación de electricidad; consolidando entidades encargadas de la regulación y del control, inspección y vigilancia de las empresas; induciendo una gestión eficiente de las empresas estatales y abriendo las puertas al sector privado. Existe conciencia en el Gobierno de que ésta es la única forma de lograr una solución perdurable para el sector eléctrico.

La Figura N° 1 ilustra la compleja organización actual del sistema eléctrico colombiano, donde coexisten entidades de la naturaleza más diversa, todas ellas de carácter público.

FIGURA N° 1
SECTOR ELECTRICO COLOMBIANO:
Estructura institucional actual



Una serie de estudios, iniciados en 1988, y que han servido de fundamento para el diseño del Proyecto de Ley, llevaron a la conclusión que la organización del sector fue apropiada hasta finales de la década de los años 70 cuando culminaron importantes esfuerzos relativos a la ampliación de la cobertura del servicio de electricidad en todo el territorio nacional. No obstante, dicha organización dejó de ser adecuada para una industria madura y compleja desde el punto de vista administrativo, operativo y financiero. La obsolescencia institucional que ha dado lugar al desarrollo de vicios e ineficiencias y la impotencia del Estado para extirparlos, se encuentran en el origen de los múltiples problemas que aquejan al sector eléctrico.

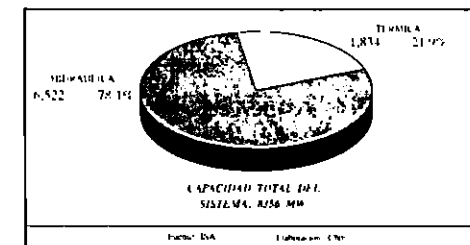
SECTOR ELECTRICO: Una crisis en vía de solución

ATENCION DE LA DEMANDA DE ELECTRICIDAD

El sector eléctrico ha desarrollado una importante infraestructura física, alcanzando los mayores índices de cobertura en relación con los demás servicios públicos domiciliarios. En 1970, sólo el 40% de la población colombiana contaba con este servicio. Veinte años después, en 1990, este porcentaje llegó al 80%, alcanzándose una cobertura prácticamente del 100% en la mayoría de las cabeceras municipales del país. En el contexto latinoamericano, esta cifra es superior al promedio y excede la de países como Brasil, y se encuentra ligeramente por debajo de los países del cono sur como Uruguay, Argentina y Chile.

La capacidad instalada es de 8356 MW (megavatios), de la cual el 78% es hidroeléctrica y 22% térmica (Figura N° 2). Actualmente se concluyen dos proyectos importantes, Guavio y Río Grande II, que adicionarán al sistema 1322 MW.

FIGURA N° 2
SISTEMA INTERCONECTADO ELECTRICO COLOMBIANO
Capacidad instalada efectiva del sistema -MW- 1991

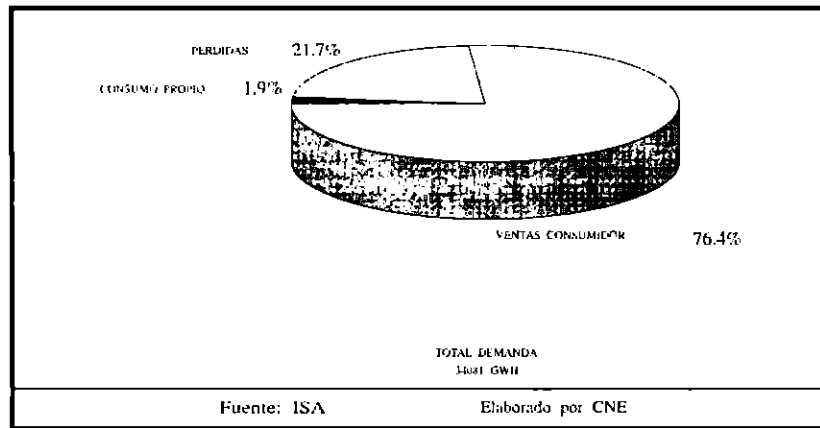


En 1990, la producción de electricidad fue de 34000 GWh (gigavatios-hora), con una demanda pico de 6000 MW. Esta producción se distribuyó en ventas al consumidor (76.4%), consumo propio (1.9%) y pérdidas de 21.7% (Figura N° 3). Este elevado índice de pérdidas es un problema grave, que coloca a Colombia muy por encima del promedio latinoamericano. Considerando a 29 países de Latinoamérica y del Caribe, solamente cuatro presentan índices superiores (Haití, República Dominicana, Honduras y Panamá). En Brasil y

México las pérdidas se sitúan alrededor de 13% y en los países industriales se encuentran en el orden de 8%.

FIGURA N° 3

DEMANDA DE ELECTRICIDAD 1990 -Ghw-



Aunque no todas las pérdidas son recuperables, ya que algunas de ellas son de naturaleza técnica e inherentes al proceso de transmisión de la corriente eléctrica, las pérdidas debidas a fraudes, contadores adulterados, facturación deficiente, conocidas generalmente como **pérdidas negras** son reflejo, en buena medida, de la gestión ineficiente de las empresas distribuidoras de electricidad y equivalen actualmente a alrededor de 50% de las pérdidas totales.

Como lo muestra la Figura N° 4, las pérdidas en el sector eléctrico crecieron significativamente durante toda la década de los setenta y buena parte de los ochenta. La declinación que se observa a partir del año 88 fue producto del esfuerzo que se ha venido haciendo, aunque a un ritmo muy por debajo del esperado. En términos económicos, las pérdidas negras representan alrededor de US\$150 millones al año, equivalentes a algo más de 10% de las ventas en 1990 y su recuperación representaría una contribución significativa para la superación de los problemas financieros del sector eléctrico.

El Proyecto de Ley fomenta las acciones administrativas orientadas a la reducción de pérdidas negras al instituir la autonomía de las empresas distribuidoras de tal manera que su recuperación sea un beneficio directo para la entidad.

FIGURA N° 4

SISTEMA ELECTRICO COLOMBIANO Pérdidas porcentuales de electricidad 1975 - 1990

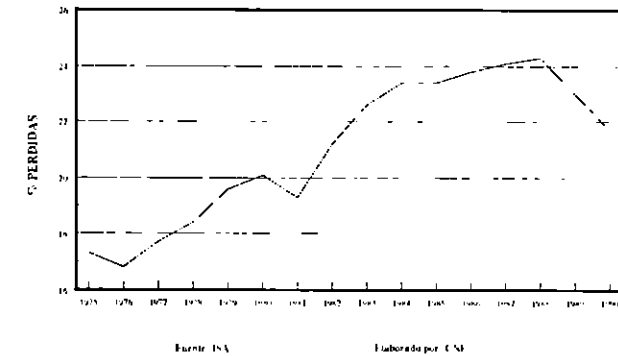
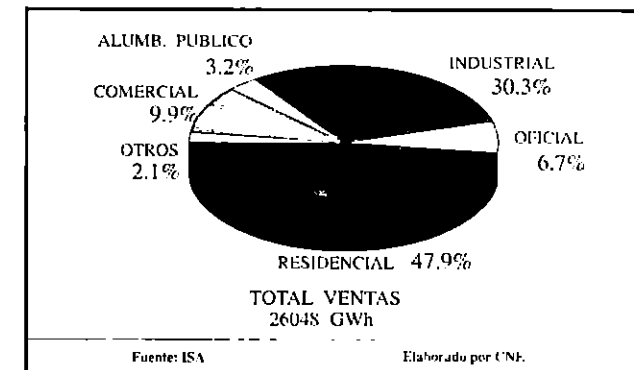


FIGURA N° 5

VENTAS DE ENERGIA ELECTRICA A CONSUMIDOR - GWh - 1990



Las ventas de electricidad se distribuyeron en el año 1990 en la forma en que se muestra en la Figura N° 5. En ella se observa un comportamiento atípico en el contexto internacional, inclusive frente a países con niveles similares de desarrollo. En Colombia, la mitad de la electricidad se consume en los hogares, mientras en la mayoría de los países del mundo las ventas del sector residencial no superan el 30% de las ventas totales, lo cual demuestra que en el país no se está dando un uso adecuado a la electricidad. Por ejemplo, se puede calentar agua y cocinar alimentos con energéticos más eficientes y

económicos. En la Figura N° 6 se presentan los costos económicos de diferentes energéticos, destacándose la electricidad como el más costoso.

El Proyecto de Ley busca subsanar este problema racionalizando el esquema de precios de la electricidad de tal manera que se reflejen los costos de suministro y de esta manera, inducir al consumidor para que utilice adecuadamente los distintos energéticos a su alcance. Los subsidios a los más pobres se otorgarán de tal forma que no se distorsione la señal eficiente de precios.

FIGURA N° 6

COSTO ECONOMICO DE LOS ENERGETICOS

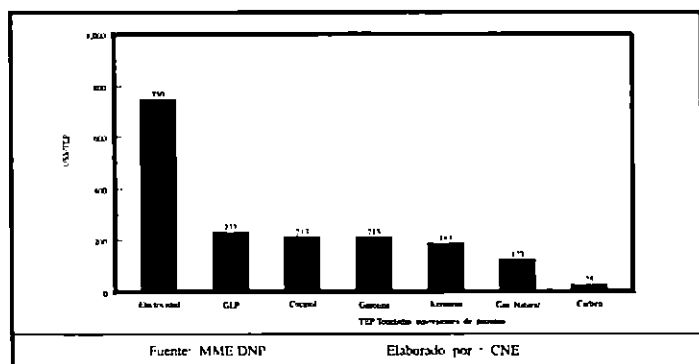
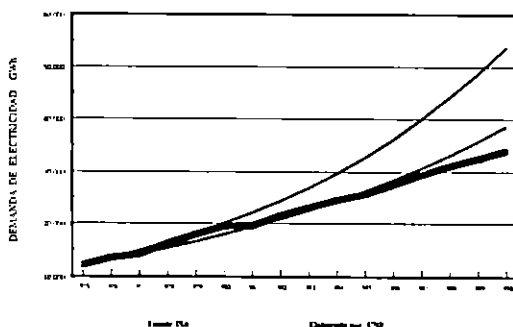


FIGURA N° 7

EVOLUCION DE LA DEMANDA TOTAL DE ELECTRICIDAD 1975 - 1990



La demanda de energía eléctrica ha crecido a tasas muy superiores a las del resto de la economía y varias razones explican este crecimiento, tales como la ampliación acelerada de la cobertura, la industrialización del país y la

carencia de programas de sustitución energética. En la Figura N° 7 se muestra la evolución de la demanda durante el período 1970-1990.

Se aprecian claramente dos tendencias de crecimiento: la primera, que duró hasta 1980, cuando la demanda creció a tasas del 10% anual, lo cual obligó al sector a duplicar su capacidad instalada cada 7 años. En el período 1970-1980 fue necesario un esfuerzo económico similar al realizado en los 80 años anteriores. Durante la década de los ochenta se aprecia una disminución en el ritmo de crecimiento de la demanda, con una tasa promedio del 5.7% anual, como consecuencia, en buena parte, de la desaceleración económica. No obstante, otros elementos ayudaron a moderar el crecimiento de la demanda: el racionamiento de los años ochenta y ochenta y uno y los ajustes tarifarios, que seguramente introdujeron hábitos de uso más eficiente, especialmente en las actividades productivas.

Durante las últimas décadas fue necesaria una presencia importante del Estado para sostener el alto ritmo de crecimiento de la demanda. Las proyecciones hacia el futuro indican que el servicio se desarrollará a una tasa más moderada lo cual facilita un repliegue en la presencia del Estado y una participación creciente del sector privado acorde con la orientación general de las economías modernas, para lo cual se requiere establecer el marco de referencia que proveen tanto el Proyecto de Ley Eléctrica como el de Servicios Públicos Domiciliarios.

Es de anotar que no sólo fue la ausencia de una política energética integral lo que condujo a que la electricidad se esté utilizando de manera inadecuada en el país; hubo una debilidad del Estado en la regulación y el control y no se hicieron los esfuerzos suficientes para lograr la inserción del sector en la economía y en el resto del sector energético.

El Proyecto de Ley de Servicios Públicos Domiciliarios fortalece la capacidad regulatoria del Estado con la creación de una Sala de Regulación de los Servicios de Energía, dentro de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la cual tendrá autoridad para orientar la acción de las distintas organizaciones que intervienen en el suministro energético.

El Proyecto de Ley Eléctrica complementa las medidas generales particularizándolas a la industria eléctrica, mediante las siguientes acciones:

- Delimitando las actividades en las cuales es factible permitir que la competencia genere los precios y aquellas que requieren de la regulación estatal;
- Definiendo las garantías y salvaguardas tanto técnicas como jurídicas para promover el ingreso de capitales privados; y
- Estableciendo las organizaciones intrasectoriales necesarias para garantizar la coordinación eficiente entre entidades.

Es de anotar, igualmente, que en los últimos años se han dado pasos para subsanar la débil inserción del sector eléctrico en la economía y en el resto del sector energético: la creación de la Comisión Nacional de Energía, mediante la Ley 51 de 1989, con el objeto de "organizar y regular la utilización racional e integral de las distintas fuentes de energía, de acuerdo a los requerimientos del país", y su puesta en pleno funcionamiento por la actual Administración, así como el establecimiento de políticas para garantizar la diversificación energética, han sido avances significativos en esta dirección.

Así mismo, la Comisión Nacional de Energía trabaja en la elaboración de un Plan Energético Nacional, el cual contendrá el conjunto integral de directrices orientadas a satisfacer eficientemente los requerimientos energéticos de la comunidad, mediante el aprovechamiento óptimo de las fuentes, y buscando maximizar la contribución del sector energético al desarrollo de la economía nacional. Las directrices y las perspectivas derivadas del Plan servirán para guiar las decisiones de los distintos agentes económicos, públicos y privados en el campo energético.

El Plan fijará prioridades de desarrollo sectorial; procurará incrementar la eficiencia energética global mediante una adecuada administración de la demanda y la instalación de una infraestructura energética diversificada que sea consistente con la evolución del mercado internacional; incorporará adecuadamente la variable ambiental; y propiciará un desarrollo nacional de la ciencia y la tecnología en el campo energético.

El Plan integrará los siguientes elementos:

- La política macroeconómica
- Los aspectos institucionales
- El entorno energético mundial
- La demanda, oferta, costos, precios y comercialización de los energéticos

- El medio ambiente
- Las tendencias sociales y políticas
- Los planes de ciencia y tecnología
- La perspectiva de integración energética con otros países
- La realidad financiera internacional

El Plan tendrá las siguientes características:

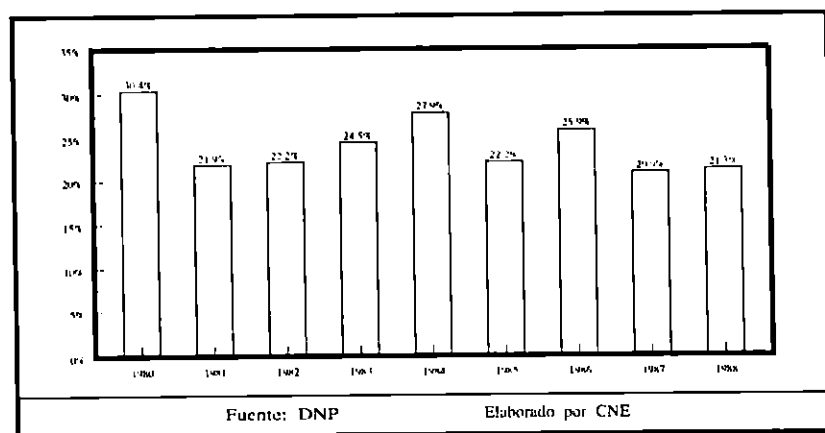
- *Integral.* Debe considerar todos los subsectores con sus interrelaciones tanto del lado de la oferta como de la demanda.
- *Indicativo.* Debe servir para orientar las decisiones de los agentes públicos y privados, nacionales y extranjeros, relacionados con el sector.
- *Participativo.* Debe ser el resultado de un amplio proceso de análisis, con una activa participación de las empresas energéticas estatales y de las entidades gubernamentales pertinentes. Con ello se busca el mejor aprovechamiento de los recursos técnicos y humanos de las diferentes empresas y entidades. Durante el proceso se consultará la opinión del sector privado, de expertos en el área energética, de entidades académicas y de asociaciones de profesionales.
- *Sencillo.* Debe señalar y justificar los grandes objetivos, estrategias, políticas, acciones y resultados esperados, así como sus efectos macroeconómicos.
- *Dinámico.* Debe ser revisado periódicamente para incorporar los avances del conocimiento y la evolución de las variables que lo condicionan.

INVERSIONES Y ENDEUDAMIENTO

Para atender la creciente demanda, el sector tuvo que hacer grandes inversiones en infraestructura eléctrica, aumentando en 20 años su capacidad instalada cuatro y media veces, al pasar de 2080 MW en 1970 a 8356 MW en 1990. La mayor parte de la inversión realizada se concentró en la expansión de la capacidad de generación y del sistema de transmisión a alto voltaje, en detrimento de la distribución, con efectos que están hoy a la vista, como son: i) aumento de las pérdidas técnicas por sobrecarga en las redes y equipos de distribución; ii) incremento en las pérdidas no-técnicas, por insuficiente colocación de contadores y equipos de control; y iii) deterioro en la calidad del servicio.

El crecimiento de la infraestructura eléctrica tuvo un considerable costo económico para el país puesto que la inversión en el sector eléctrico llegó a representar más del 30% de la inversión pública total (Figura N° 8), con lo cual un solo sector de la economía acaparó un volumen de inversión fuera de proporción con su contribución, por ejemplo, al PIB. Como los recursos del Estado son limitados -tanto los provenientes de sus rentas propias como los originados en su capacidad de endeudamiento-, este rápido crecimiento implicó sacrificios en otros sectores, tales como educación, salud, vías, puertos, ferrocarriles y acueductos. Esta fue la consecuencia de haber aumentado la cobertura tan aceleradamente, sin haber diseñado programas de diversificación energética ni haber fortalecido la generación interna de recursos por parte de las empresas eléctricas.

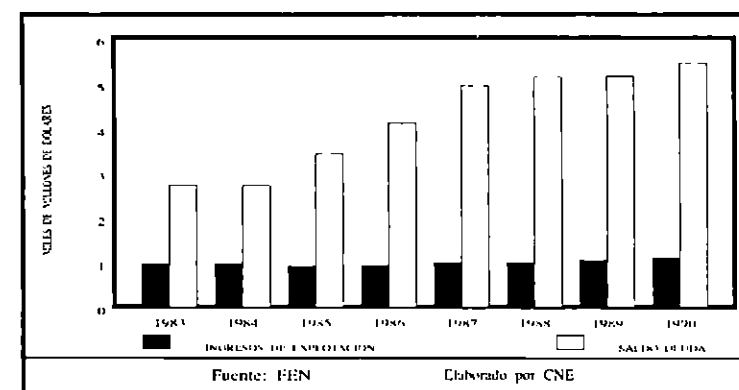
FIGURA N° 8
PARTICIPACION DEL SECTOR ELECTRICO EN LA
INVERSION PUBLICA TOTAL
1980 - 1988



Para financiar las cuantiosas inversiones programadas, el sector acudió principalmente al endeudamiento externo. El saldo de la deuda, medida en dólares, durante la última década, creció a tasas del 20% anual, pasando de US\$860 millones en 1980 a US\$5,200 millones en 1990; esto representa una tercera parte de la deuda pública externa del país. En la Figura N° 9 se observa que mientras el saldo de la deuda creció aceleradamente durante la década de los ochenta, los ingresos totales, valorados en dólares, se mantuvieron aproximadamente constantes.

Con la magnitud de las inversiones en el sector eléctrico, su impacto sobre las finanzas gubernamentales seguirá siendo significativo si se mantiene la estructura actual de propiedad estatal a todos los niveles de prestación del servicio. La única manera de reducir dicho impacto consiste en incorporar nuevos inversionistas mediante el diseño de una reglamentación que permita el ingreso del capital privado al sector eléctrico y reforzar los programas de diversificación energética.

FIGURA N° 9
COMPARACION SALDO DE DEUDA E INGRESOS



La diversificación energética se orienta a reducir a toda costa el consumo de electricidad mediante su sustitución por otros energéticos en aquellos usos donde éstos presentan un costo inferior. Estas acciones se encaminan principalmente a fomentar el uso de gas natural, tal como se contempla en el "Programa de masificación del consumo de gas", las cuales se orientan a reforzar la diversificación energética en todas las regiones del país, mediante una optimización en el uso de las reservas, la extensión de la red de gasoductos, la ampliación de la oferta y la racionalización de los precios.

De esta manera, se espera romper el círculo vicioso que frena el desarrollo de la infraestructura de producción y distribución del gas natural y propano, así como la ampliación de su demanda.

Otro aspecto que se suma al proceso de diversificación energética, es la implantación de medidas que permitan incrementar los niveles de eficiencia en los procesos de consumo de todos los energéticos, especialmente de la electricidad, de tal manera que se modifiquen hábitos de consumo tradicionalmente inadecuados, se promuevan mejoras tecnológicas en los aparatos

consumidores en todos los sectores de la economía y se incrementa el control sobre el desperdicio de los energéticos y su mala utilización.

El Proyecto de Ley Eléctrica permite aliviar los problemas de inversión y endeudamiento estableciendo garantías para la atracción del capital privado y sentando los fundamentos para que los precios de la electricidad reflejen sus costos con el objeto de que los consumidores lleven a cabo elecciones económicas y sustituyan los consumos ineficientes de energía eléctrica por fuentes alternas; para ello se requiere aplicar principios tarifarios que corrijan los errores de años pasados, tal como se explica en la siguiente sección.

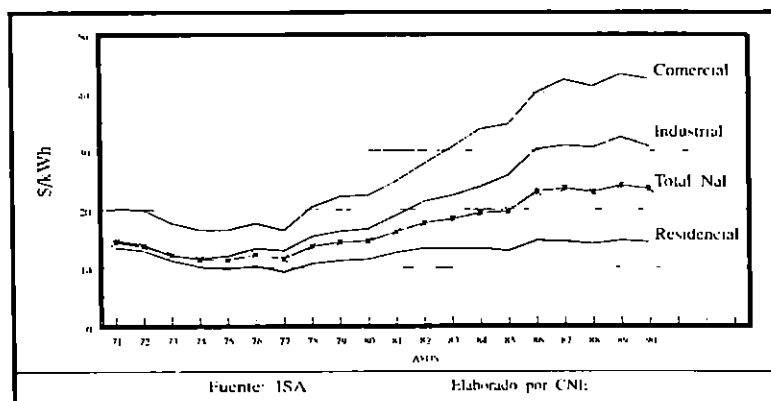
TARIFAS

La evolución de las tarifas (Figura N° 10) muestra cómo éstas decrecieron en términos reales durante el período 1970-1977. Comenzando en los primeros años de la década de los ochenta se hicieron incrementos significativos, especialmente en los sectores productivos localizados en Bogotá, generando distorsiones que el Gobierno se ha propuesto corregir para no restarle competitividad a la industria en el ámbito internacional. Mientras que las tarifas industriales y comerciales han crecido en términos reales, ubicándose por encima del costo económico de prestación del servicio, la tarifa residencial apenas ha logrado recuperar el nivel que tenía en 1970 con lo cual se han incrementado los subsidios entre sectores (llamados subsidios cruzados).

FIGURA N° 10

TARIFA MEDIA REAL DE ENERGIA ELECTRICA POR SECTORES Y SECTOR NACIONAL 1971- 1990

(pesos constantes 1990)



La participación mayoritaria del sector residencial en el consumo, provocado en buena medida por el uso ineficiente de la electricidad, se combinó con la tarifa deprimida para agravar la crisis financiera.

Para promover la incorporación de capital privado al sector eléctrico será necesario corregir el comportamiento errático de las tarifas, caracterizado por largos períodos de congelación seguidos de cambios de precios súbitos, y garantizar medidas que aseguren una justa remuneración a los inversionistas.

La aproximación de las tarifas de los sectores productivos a su costo económico implicará una reducción en su nivel y será necesario redefinir el origen de los subsidios que se otorgan a los usuarios residenciales de menores ingresos. La Constitución permite el otorgamiento de subsidios por medios fiscales, con recursos de la Nación, los departamentos y los municipios. El establecimiento de un sistema de subsidios directos y explícitos, permitirá tener una estructura tarifaria más transparente y simple.

Para ilustrar lo anterior, puede suponerse que el Estado decide subsidiar el consumo básico de las familias más pobres (por ejemplo 100 kilovatios-hora mensuales -kWh/mes-) cobrando una tarifa igual al 30% del costo. Si el costo del kilovatio-hora (kWh) es \$40, una familia que consuma 100 kWh/mes, recibiría una factura como la siguiente:

Consumo = 100 kWh		
Costo total del servicio (\$40/kWh x 100 kWh)	=	\$4000
Costo a cargo del usuario (30% de \$4000)	=	\$1200
Costo a cargo del Estado (70% de \$4000)	=	\$2800

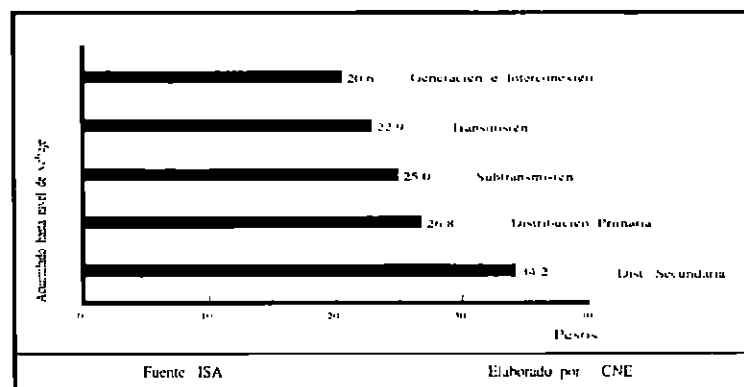
En este caso, el usuario pagaría \$1200 y el Estado le subsidiaría \$2800. La ventaja de este sistema es su transparencia: el usuario queda informado de cuánto vale realmente la electricidad que consume, cuál proporción del costo se le subsidia y quién se encarga de ese subsidio.

En el sistema actual, por el contrario, el subsidio que se otorga no es claro. Familias pudientes resultan siendo subsidiadas sin necesitarlo, a costa de generar sobrecargos en las actividades productivas y de sacrificar la atención de otras necesidades básicas de la comunidad. Según estudios independientes de ISA y de la Universidad Javeriana, los subsidios implícitos que se otorgaron en 1991 tienen un valor próximo a los 150 mil millones de pesos. Para que los subsidios correspondan a las necesidades de los usuarios de menores ingresos, el Ministerio de Minas y Energía, por intermedio de la Comisión

Nacional de Energía, está desarrollando un estudio sobre capacidad de pago de la población colombiana con el propósito de saber a ciencia cierta cuánto hay que subsidiar y a quiénes.

FIGURA Nº 11

SISTEMA ELECTRICO COLOMBIANO Estructura de los costos (pesos de diciembre de 1990)



Es de anotar, no obstante, que en materia de tarifas se han logrado avances. En 1986 se adoptó un esquema unificado de criterios para fijar las tarifas y se introdujo el costo económico de provisión del servicio como referencia para su fijación. Esto ha servido para eliminar la dispersión de criterios y niveles tarifarios que existía en el país. Además, ha permitido tomar mayor conciencia sobre los costos reales del servicio eléctrico y los subsidios que se otorgan. Sin embargo, aún existe un rezago importante en las tarifas, ya que sólo se alcanza a cubrir el 75% del costo económico. En la Figura Nº 11 se muestra la estructura de costos de provisión del servicio de electricidad a diferentes niveles de voltaje.

Actualmente está en marcha un proceso de ajustes para llevar la tarifa media al 90% del costo en 1994; además, a fines de 1990, el Gobierno tomó medidas para eliminar los subsidios que se otorgaban a las familias de estratos altos.

Los proyectos de Ley Eléctrica y de Servicios Públicos Domiciliarios enfrentan el interrogante de las tarifas con los siguientes elementos:

- Permitiendo que los precios a nivel de la generación de energía eléctrica se formen siguiendo las pautas de un mercado competitivo.

- Regulando aquellas etapas de la prestación del servicio que, por sus características particulares, constituyen monopolios naturales y que deben estar sujetas a la vigilancia del Estado con el objeto de evitar abusos y salvaguardar los intereses del usuario.
- Estipulando condiciones de remuneración para las empresas tales que éstas tengan una garantía de que la vigilancia del Estado no se utilice para atropellar sus intereses económicos y financieros.
- Sustituyendo subsidios cruzados entre los sectores productivos y el sector residencial por subsidios directos preferencialmente a cargo del Estado, orientados exclusivamente a usuarios residenciales de menores ingresos y permitiendo, de acuerdo con las disposiciones constitucionales al respecto, el otorgamiento de subsidios por parte de los usuarios residenciales de altos ingresos.

INEFICIENCIA ADMINISTRATIVA

Muchas empresas eléctricas han perdido credibilidad pública por ineficiencias demostradas: excesos en la planta de personal, actitud laxa de las administraciones en las negociaciones convencionales, baja productividad de los trabajadores, pérdidas elevadas de electricidad, recaudación insuficiente, cartera vencida creciente, etc. Si a lo anterior se suman las decisiones desacertadas en materia de proyectos de inversión, es lógico que se genere un encarecimiento en el costo del servicio. En última instancia es la comunidad quien asume esta carga, bien sea a través de las tarifas, de los impuestos, o por las consecuencias de una prestación deficiente del servicio de electricidad.

Por estas razones, el Gobierno ha puesto gran énfasis en el diseño de mecanismos que permitan elevar el nivel de eficiencia de las empresas eléctricas. Es necesario controlar el desempeño administrativo y financiero de las empresas, mediante contratos de gestión. Las relaciones laborales, por otra parte, deben conducir a incrementos en la productividad. Además de los contratos de gestión que han empezado a firmar las empresas con la FEN para acceder a recursos de crédito, es necesario dotar a las empresas eléctricas de estructuras administrativas que propicien la eficiencia.

En consecuencia, uno de los elementos básicos del presente Proyecto de Ley consiste en estipular que las empresas eléctricas gocen de autonomía presupuestal, administrativa y financiera y de una estructura para su gestión que permita eliminar o disminuir la influencia nociva de factores externos e internos

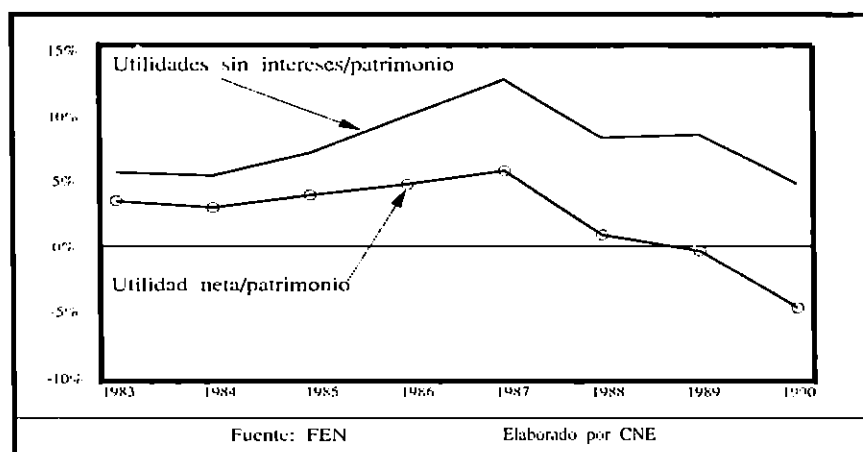
que perturban su buena marcha. De esta manera se aspira a tener una administración responsable y comprometida con los objetivos sectoriales, donde se premie la buena gestión y se castigue el desgreño administrativo y las prácticas incorrectas.

INSOLVENCIA FINANCIERA

Como es de conocimiento público, la situación financiera del sector es grave. Dos indicadores revelan la profundidad de esta crisis:

- Las utilidades del sector, en términos de su patrimonio promedio, son negativas (-4.3%); la utilidad operacional sobre activos, sin incluir gastos financieros, es de sólo 4.9% (Figura N° 12).

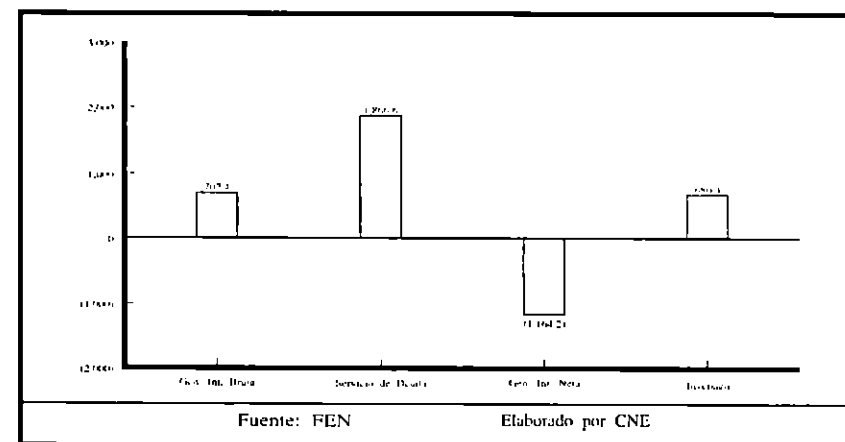
FIGURA N° 12
UTILIDADES ANTES Y DESPUES DE PAGO DE INTERESES 1983 - 1990



- La generación interna bruta (ingresos totales menos costos operacionales) ascendió en el año 90 a cerca de US\$700 millones. El servicio de la deuda fue de unos US\$1870 millones, lo cual arrojó una generación interna neta negativa de alrededor de US\$1170 millones. La inversión realizada fue de US\$680 millones. Se aprecia que el sector no genera recursos suficientes para servir la deuda externa y emprender nuevos proyectos de inversión. Si, además, se involucran las restricciones exis-

tentes para el acceso al crédito, se comprende la magnitud de su estado de insolvencia financiera (Figura N° 13).

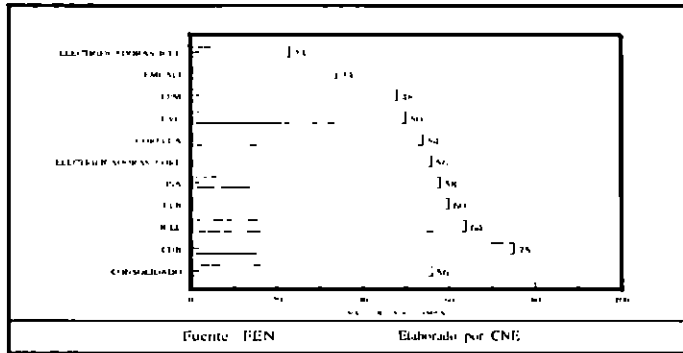
FIGURA N° 13
CONSOLIDADO SECTOR ELECTRICO COLOMBIANO
1991
Millones de US \$



En 1990, los activos ascendieron a US\$10700 millones y los pasivos totales alcanzaron la cifra de US\$5900 millones lo cual arroja un nivel de endeudamiento consolidado (relación entre pasivos y activos) de 56% siendo más elevado en empresas como ISA, EEB, ICEL y CHB (Figura N° 14). Dicho nivel es alto y expone a las empresas a mayores niveles de riesgo puesto que pequeños cambios en parámetros fuera de su control pueden inducir fuertes cambios en la situación financiera: por ejemplo, debido al alto endeudamiento en moneda extranjera, pequeñas variaciones en la tasa de cambio pueden recortar e inclusive anular las utilidades de un año.

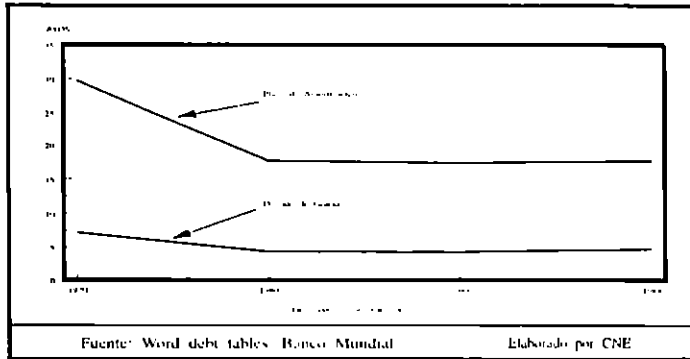
Otro factor que ha contribuido al deterioro financiero ha sido la modificación en las condiciones de los créditos otorgados por la Banca Multilateral que han experimentado un continuo deterioro a lo largo de la dos últimas décadas. Según un estudio reciente de la Organización Latinoamericana de Energía, OLADE, no solamente se han incrementado las tasas de interés de los créditos: también se han reducido los plazos promedio de amortización y los períodos de gracia (Figuras N° 15 y 16).

FIGURA Nº 14
SECTOR ELECTRICO COLOMBIANO CONSOLIDADO
 Nivel de endeudamiento a 1991 -porcentajes-
 (total pasivos / total activos)



Fuente: FEN Elaborado por CNE

FIGURA Nº 15
CONDICIONES DE FINANCIAMIENTO
 Plazos de amortización y períodos de gracia
 Colombia



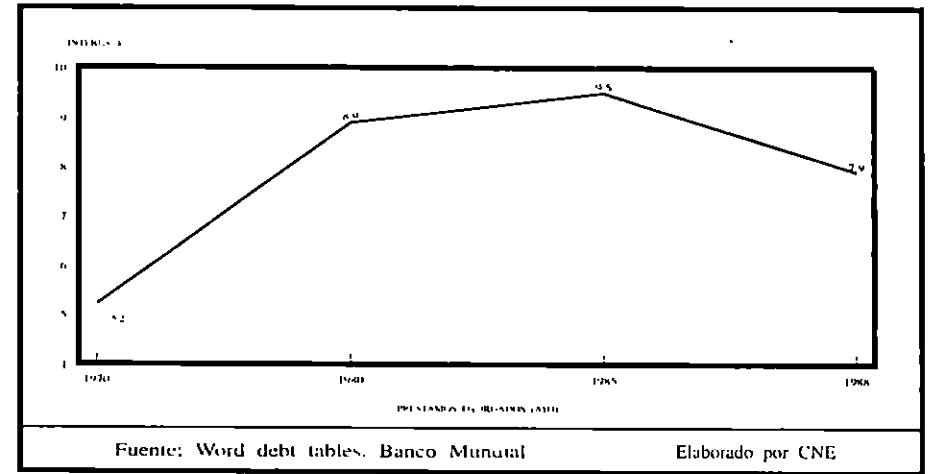
Fuente: Word debt tables, Banco Mundial Elaborado por CNE

Por ejemplo, mientras a comienzos de los años setenta Colombia obtenía créditos con casi 30 años de plazo y 7 años de gracia, en los ochenta estos plazos se redujeron a 17 y 4.5 años en promedio, respectivamente.

Estos fenómenos agudizan los problemas financieros de proyectos hidroeléctricos con largos períodos de construcción y vidas útiles prolongadas. Por una parte, se produce la necesidad de iniciar la amortización de los préstamos

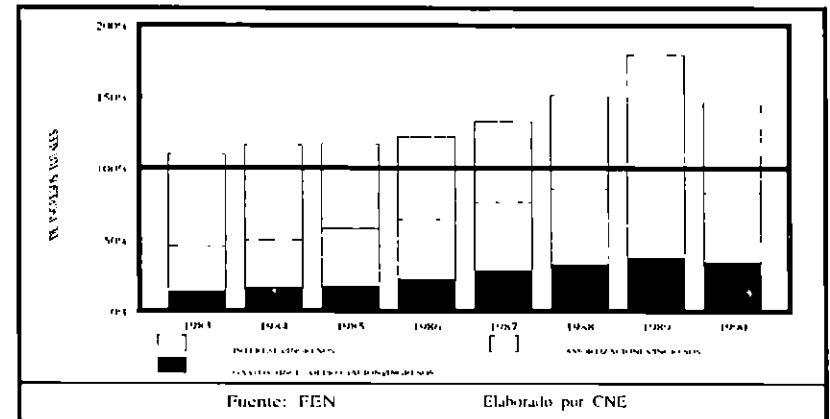
antes de la entrada en operación comercial de los proyectos y, por otra, los altos niveles de amortización crean severas restricciones financieras en las empresas ante la imposibilidad de trasladar a los usuarios los efectos de estas gravosas condiciones.

FIGURA Nº 16
CONDICIONES DE FINANCIAMIENTO
 Tasa de interés en préstamos
 Colombia



Fuente: Word debt tables, Banco Mundial Elaborado por CNE

FIGURA Nº 17
EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DE GASTOS
 Respecto de los ingresos 1983 - 1990



Fuente: FEN Elaborado por CNE

Esta serie de hechos explica por qué el sector ha tenido que optar por la vía de la refinanciación para sobrevivir, buscando créditos nuevos para cumplir compromisos financieros contraídos anteriormente. El endeudamiento acelerado para cubrir los faltantes, las inversiones en curso, y el endurecimiento de las condiciones financieras de los créditos llevó a que los gastos superaran ampliamente a los ingresos, como se muestra en la Figura N°17. Se puede observar que los gastos de administración, operación y mantenimiento tuvieron una participación aproximadamente constante en los gastos totales, mientras que los gastos para atender el servicio de la deuda aumentaron su participación de manera significativa. En 1990, por cada 100 pesos de ingresos, el sector tuvo gastos por \$150.

En el documento CONPES "Estrategia de Reestructuración del Sector Eléctrico", de mayo de 1991, se anota que para el restablecimiento del equilibrio económico del sector es necesario actuar coordinadamente en tres frentes: i) aumentar sustancialmente la generación interna de recursos (mediante la recuperación de cartera y reducción de pérdidas, reducción de gastos de funcionamiento y un menor ritmo de inversiones por parte del sector público); ii) ajustar el monto de las inversiones a las disponibilidades financieras y iii) elaborar un programa que permita el manejo de la deuda en el largo plazo. Enfatiza igualmente que se deben buscar nuevos mecanismos para atender y racionalizar la demanda, así como para incentivar la participación privada en las nuevas inversiones y la utilización de sustitutos energéticos más baratos. Solo así se podrá garantizar un suministro confiable de electricidad en el futuro.

RESPONSABILIDAD DE LA CRISIS

No toda la responsabilidad de la crisis financiera le corresponde al sector eléctrico. Una de las conclusiones del seminario realizado en Santa Marta, en marzo del año pasado, organizado por la Comisión Nacional de Energía, con el fin de evaluar el desempeño del sector en los últimos veinte años, era que la banca multilateral, el gobierno y el propio sector son responsables de la crisis financiera sectorial y que, por lo tanto, deben participar en su solución.

La banca multilateral, por haber estimulado la sobreinstalación a base de endeudamiento y agravado la situación financiera del sector al modificar, como lo hizo, las condiciones crediticias al introducir la canasta de monedas, al negarse sistemáticamente a asumir parte del riesgo asociado con los créditos y al no apoyar soluciones estructurales para superar la insolvencia del sector.

El gobierno, por no haber manejado coherentemente la tasa de cambio, dejándola rezagar por períodos, lo cual estimuló la sobreinversión eléctrica y, al producirse el ajuste cambiario, por no haber diseñado medidas compensatorias; además, le incumbe responsabilidad por haber mantenido tarifas rezagadas y por haber obligado al sector a otorgar subsidios a través de los precios de la electricidad.

Finalmente, el sector eléctrico -incluyendo la ingeniería de consulta- por las deficiencias en la selección, diseño, ejecución y control de proyectos y por su pobre desempeño administrativo.

Un cambio de marco institucional, tal como el propuesto por el Proyecto de Ley Eléctrica no soluciona, per se, los problemas financieros acumulados en la última década; sin embargo, busca evitar que se repitan dichos errores mediante los siguientes elementos:

- La introducción de planes de expansión flexibles que puedan responder con prontitud a los cambios que las condiciones técnicas y económicas determinen.
- La libertad de empresa en futuros desarrollos, que reemplaza la inversión forzosa que existe actualmente, con lo cual los proyectos que no demuestren su bondad financiera, económica y ambiental probablemente no encuentren financiación.
- La repartición del riesgo entre los sectores público y privado.
- La autonomía de las empresas eléctricas para que puedan operar sin interferencias externas negativas y respondan por su gestión.
- La intervención de las empresas, tanto públicas como privadas, que entren en una situación de insolvencia financiera, por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, para garantizar eficiencia, calidad y continuidad en la prestación del servicio eléctrico.

ESTRATEGIA DE SOLUCION FINANCIERA

Las cifras consolidadas de las empresas del sector que se muestran a continuación arrojan un déficit para 1992 de US\$1080 millones:

	US\$ millones
Ingresos Corrientes	1420
Pagos Totales	750
Inversión	450
Servicio Deuda	1300
Déficit	1080

Para superar este déficit, el Gobierno tomó, hacia finales de 1991, las decisiones que se reflejan en las siguientes cifras:

	US\$ millones
Crédito BID-Inversión Privada	100
Recursos CBI	100
Crédito Ecopetrol-Nación	100
Liquidación CHB	180
Crédito Integrado	150
Captaciones FEN	200
Refinanciación Telecom, Ecopetrol- FNA	120
Faltante	130

Esta solución implica que la FEN prestará US\$470 millones a las empresas del sector para refinanciar pagos de deuda con recursos provenientes del Crédito Integrado, de captaciones de ahorro interno y de la refinanciación a largo plazo de la deuda con Telecom, Ecopetrol y Fondo Nacional de Ahorro (FNA). Por su parte, la Nación efectuará pagos por US\$510 millones a nombre de empresas del sector y prestará US\$100 millones a la EEB para inversiones en Guavio. El Ministerio de Hacienda analiza la manera de cubrir el déficit residual de US\$130 millones. En estas condiciones, el sector podrá operar sin traumatismos durante el presente año.

La situación del sector eléctrico en el mediano plazo refleja un estado de insolvencia financiera en algunas de las empresas y de iliquidez en casi todas las demás. Esta situación se presenta aún bajo un escenario optimista de ventas, recaudos, inversiones y gastos operativos. Para afrontar esta situación con éxito se impone la necesidad imperiosa de adelantar un programa de capitalización y venta de activos. Para poder llevar a cabo éstas últimas operaciones se requiere poder atraer inversionistas que cuenten con las garantías y claridad en las reglas comerciales y operativas que les ofrece el Proyecto de Ley.

LINEAMIENTOS BASICOS DEL PROYECTO

Por las razones expuestas, el Gobierno Nacional ha emprendido un programa de reordenamiento institucional, financiero y administrativo del sector eléctrico, con fundamento en los siguientes principios, consistentes con la estrategia global de modernización del Estado colombiano:

Primero: la redefinición del rol del Estado como propiciador de condiciones de desarrollo dentro de un marco regulatorio fuerte, transparente e independiente, que cree un ambiente propicio para la competencia y que evite los abusos monopólicos. El Estado, en lo posible, debe concentrarse en su papel regulador y normativo de las actividades económicas y ceder el espacio para que las actividades empresariales sean desarrolladas por otros agentes económicos. Actuará como empresario preferencialmente en aquellos casos de atención a sectores de baja rentabilidad económica pero alta rentabilidad social.

Segundo: la promoción decidida de la competencia con el fin de lograr niveles adecuados de eficiencia sectorial. Para ello, se deben separar, por lo menos contablemente, las actividades de generación, transmisión y distribución de electricidad. Inicialmente la competencia debe concentrarse en las transacciones entre generadores y distribuidores; posteriormente, una vez consolidado este proceso, deberá extenderse también a los grandes consumidores de energía eléctrica. La introducción de las leyes del mercado en las actividades del sector eléctrico trae consigo modificaciones, como son: precios que correspondan a los costos económicos de suministro, libre acceso a las redes de transmisión y distribución para que distribuidores y consumidores tengan posibilidad de escoger su fuente de suministro y la oferta de sustitutos de la electricidad para racionalizar el cubrimiento de la demanda de recursos energéticos.

Tercero: la introducción de un esquema de subsidios directos a los usuarios de menores recursos económicos para permitir a las familias pobres acceder al servicio eléctrico, aspiración legítima de todos los colombianos. Los subsidios que se otorguen deben provenir, primordialmente, de recursos fiscales para no distorsionar los precios de la electricidad.

Cuarto: la planeación del sector eléctrico será ajustada en la medida en que se fortalezca la competencia entre sus empresas. Los planes rígidos de expansión que se trazaron en el pasado, obedecieron a un concepto de desarrollo de empresas estatales en mercados cautivos, bajo el amparo de garantías

otorgadas por la Nación para acceder a los recursos de financiamiento. El proceso de apertura de la economía y de inserción del sector eléctrico en el sector energético y en la economía, obliga a modificar esta concepción de planeamiento. Esta será indicativa con el costo mínimo como guía, pero será flexible y dinámica para que puedan actuar las fuerzas del mercado.

Quinto: la redefinición de la estrategia de cubrimiento de las áreas rurales basada en la extensión de redes de interconexión, para dar paso a un nuevo enfoque, que busca utilizar las fuentes locales de suministro energético, con amplia participación comunitaria.

Sexto: la modificación de las estructuras administrativas de las empresas estatales para que puedan operar en un ambiente competitivo. Las empresas del Estado encargadas del servicio eléctrico serán manejadas con criterio empresarial, sujetas a un control estricto de su desempeño. Para ello, se eliminará o disminuirá la influencia nociva de factores externos e internos que perturban su buena marcha. Estas empresas firmarán convenios de desempeño con la Financiera Energética Nacional, en los cuales el acceso a los recursos de crédito y la permanencia de los gerentes en sus cargos dependerá del cumplimiento de metas trazadas. En estas circunstancias, las empresas eléctricas estatales deberán estar en capacidad de competir en igualdad de condiciones con nuevos operadores privados.

Séptimo: el saneamiento financiero del sector mediante un proceso de capitalización y refinanciación de los pasivos de las empresas para fortalecer su posición patrimonial y posibilitar el cumplimiento de sus obligaciones.

Octavo: la apertura al sector privado para fortalecer la competencia, mejorar la eficiencia y vincular capitales nuevos a su desarrollo.

Es importante resaltar que sin una legislación apropiada, y sin reglas de juego estables, difícilmente se creará un ambiente competitivo adecuado que mejore la eficiencia de las empresas del sector y que redunde, como consecuencia lógica, en un en un mejor servicio a menor costo para los consumidores.

MARCO CONSTITUCIONAL

En la elaboración del presente Proyecto de Ley se tuvo especial cuidado en lograr una perfecta armonía con los preceptos establecidos en la Constitución Nacional para los servicios públicos. Estos se contraen a establecer las siguientes premisas fundamentales:

Primera: la Constitución considera los servicios públicos como manifestación de la misión social del Estado (Artículo 365, primer inciso). El Estado en sí mismo está caracterizado como "Estado social" (Artículo 1o.), uno de cuyos "fines esenciales" es servir a la comunidad (Artículo 2).

Segunda: el Estado se articula a través de las competencias diferenciales de la Nación, los departamentos y los municipios. Los dos últimos gozan de autonomía dentro de los límites que la propia Constitución y las leyes establezcan (Artículos 1º, 287, 298, 311). Esa articulación se traduce y refleja en la de las competencias relativas a los servicios públicos que deben ser distribuidas entre la Nación, los departamentos y los municipios (Artículos 356, primer inciso; 367, primer inciso; 298, segundo inciso; 311).

Tercera: la Constitución autoriza el ejercicio de la actividad económica de prestación de los servicios públicos al Estado, "directa e indirectamente", a los particulares y a las comunidades organizadas (Artículo 365, segundo inciso). Por ello, respecto a esa actividad, rige la libertad económica contemplada en el Artículo 333, cuyas manifestaciones deben desarrollarse en términos de libre competencia (ib., inc. 2), sujeta a la dirección general de la economía que compete al Estado, de la que éste deriva su capacidad de intervención "... en los servicios públicos y privados..." (Art. 334).

Una rigurosa interpretación de los preceptos constitucionales permite concluir que el tema de los servicios públicos se organiza en torno a dos conceptos básicos: i) La **competencia** estatal en relación con un servicio determinado, como una responsabilidad pública de la Nación, los departamentos o los municipios, según la distribución que determine la ley, y ii) la **prestación**, como una actividad que pueden desarrollar el Estado en todas sus manifestaciones, los particulares y las comunidades organizadas.

De la conjunción de estos principios surgen los objetivos que conviene imprimir a la ley de los servicios públicos en general y a la del servicio de energía eléctrica en particular:

Crear las condiciones para la concurrencia de agentes de diversa naturaleza (Estado, particulares y comunidades organizadas), sin perder de vista que asegurar la prestación de los servicios constituye un deber del Estado y no de los particulares.

Garantizar la libre competencia económica, promoviendo y preservando las condiciones para su plena realización, en aquellas actividades rela-

cionadas con la prestación de los servicios públicos cuya naturaleza lo permita.

- Promover la eficiencia en las actividades de prestación que no puedan cumplirse en condiciones de libre mercado, mediante regulaciones encaminadas a controlar monopolios naturales, atenuando sus efectos cuando subsista como modalidad predominante de una actividad determinada.

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El articulado se desarrolla en una secuencia lógica en doce capítulos. Inicialmente se presentan los principios generales que deben regir el servicio de energía eléctrica (Capítulo I). A continuación, se establecen las normas básicas de la regulación (Capítulo II) y del planeamiento de la expansión del sistema interconectado nacional (Capítulo III). Posteriormente se desarrollan las normas relativas a la generación de electricidad (Capítulo IV), a la transmisión (Capítulo V) a la operación del sistema interconectado (Capítulo VI), a los cargos por el uso de la red (Capítulo VII), y a la distribución (Capítulo VIII). En el Capítulo IX se consignan los preceptos fundamentales del régimen económico y tarifario y en el Capítulo X la conservación del medio ambiente. El contrato de concesión tiene un tratamiento detallado en el Capítulo XI y las disposiciones finales se consignan en el Capítulo XII.

PRINCIPIOS GENERALES

El proyecto tiene el propósito de establecer un régimen claro y transparente para la prestación de los servicios de generación, transmisión y distribución de electricidad. El Estado y los agentes económicos vinculados con el servicio de electricidad tendrán como objetivos básicos los siguientes (Art. 2):

- Abastecer la demanda de electricidad atendiendo a criterios de mínimo costo económico.
- Promover la libre competencia económica en aquellas actividades de la industria donde sea técnicamente posible y económicamente conveniente. En las demás, establecer regulaciones para estimular la eficiencia y proteger a los usuarios.
- Promover la operación eficiente, segura y confiable del sistema eléctrico nacional.

- Permitir y facilitar la participación de la inversión privada en la industria eléctrica.
- Asegurar la protección de los derechos de los usuarios y velar por el cumplimiento de los deberes de los agentes económicos vinculados a la industria eléctrica.
- Procurar que la planeación y la gestión de las actividades del sector eléctrico se desarrollen con el respeto debido al medio ambiente natural y social.
- Mantener y operar las instalaciones de tal manera que se preserve la integridad de las personas, de los bienes y del medio ambiente.

La prestación del servicio de electricidad estará orientada por los principios generales que la doctrina administrativa considera esenciales al servicio público, a saber: eficiencia, calidad y continuidad del suministro a los consumidores, adaptabilidad de las instalaciones a los avances científicos, tecnológicos, neutralidad en el tratamiento a los usuarios y solidaridad y redistribución del ingreso (Art. 3).

Las actividades económicas de la generación, la transmisión y la distribución de electricidad están destinadas a satisfacer necesidades colectivas primordiales de manera continua. Por esta razón, se les otorga el carácter de servicios públicos esenciales (Art. 4º). La consecuencia de esta clasificación es que la huelga quedaría prohibida en las empresas que prestan estos servicios.

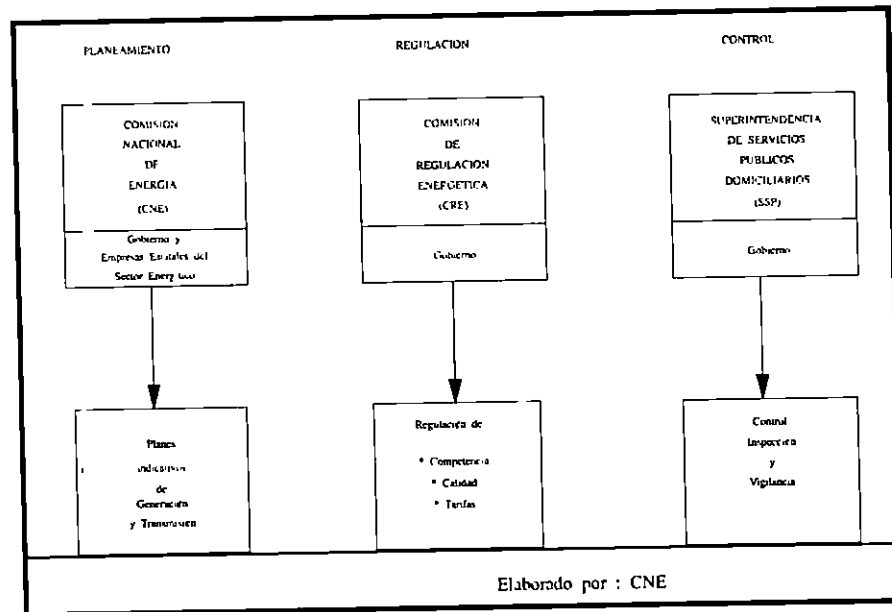
Son varios los elementos que fue necesario definir tanto en el Proyecto de Ley Eléctrica como en el de Servicios Públicos Domiciliarios para materializar los anteriores principios y objetivos y configurar una estructura moderna, eficiente y estable para el sector eléctrico. De los aspectos desarrollados en ambas leyes, vale la pena resaltar los siguientes:

- La regulación
- El planeamiento
- El mercado de la electricidad
- La delimitación de un mercado regulado
- La operación económica del sistema eléctrico nacional
- La competencia estatal y organización empresarial
- La autonomía administrativa y presupuestal de las empresas del Estado
- El control, la inspección y vigilancia

En el proyecto se diferencian claramente las funciones de planeación, de regulación y de control, inspección y vigilancia. En la Figura N° 18 se ilustra el esquema institucional.

FIGURA N° 18

ESQUEMA INSTITUCIONAL DEL SERVICIO DE ELECTRICIDAD



REGULACION

La Constitución Política, al crear el marco de la libre competencia en la prestación de los servicios públicos y admitir la concurrencia de los particulares en ese sector de la economía, acentúa el papel regulador del Estado como expresión de la potestad política en la materia, en la medida en que ella tiene que ser aplicada para que éste cumpla lo que la misma Carta define como "misión social del Estado". El nuevo sistema preconizado por el constituyente de 1991 ya no mira a la autoridad pública como la única fuente de prestación de los servicios públicos, y por ello, en salvaguarda de la misión esencial del Estado Social de Derecho que se expresa en los servicios públicos, delinea enérgicamente su función normativa del proceso de cumplimiento y desarrollo de éstos. "En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y vigilancia de dichos servicios ..." dice terminantemente el Art. 365 de la Constitución Nacional.

El tema de la regulación es entonces central en el nuevo régimen establecido por la Constitución. El Proyecto de Ley de Servicios Públicos Domiciliarios le dedica un tratamiento completo a esta materia. No obstante, en el Proyecto de Ley Eléctrica se precisa el alcance de la regulación en relación con el servicio de energía eléctrica en los siguientes términos:

"la función de regulación del Estado se hará teniendo como objetivo básico propiciar la adecuada y eficiente prestación del servicio de electricidad, sin poner en peligro su continuidad, calidad y cobertura, ni la estabilidad económica de las entidades que lo prestan, velando para impedir las prácticas que constituyan competencia desleal o abuso de posiciones dominantes en el mercado" (Art. 11).

La función reclama un órgano que lo cumpla en forma autónoma e independiente de las empresas del sector. Por tal razón se encuentra necesario suscitar la existencia de una organización administrativa cuya estructura y condiciones técnicas le permitan desarrollar continuamente la función reguladora, atendiendo en todo momento a la evolución de las necesidades sociales y de la economía del servicio de electricidad. Para tal efecto se contempla la creación de una Sala de Regulación de los Servicios de Energía, dentro de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Art. 12).

Las funciones generales, composición y administración de la Sala de Regulación se detallan en el Proyecto de Ley de Servicios Públicos Domiciliarios, el cual también trata diversas expresiones de la regulación, de suma importancia para la modernización del sector. En su mayoría, tienen que ver con la preservación y suministro eficiente del servicio, la claridad en las relaciones comerciales y la protección a los consumidores. Además de las funciones generales señaladas en este Estatuto, en el Proyecto de Ley Eléctrica se señalan algunas especiales para el servicio de electricidad que buscan, primordialmente, que las transacciones energéticas entre empresas se desarrollen en un ambiente de sana competencia (Art. 13).

PLANEAMIENTO DE LA EXPANSION DEL SISTEMA ELECTRICO

Un cambio fundamental de enfoque en el planeamiento sectorial lo constituye el hecho de que los planes de expansión del sistema eléctrico no serán impositivos u obligatorios. Serán planes indicativos, a fin de orientar y racionalizar el esfuerzo de las empresas públicas y privadas hacia la satisfacción

de las necesidades de la comunidad. Los planes de referencia serán elaborados mediante un amplio proceso de análisis, con la colaboración de las empresas estatales del sector energético, en consonancia con los preceptos constitucionales que promueven la planeación participativa.

La planeación del sistema eléctrico se realizará con el criterio de mínimo costo económico, garantizando la factibilidad técnica, financiera y ambiental de planes y programas. Se buscará que los planes sean flexibles para responder con prontitud a cambios que las condiciones técnicas y económicas determinen y que estén en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Energético Nacional (Art. 14). El contexto general de dicho planeamiento será la utilización óptima de los recursos energéticos disponibles para el país, de tal forma que sus necesidades de energía se atiendan con los recursos energéticos más eficientes y económicos.

El establecimiento de los planes de expansión de la capacidad de generación y transmisión es competencia de la Comisión Nacional de Energía, Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Minas y Energía, creada por la Ley 51 de 1989 (Art. 15).

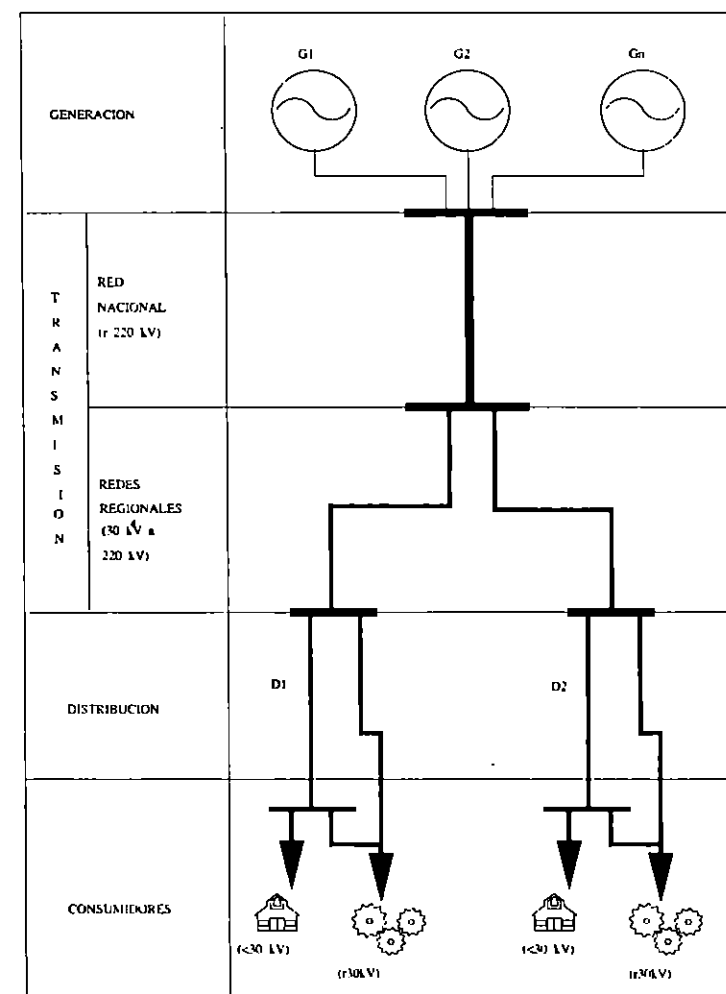
Además de las fuentes energéticas tradicionales, se promoverá también el aprovechamiento económico y el desarrollo de proyectos de cogeneración, autogeneración y generación de electricidad en pequeña escala, dentro del manejo integral y eficiente de los recursos energéticos del país, así como el uso eficiente de energía por parte de los consumidores (Arts. 16, 23).

Igualmente se definen procedimientos para tener en cuenta en el planeamiento proyectos de propósito múltiple (por ejemplo, generación eléctrica e irrigación) y para la repartición de costos y beneficios entre las entidades involucradas en dichos proyectos (Art. 17).

EL MERCADO DE LA ELECTRICIDAD

De las tres actividades económicas propias del servicio de electricidad, como son la generación, la transmisión y la distribución (Figura N° 19), las dos últimas tienen características de monopolio natural; esto es, la transmisión y la distribución son actividades en las cuales se producen en forma continua economías de escala, hasta el punto de que una sola empresa termina por abastecer la totalidad de la demanda, en condición económica más ventajosa que las demás.

FIGURA N° 19
ESTRUCTURA ECONOMICA DEL SERVICIO
DE ELECTRICIDAD



Elaborada por CNE

La observación cuidadosa de esta realidad técnica y económica lleva entonces a concluir que la competencia, en su pleno significado económico, es más viable en la etapa de generación; de allí el tratamiento diferente que el proyecto otorga a esta actividad respecto al de la transmisión y distribución, en lo relacionado con el mercado y la función regulatoria.

Para promover la competencia entre generadores, se permite la participación de diferentes agentes económicos, públicos y privados, y se establece un mercado libre de grandes bloques de energía en el que participarán tanto los generadores como los distribuidores y los grandes consumidores. El precio de la electricidad en este mercado se establece de común acuerdo entre las partes contratantes, sin la intervención del Estado (Art 44).

El Proyecto define inicialmente como grandes consumidores a usuarios conectados a niveles de voltaje superiores a 30 kV, pero confiere a la Sala de Regulación la potestad de ampliar dicho mercado con el fin de promover y consolidar la competencia económica (Art. 13, lit c; Art. 45).

Para que este mercado tenga la transparencia enunciada en los objetivos del Proyecto de Ley, será necesario permitir el libre acceso a las redes de transmisión y distribución y separar claramente las actividades de generación, transmisión y distribución. Esta separación de actividades, al menos contablemente, busca evitar que las empresas que integran dos o más de estas actividades se apoyen en una de ellas para sacar ventajas indebidas en las otras, o escondan ineficiencias en unas transfiriéndoles beneficios de las demás. Así mismo obliga a las empresas distribuidoras a realizar contratos de energía para garantizar el suministro a los consumidores mediante un proceso de convocatoria pública (Art. 44).

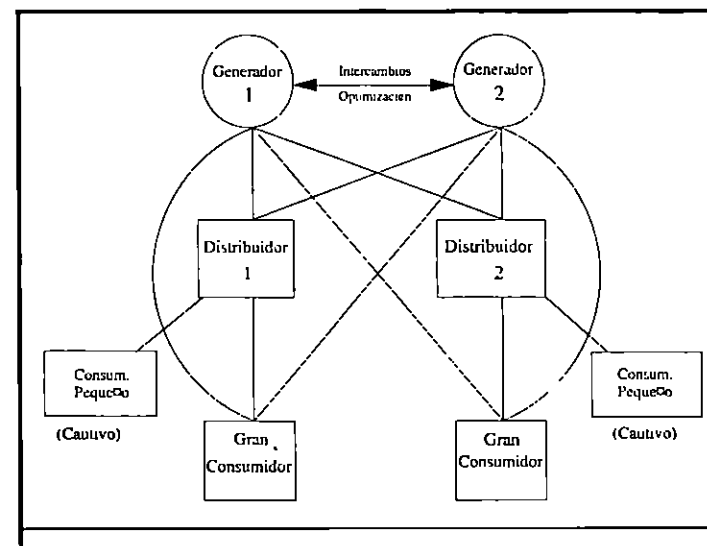
Con el libre acceso a las redes, cualquier generador, en cualquier parte del país, podrá vender energía a cualquier distribuidor o gran consumidor localizado en cualquier otra región. La única exigencia, evidentemente, es el pago del servicio de transmisión. Las empresas propietarias de redes de transmisión y distribución están obligadas a permitir la conexión a cualquier empresa eléctrica o gran consumidor que lo solicite, previo el cumplimiento de las normas que rijan el servicio y el pago de las retribuciones correspondientes (Art. 29).

El usuario será el principal favorecido con la existencia de este mercado libre: por una parte, los grandes consumidores se benefician al poder comprar directamente su electricidad a quien la ofrezca en condiciones más atractivas, y, por otra parte, los consumidores medianos y pequeños se benefician cuando los precios reflejan las condiciones de los contratos de energía que obtengan los distribuidores.

En la Figura Nº 20 se ilustran las transacciones posibles en un mercado libre.

FIGURA Nº 20

ESQUEMA DE COMPETENCIA EN EL MERCADO



Para evitar un impacto indeseable en las finanzas de las empresas generadoras y distribuidoras, la liberación del mercado se hará de una manera gradual. (Art. 13, lit. b, Art. 71). Esta provisión busca que empresas con graves distorsiones tarifarias, como es el caso de la Empresa de Energía de Bogotá, puedan hacer los ajustes administrativos e institucionales para afrontar la competencia en igualdad de condiciones.

DELIMITACION DE UN MERCADO REGULADO

Al lado del mercado libre, coexistirá un mercado de medianos y pequeños consumidores, "atados" a distribuidores fijos, y un servicio de transmisión que serán regulados. La regulación se orientará hacia la protección de los consumidores y a garantizar el acceso a las redes a precios razonables.

Uno de los elementos claves para la protección a los usuarios será la regulación de las tarifas de transmisión y distribución. En el Capítulo VII se fijan los criterios para establecer los cargos de acceso y uso de la red de transmisión y en el Capítulo IX se establece el régimen económico y tarifario del servicio de distribución, remitiendo a la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios lo referente a los aspectos relacionados con los subsidios y su asignación, y, en general, con las disposiciones relativas a la regulación de tarifas (Art. 47).

OPERACION ECONOMICA DEL SISTEMA INTERCONECTADO NACIONAL

Otro elemento necesario para garantizar eficiencia en la prestación del servicio de electricidad lo constituye la planeación, coordinación, supervisión y control de la operación de los recursos de generación y transmisión que conforman el sistema interconectado nacional, buscando el aprovechamiento más económico de los recursos disponibles para el país (Art. 32). Dada la importancia de este elemento técnico, específico de los sistemas eléctricos, en el Proyecto se dedica un capítulo completo a este tema (Cap. VI).

Las empresas generadoras operarán sus centrales en forma integrada, de modo que se minimice el costo económico de la operación del sistema interconectado nacional, incluyendo el racionamiento (Art. 22). De igual manera, la red nacional de transmisión (Art. 25) se operará de manera coordinada para garantizar la seguridad del sistema y la utilización de los recursos existentes en la forma más económica y conveniente para el país (Art. 26)

La operación económica del sistema eléctrico lo hará el Centro Nacional de Operación (Art. 35) de acuerdo con las directrices trazadas por el Consejo Nacional de Operación (Art. 33), que estará conformado, entre otros, por representantes de las empresas de generación con una capacidad instalada superior al 2% del total nacional (Art. 32). Se contemplan, así mismo, mecanismos para resolver las controversias que surjan en el seno del Consejo Nacional de Operación (Art. 34) y se obliga a la totalidad de las empresas a suministrar la información requerida para el planeamiento y operación a mínimo costo del sistema eléctrico nacional (Art. 38).

Aunque en el sistema eléctrico interconectado han venido funcionando organismos similares a éstos, se han presentado dificultades en el manejo de excedentes y déficits energéticos, por la tendencia de las empresas a modificar las reglas, por conveniencias de tipo coyuntural. A lo anterior, contribuyó también la ausencia de un organismo superior de regulación. De ahí que para lograr una estabilidad y claridad de las reglas de operación del sistema de electricidad, es necesario que las funciones y organización de estos organismos queden respaldados por la Ley. De esta forma se erradican conflictos entre empresas y se facilita la participación de otros agentes en las actividades de generación.

A Interconexión Eléctrica S.A. se le encarga la prestación del servicio nacional de transmisión, sin que ello implique un monopolio con respecto a las redes

o a las interconexiones internacionales, las cuales podrán ser propiedad de otras empresas eléctricas (Art. 68).

Para el logro de una adecuada coordinación operativa se crean comités de carga regionales en el ámbito de cada área operativa (Art. 30).

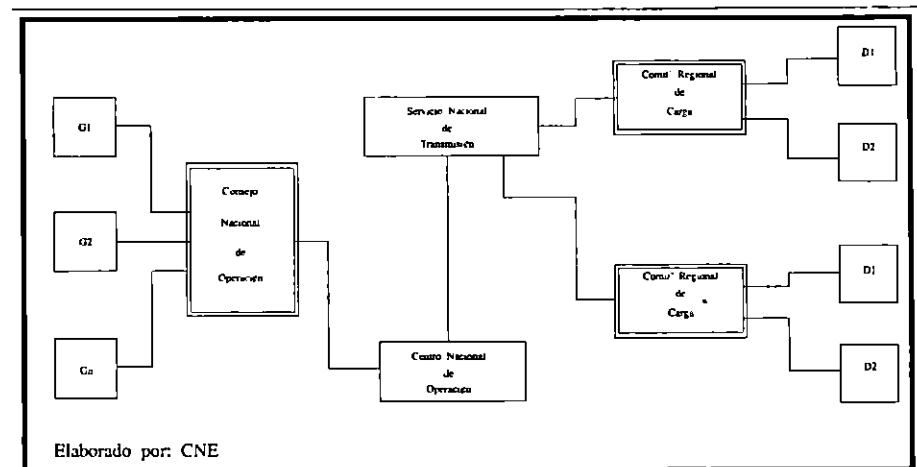
En la Figura Nº 21 se ilustra el esquema operacional anterior con la institucionalización del Centro Nacional de Operación, del Consejo Nacional de Operación y de los Comités de carga regionales se logra definir completamente el esquema para la operación eficiente de los recursos de generación y de las redes de transmisión del sistema eléctrico.

COMPETENCIA ESTATAL Y ORGANIZACIÓN EMPRESARIAL

En desarrollo de los mandatos constitucionales, el Proyecto asigna la competencia de los servicios de generación y de transmisión nacional a la Nación; la del servicio de transmisión entre municipios de un mismo departamento, al departamento, y la del servicio domiciliario de distribución al municipio (Art. 6).

FIGURA Nº 21

ESTRUCTURA OPERACIONAL FUTURA DEL SECTOR ELECTRICO COLOMBIANO



La prestación del servicio en sus distintas etapas se hará por el Estado, directa o indirectamente, por las comunidades organizadas o por los particulares, mediante las formas de organización contempladas en el Estatuto de los Servicios Públicos Domiciliarios (Art.7).

En las actividades de generación, transmisión y distribución de electricidad, podrán participar diferentes agentes económicos, públicos o privados, los cuales gozarán de libertad para desarrollar sus funciones en un contexto de libre competencia, de conformidad con el artículo 333, y el inciso penúltimo del artículo 336 de la Constitución Nacional (Art. 8).

Específicamente en la generación, los particulares podrán construir y operar centrales bajo su propio riesgo (Art. 20). Dentro de esta actividad, la auto-generación y la cogeneración termoeléctricas, adelantadas por los consumidores industriales, tienen un futuro promisorio ya que sus excedentes podrán ser vendidos al sistema o a otros consumidores. Para ello, las empresas propietarias de redes de transmisión y de distribución están en obligación de permitir el uso remunerado de las redes (Art. 29).

Igualmente, se contempla que las empresas que actualmente prestan el servicio de electricidad en varios municipios -la gran mayoría de las empresas distribuidoras- puedan seguir prestandolo en las localidades en que lo hacen sujetas a las condiciones establecidas en el Estatuto de los Servicios Públicos Domiciliarios para la transición entre el régimen actual y el previsto (Art. 73). Con ello se busca que la transición de la situación actual a la planteada se realice sin traumatismos para los usuarios del servicio eléctrico.

Cuando el Estado decida convocar a los diferentes agentes económicos para que, en su nombre, presten cualquiera de las actividades del servicio de electricidad, podrá suscribir contratos de concesión en los términos previstos en esta Ley (Art. 55 al 67), en el Estatuto de Contratación Administrativa y en los correspondientes reglamentos. El concesionario deberá reunir las condiciones que requiera el respectivo servicio, de acuerdo con los reglamentos que expida la Sala de Regulación. Su selección se hará mediante convocatoria pública, conforme al procedimiento señalado en el estatuto de contratación administrativa (Art. 9).

Sin lugar a dudas, uno de los aspectos novedosos del Proyecto lo constituye el hecho de revivir el contrato de concesión que, en los inicios de prestación del servicio de electricidad, permitió la vinculación de los particulares. Una revisión de la experiencia internacional indica que en países en vías de de-

sarrollo, el contrato de concesión ha resultado ser un instrumento muy importante para hacer viable la inversión de los particulares, debido a las protecciones que brinda el mismo contra eventuales modificaciones en las reglas del juego.

Es de anotar que ante las dificultades existentes para acceder a nuevos créditos de la banca internacional para el sector eléctrico, el Estado seguramente va a tener que acudir a este mecanismo para asegurar un suministro confiable de electricidad en el futuro.

AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTAL DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

Otro elemento importante en el buen desempeño de las entidades públicas, cuando el Estado en sus distintas manifestaciones (i.e., la Nación, los departamentos y los municipios) decida realizar actividades propias de la prestación del servicio, es el relativo a la autonomía de dichas entidades. El objetivo es inducir un verdadero manejo empresarial de las empresas eléctricas de propiedad pública. Sin dicha autonomía, la gestión de los administradores se ve limitada por posibles interferencias negativas, contrarias a los objetivos y metas de la entidad.

Por tal razón, el Proyecto establece que las empresas de carácter oficial que presten el servicio de electricidad, tendrán autonomía administrativa, patrimonial y presupuestal, en los términos previstos en la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios (Art. 10).

CONTROL, INSPECCION Y VIGILANCIA

El desarrollo de los aspectos del control, inspección y vigilancia es materia de la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios. Por esta razón, el tratamiento que se da a este tema en el presente Proyecto se limita a hacer una somera referencia en los aspectos pertinentes (Arts. 5, 56).

Naturalmente, las funciones de control, inspección y vigilancia se concentran en velar por la correcta aplicación de las normas y regulaciones establecidas y por la defensa de los derechos de los consumidores.

LA CONTRIBUCION DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Honorables Congressistas:

Desde antes de asumir la Primera Magistratura de la Nación, el Presidente Gaviria ha puesto un gran énfasis en la búsqueda de una solución eficaz para resolver la crisis del sector eléctrico. Además de la estrategia diseñada para superar el déficit financiero de corto plazo, es necesario establecer reglas de juego claras y estables, mediante una legislación apropiada, que induzca una modernización del sector eléctrico y lo ponga a tono con las transformaciones económicas y legales del nuevo país que entre todos estamos ayudando a construir.

Quiere el Gobierno compartir con el Honorable Congreso de la República este difícil pero estimulante reto de encontrar una solución definitiva a la crisis crónica que desde hace varios lustros padece el sector eléctrico.

Atentamente,

JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR

Ministro de Minas y Energía

Santafé de Bogotá, febrero 28 de 1992

PROYECTO DE LEY DE REGIMEN DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS

PROYECTO DE LEY N° 035 DE 1991

"Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios"

**El Congreso de Colombia
Decreta:**

TITULO PRELIMINAR

CAPITULO I PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 1

Ambito de aplicación de la ley.

Esta ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, y energía eléctrica; a los de distribución de gas natural combustible, y a los de telecomunicaciones, así como a las actividades complementarias de aquellos y estos, tal como se definen en el capítulo II de este título. Las facultades de las autoridades a las que esta ley se refiere se extienden también a tales actividades y a quienes las desarrollan.

Artículo 2

Aplicación de la ley a los productores de servicios marginales o para uso particular.

Las personas naturales o jurídicas que deseen utilizar sus propios recursos para producir, para sí mismas, o como subproducto de otra actividad principal, los bienes o servicios que prestan las empresas de servicios públicos, podrán hacerlo, sometiéndose al artículo de esta ley. Pero se someterán también a las demás normas pertinentes de esta ley todos los actos o contratos que esas personas celebren para suministrar tales bienes o servicios a otras personas en forma masiva, o a cambio de cualquier clase de remuneración, o gratuitamente a quienes tengan vinculación económica con ellas según la ley, o en cualquier manera que pueda reducir las condiciones de competencia.

Las personas jurídicas a las que se refiere el inciso anterior no serán obligadas a organizarse como empresas de servicios públicos.

Artículo 3**Deber de intervención del Estado en los servicios públicos.**

Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, el cual intervendrá, de acuerdo con esta ley y con las leyes de planes de inversión y de presupuesto, para que se presten a todos los habitantes, y para que estos se beneficien de la competencia en el sector, tal como ordenan el inciso segundo del artículo 333 y el inciso penúltimo del artículo 336 y los artículos 365 y 367 de la Constitución Política.

La creación, el mantenimiento, y el funcionamiento continuo y eficiente de los servicios públicos, dentro de las condiciones previstas en esta ley, comprometen la responsabilidad de las autoridades y son de interés público.

En consecuencia, entre los deberes sociales de las autoridades, que cumplirán en la medida en que los recursos económicos y tecnológicos lo permitan, se encuentran los siguientes:

- 3.1. Dar prioridad en sus actividades, y en los planes y presupuestos a las decisiones y al gasto de inversión necesarios para que se extienda la cobertura de los servicios de acueducto y alcantarillado a la parte de la población que tuviere necesidades insatisfechas de ellos; y asegurar la continuidad y mejorar la calidad de estos servicios en donde ya se estén prestando.
- 3.2. Adoptar las decisiones y promover las inversiones necesarias para que se extienda la cobertura de los servicios de aseo, energía eléctrica y telecomunicaciones a la parte de la población que tuviere necesidades insatisfechas de ellos; y para asegurar la continuidad y mejorar la calidad de estos servicios en donde ya se estén prestando.
- 3.3. Asegurar que todos los servicios públicos se presten en forma eficiente a los habitantes del territorio nacional. Por lo tanto, cuando las autoridades participen en la asignación y utilización de recursos deben hacerlo en tal forma que se garantice la mejor prestación del servicio, al menor costo posible. Es deber de las autoridades facilitar la incorporación de los avances tecnológicos en los servicios públicos.
- 3.4. Enajenar o liquidar las empresas monopolísticas del Estado, y otorgar a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia.

- 3.5. Asegurar a los usuarios los beneficios que se derivan de la libre competencia en la prestación de los servicios públicos.
- 3.6. Regular, vigilar y controlar la prestación de los servicios públicos. Para evitar conflictos de interés, las personas jurídicas sujetas a regulación no harán parte de los organismos encargados de regular la prestación de los servicios; el control y la vigilancia del cumplimiento de las regulaciones corresponderá a autoridades distintas de aquellas que tienen la función regulatoria; y las personas que hayan participado en actividades de regulación o control no podrán prestar sus servicios sino al cabo de cierto lapso a las entidades de servicios públicos, y viceversa.
- 3.7. Otorgar subsidios presupuestales, con criterios de solidaridad y redistribución de ingresos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos que cubran sus necesidades básicas.
- 3.8. Asegurar el principio de neutralidad, en virtud del cual no se permitirá que se niegue, suspenda o encarezca un servicio público en forma discriminatoria contra una persona. No hay discriminación cuando el afectado ha incumplido los deberes o no reúne las condiciones que se exigen de modo general.
- 3.9. Proteger los derechos de los usuarios, y darles participación en la gestión y fiscalización de las entidades estatales que presten servicios públicos.
- 3.10. Exigir a quienes deterioren en grado excepcional los bienes que se utilizan para prestar los servicios públicos, que asuman una parte proporcional en los costos necesarios para restaurarlos.

El deber de buscar la continuidad en la prestación de los servicios públicos implica que se debe garantizar la ausencia de interrupciones, salvo en los casos fortuitos o de fuerza mayor; y aún en el evento de toma de posesión, liquidación, o sustitución o terminación de contratos de entidades que prestan servicios públicos. Pero la búsqueda de la continuidad no implica, en modo alguno, que las autoridades puedan asumir las pérdidas patrimoniales de las empresas en beneficio de inversionistas particulares.

Todas las decisiones de las autoridades en materia de servicios públicos deben fundarse en los motivos que determina esta ley; y los motivos que invoquen deben ser comprobables.

Salvo en el caso de prestación directa por los municipios, y en los casos previstos en los artículos y , una vez que termine el período de transición al que se refiere el artículo , numeral , la prestación de los servicios públicos se hará por medio de "empresas de servicios públicos", oficiales, privadas o mixtas.

Se consideran empresas industriales o comerciales de los municipios y departamentos las empresas de servicios públicos a las que se refiere esta ley, cuando sus socios sean exclusivamente entidades de derecho público, si el municipio o el departamento tienen mayoría en ellas. Cuando los municipios o los departamentos se asocien con particulares en empresas de servicios públicos, estas serán sociedades de economía mixta. Pero, en todo caso, el régimen aplicable a tales empresas comerciales o industriales, y a esas sociedades de economía mixta, será el previsto en esta ley.

Artículo 4

Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos.

Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

- 4.1. Asegurar que se presten a sus habitantes los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, y energía eléctrica, bien directamente por los municipios mismos, o por medio de empresas oficiales o mixtas en la que ellos puedan participar, o por medio de empresas privadas.
- 4.2. Decidir sobre las peticiones que les formulen las empresas de servicios públicos respecto de actividades que incidan sobre la planificación urbana, la circulación, el tránsito, el uso del espacio público, y la seguridad y tranquilidad ciudadanas.
- 4.3. Organizar y hacer operar los "Comités de desarrollo de los servicios públicos" para asegurar la participación de los usuarios en la gestión

y fiscalización de las entidades que prestan los servicios públicos en el municipio.

- 4.4. Determinar en su presupuesto, con sus ingresos y los que provengan de la Nación y los Departamentos, las apropiaciones que se destinarán a subsidiar a las personas de menores ingresos, para que puedan pagar las tarifas de los servicios públicos que cubran sus necesidades básicas.
- 4.5. Determinar, con sujeción a los criterios que esta ley establece, la forma como deben otorgarse a los usuarios los subsidios que provengan de las rentas que produce el municipio; y tomar las medidas necesarias para que estos subsidios, y los provenientes de transferencias de la Nación y los departamentos, se paguen a los usuarios de modo directo o a través de las entidades que prestan los servicios.
- 4.6. Clasificar en estratos a los inmuebles en donde deban prestarse los servicios públicos.
- 4.7. Apoyar con inversiones, y con los demás instrumentos descritos en el artículo , a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación para realizar las actividades de su competencia, en cuanto estos lo necesiten, lo soliciten, y cumplan las demás condiciones que la ley establece.
- 4.8. Designar por medio del Comité de desarrollo respectivo, un representante suyo para que participe como fiscal, con voz pero sin voto, en las asambleas de socios de las empresas que presten servicios públicos domiciliarios en los municipios.
- 4.9. Las demás que les asigne la ley.

Artículo 5

Prestación directa de servicios por parte de los municipios.

Durante el período de transición previsto en el penúltimo inciso del artículo, los municipios que hayan estado prestando los servicios públicos en forma directa continuarán haciéndolo.

Después de terminar ese período, los municipios prestarán directamente los servicios cuando las características técnicas y económicas del servicio, y las

conveniencias generales lo permitan y aconsejen, lo cual se entenderá que ocurre en los siguientes casos:

- 5.1. Cuando, habiendo hecho los municipios invitación pública a las empresas oficiales o privadas existentes en el país, no haya habido empresa alguna que se ofreciera a prestarlo;
- 5.2. Cuando, no habiendo habido empresas que se ofrecieran a prestar el servicio, y habiendo hecho los municipios invitación pública a la Nación, el Departamento del cual hacen parte, y a otras personas públicas o privadas para organizar una empresa de servicios públicos que lo preste, no haya habido una respuesta adecuada;
- 5.3. Cuando, aún habiendo empresas descosas de prestar el servicio, haya estudios aprobados por el Superintendente que demuestren que los costos de prestación directa para el municipio serían inferiores a los de las empresas interesadas, y que la calidad y atención para el usuario serían, por lo menos, iguales a las que tales empresas podrían ofrecer. Las salas de regulación establecerán las metodologías que permitan hacer comparables diferentes costos de prestación de servicios.

Cuando los municipios asuman la prestación directa de un servicio público, la contabilidad general del municipio debe separarse de la que se lleve para la prestación del servicio; y si prestan mas de un servicio, la de cada uno debe ser independiente de la de los demás.

Además, deberán calcular, en forma precisa, el monto de las contribuciones fiscales y parafiscales a las que habrían dado lugar sus operaciones si las hubiera realizado una empresa.

En el evento previsto en los dos incisos anteriores, los municipios y sus autoridades quedarán sujetos, en lo que no sea incompatible con la Constitución o con la ley misma, a todo lo que esta ley dispone para las empresas y sus administradores y, en especial, a las regulaciones de las salas y al control, vigilancia y contribuciones del despacho del Superintendente y de la Superintendencia de servicios públicos. Pero los concejos determinarán si se requiere una junta para que el municipio preste directamente los servicios y, en caso afirmativo, como estará compuesta.

Cuando un municipio preste en forma directa uno o mas servicios públicos e incumpla las normas de calidad que las salas de regulación exijan de modo general, o suspenda el pago de sus obligaciones, o carezca de contabilidad adecuada después de dos años de entrar en vigencia esta ley o, en fin, viole en forma grave las obligaciones que ella contiene, el Superintendente, en defensa de los usuarios y para proteger la salud y bienestar de la comunidad, además de sancionar los alcaldes y administradores, podrá delegar en una empresa de servicios públicos para que esta asuma la prestación del servicio, e imponer una servidumbre sobre los bienes municipales necesarios, para que esta pueda operar.

De acuerdo con el artículo 336 de la Constitución Política, la autorización para que un municipio preste los servicios públicos en forma directa no se utilizará, en caso alguno, para constituir un monopolio de derecho.

Artículo 6

Competencia de los departamentos para la prestación de los servicios públicos.

Es competencia de los departamentos en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan las asambleas:

- 6.1. Asegurar que se presten en su territorio las actividades de transmisión de energía eléctrica, bien por medio de empresas oficiales o mixtas en la que ellos puedan participar, bien por medio de empresas privadas.
- 6.2. Apoyar con inversiones, y con los demás instrumentos descritos en el artículo , a los municipios que presten los servicios directamente, a las empresas de servicios públicos que presten servicios en los municipios, y a las empresas que haya promovido la Nación para realizar las actividades de su competencia. Los apoyos a las empresas de los municipios y de la Nación se darán si estos han celebrado, o se comprometen a celebrar, los contratos de administración profesional de sus acciones a los que se refiere esta ley.
- 6.3. Coordinar la prestación de los servicios públicos en los municipios. Para ello los gobernadores podrán nombrar representantes suyos en las juntas de las empresas mixtas u oficiales que presten los servicios

que son competencia de los municipios y cuyos socios del sector público no hayan celebrado los contratos de administración profesional a los que se refiere esta ley; nombrarán la persona competente para que administre y reparta las apropiaciones presupuestales de la Nación y del departamento destinadas a subsidios, cuando el municipio preste en forma directa el respectivo servicio, o cuando lo presten empresas mixtas u oficiales cuyos socios del sector público no hayan celebrado contratos para la administración profesional de sus acciones; nombrarán un veedor permanente para la prestación de los servicios que asuman en forma directa los municipios; impulsarán y vigilarán las tareas de estratificación; y organizarán "Foros regionales de servicios públicos", con voceros de cada uno de los comités de desarrollo municipales.

6.4. Las demás que les asigne la ley.

Artículo 7

Competencia de la Nación para la prestación de los servicios públicos.

Es competencia de la Nación en relación con los servicios públicos que ejercerá en los términos de esta ley :

7.1. Asegurar que se realicen en el país las actividades de generación e interconexión a la red nacional de energía eléctrica, el servicio de telecomunicaciones, y las actividades de construcción y operación de redes de gas y de otros servicios que surjan por el desarrollo tecnológico y que requieran redes de interconexión, según concepto previo del Consejo nacional de política económica y social. La Nación actuará, bien por medio de empresas oficiales o mixtas en las que ella pueda participar, bien por medio de empresas privadas.

7.2. Apoyar con inversiones y con los demás instrumentos descritos en el artículo , a los municipios que presten los servicios directamente, a las empresas de servicios públicos que presten servicios en los municipios, y a las que hayan promovido los departamentos dentro de sus competencias. Los apoyos a las empresas de los municipios y de los departamentos se darán si estos han celebrado, o se comprometen a celebrar, los contratos de administración profesional de acciones a los que se refiere esta ley.

7.3. Las demás que le asigne la ley.

Artículo 8

Instrumentos para ejercer la competencia y cumplir responsabilidades respecto de la prestación de los servicios públicos.

Para ejercer su competencia respecto a la prestación de los servicios públicos, los municipios, los departamentos y la Nación utilizarán uno o varios de los siguientes instrumentos:

- 8.1. Otorgamiento a las empresas de servicios públicos de aquellos permisos y contratos de concesión que estén dentro de la competencia de cada entidad;
- 8.2. Inversión de recursos públicos en empresas oficiales o mixtas que se encarguen de prestar los servicios públicos. Las inversiones se harán especialmente en empresas que atiendan aquellos servicios o regiones para los cuales no haya sido posible conseguir que los particulares presten los servicios. La Nación, las entidades territoriales, y las entidades descentralizadas de aquella y estas pueden asociarse entre sí o con terceros para cumplir este propósito.
- 8.3. Estímulo a la inversión de los particulares en empresas privadas o mixtas que se encarguen de prestar los servicios públicos;
- 8.4. Subsidios a los usuarios de menores ingresos.
- 8.5. Financiamiento o garantías a las empresas de servicios públicos.
- 8.6. Asistencia técnica y administrativa a las empresas de servicios públicos.

Artículo 9

Reserva estatal en la prestación de servicios públicos.

Resérvase para entidades oficiales la prestación de los siguientes servicios públicos:

- 9.1. La generación nuclear de energía;
- 9.2. La recolección, el transporte, el manejo y la disposición de residuos nucleares.

- 9.3. El uso de una parte del espectro electromagnético, para efectos militares y de seguridad pública.

Las autoridades podrán prestar estos servicios públicos sin necesidad de organizar empresas para ello.

Las entidades que presten estos servicios no estarán sujetas a esta ley en cuanto ordena a las entidades públicas separar la propiedad de las empresas de su administración; ni a las que tienen el propósito de estimular la competencia entre empresas de la misma clase. Su régimen de contratación será el de las empresas industriales y comerciales del Estado.

Artículo 10

Derecho de uso, de empresa, y de información en asuntos de servicios públicos.

Todas las personas tienen derecho a:

- 10.1. Usar o no los servicios públicos disponibles, salvo en los casos expresamente previstos en la ley; y conseguir que el precio que paguen dependa de una medida objetiva del uso que hayan hecho, si hay instrumentos tecnológicos costeables que permitan hacer la medición.
- 10.2. Elegir entre los diversos prestadores de servicios públicos que estén disponibles; y entre los diversos proveedores de los bienes necesarios para recibir o utilizar los servicios.
- 10.3. Obtener los bienes y servicios que prestan usualmente las empresas de servicios públicos en condiciones de calidad o cantidad superior a los que se proporcionan de modo masivo, mientras ello no perjudique a terceros y mientras el usuario esté dispuesto a sufragar los costos.
- 10.4. Organizar y operar empresas que tengan por objeto la prestación de los servicios públicos, dentro de los límites de la Constitución y la ley.
- 10.5. Obtener información completa, precisa y oportuna, sobre los costos y gastos en que incurren quienes presten los servicios públicos; sobre el monto de los subsidios que distribuyen; sobre las utilidades que

obtienen; sobre su situación financiera; y sobre los actos y contratos que realizan, mientras la divulgación de esta última clase de información no ocasione perjuicios injustificados a la empresa o a terceros. Cuando la información que los particulares requieran supere los mínimos que determine el Superintendente de servicios públicos, los solicitantes deben asumir su costo.

Artículo 11

Función social de la propiedad en las empresas de servicio público.

Para cumplir con la función social de la propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tienen las siguientes obligaciones:

- 11.1. Asegurar que el servicio se preste en forma continua y eficiente, y sin abuso de la posición dominante que la entidad pueda tener frente al usuario o a terceros.
- 11.2. Abstenerse de prácticas monopolísticas o restrictivas de la competencia, cuando exista, de hecho, la posibilidad de la competencia.
- 11.3. Facilitar a los usuarios de menores ingresos el acceso a los subsidios que otorguen las autoridades.
- 11.4. Informar a los usuarios acerca de la manera de utilizar con eficiencia y seguridad el servicio público respectivo;
- 11.5. Cumplir con su función ecológica, para lo cual protegerán la diversidad e integridad del ambiente, y conservarán las áreas de especial importancia ecológica, reconciliando estos objetivos con la necesidad de aumentar la cobertura y prestar los servicios en condiciones que la comunidad pueda costear.
- 11.6. Facilitar el acceso e interconexión de otras empresas o entidades que presten servicios públicos, o que sean grandes usuarios de ellos, a los bienes que pueden usarse por varias de ellas.
- 11.7. Colaborar con las autoridades en casos de emergencia o de calamidad pública, para impedir perjuicios graves a los usuarios de servicios públicos esenciales.

11.8. Informar el inicio de sus actividades a la sala que regule el servicio, y al despacho del Superintendente de servicios públicos, para que esas autoridades puedan cumplir sus funciones.

11.9. Las demás que contienen esta ley y las normas concordantes y complementarias.

Las entidades que presten servicios públicos tendrán derecho a indemnizaciones plenas por razón de los actos particulares y concretos de las autoridades que les impongan obligaciones o restricciones, que no sean sanciones y que no se extiendan simultáneamente a otras entidades, y que reduzcan su rentabilidad por debajo de la que habrían tenido sin las imposiciones aludidas.

Artículo 12

Deberes especiales de los usuarios en el sector oficial.

La Nación y las entidades territoriales, así como las entidades descentralizadas de aquella y estas, tienen el deber de incorporar en sus presupuestos apropiaciones suficientes para cumplir todos sus deberes como usuarios de servicios públicos, y de hacer los desembolsos respectivos en las fechas en que sus obligaciones se hagan exigibles. Es deber del Contralor General de la República, o de los contralores departamentales y municipales según el caso, de oficio o a solicitud de cualquier persona, cerciorarse de que los funcionarios que tienen la responsabilidad de preparar los proyectos de presupuesto, y de ejecutar las apropiaciones, promuevan esa incorporación y los pagos derivados de ellas; a quienes no lo hagan podrá sancionar en la forma prevista en esta ley, o solicitando su destitución a quien tenga la capacidad constitucional y legal de hacerla.

Artículo 13

Aplicación de los principios generales.

Los principios que contiene este capítulo se utilizarán para resolver cualquier dificultad de interpretación al aplicar las normas relativas a los servicios públicos a los que esta u otras leyes relacionadas se refieren, y para suplir los vacíos que ellas presenten.

CAPITULO II DEFINICIONES ESPECIALES

Artículo 14

Definiciones.

Para interpretar y aplicar esta ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- 14.1. Actividad complementaria de un servicio público. Son las actividades a las que también se aplica esta ley, según la precisión que se hace adelante, al definir cada servicio público. Cuando en esta ley se mencionen los servicios públicos, sin hacer precisión especial, se entienden incluidas tales actividades.
- 14.2. Costo mínimo optimizado: es el que resulta de un plan de expansión de costo mínimo.
- 14.3. Economías de aglomeración. Las que obtiene una empresa que produce o presta varios bienes o servicios.
- 14.4. Empresa de servicios públicos oficial. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o estas tienen más del 50%.
- 14.5. Empresa de servicios públicos mixta. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas tienen aportes inferiores al 50%.
- 14.6. Empresa de servicios públicos privada. Es aquella cuyo capital pertenece íntegramente a particulares, o a entidades surgidas de convenios internacionales que deseen someterse íntegramente para estos efectos a las reglas a las que se someten los particulares.
- 14.7. Estratificación socioeconómica. Es la clasificación de los inmuebles residenciales de un municipio, que se hace en atención a los factores y procedimientos que determina la ley, para obtener un indicador de la capacidad de pago de quienes los habitan o utilizan.
- 14.8. Factura de servicios públicos. Es un título valor que una empresa de servicios públicos podrá librar y cuya copia entregará o remitirá al usuario, por causa del consumo de bienes y servicios públicos.

provistos en desarrollo de un contrato. Mientras no se aclare otra cosa, cuando la ley se refiera al envío de la factura, o a la factura enviada, debe entenderse que se alude a la copia de ella.

- 14.9. Plan de expansión de costo mínimo: es un plan de inversión a mediano y largo plazo, cuya factibilidad técnica, económica, financiera, y ambiental, garantiza minimizar los costos de expansión del servicio. Los planes oficiales de inversión serán indicativos y se harán con el propósito de garantizar continuidad, calidad, y confiabilidad en el suministro del servicio.
- 14.10. Posición dominante. Es la que tiene una empresa de servicios públicos respecto a sus usuarios; y la que tiene una empresa, respecto al mercado de sus servicios y de los sustitutos próximos de este, cuando sirve al 25% o más de los usuarios que conforman el mercado.
- 14.11. Prestación directa de servicios por un municipio. Es la que asume un municipio, bajo su propia personalidad jurídica, con sus funcionarios y con su patrimonio.
- 14.12. Servicios públicos. Son todos los servicios y actividades complementarias a los que se aplica esta ley.
- 14.13. Servicios públicos domiciliarios. Son los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, y energía eléctrica, tal como se definen en este capítulo.
- 14.14. Servicio público domiciliario de acueducto. Es la distribución municipal de agua apta para el consumo humano. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias, tales como la captación de agua, y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción, y transporte.
- 14.15. Servicio público domiciliario de alcantarillado. Es la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos, sin incluir las aguas lluvias.
- 14.16. Servicio público domiciliario de aseo. Es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará

esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos, y las relativas al saneamiento ambiental.

- 14.17. Servicio público domiciliario de energía eléctrica. Es el transporte de energía eléctrica desde las redes regionales de transmisión hasta el domicilio del usuario final. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de generación, o de transformación, interconexión y transmisión.
- 14.18. Servicio público de distribución de gas natural combustible. Es la distribución de gas natural combustible, por tubería, desde un gasoducto principal hasta la instalación de un consumidor final.
- 14.19. Servicio público de telecomunicaciones. Son los servicios de telefonía pública conmutada, telegrafía y télex.
- 14.20. Subsidio. Diferencia entre lo que se paga por un bien o servicio, y el costo de este, cuando tal costo es mayor que el pago que se recibe.
- 14.21. Subsidio al usuario. Pago en dinero, sin contraprestación, que hacen la Nación, o una entidad territorial, con recursos de su presupuesto, a un usuario, para ayudar a cubrir las necesidades básicas de los usuarios de menores ingresos.
- 14.22. Superintendencia de servicios públicos domiciliarios. Es una persona jurídica de derecho público, adscrita al Departamento Administrativo Nacional de Planeación, que tendrá las funciones y la estructura que la ley determina. En esta ley se aludirá a ella por su nombre, o como "Superintendencia de servicios públicos" o, simplemente, "Superintendencia".
- 14.23. Suscriptor. Persona natural o jurídica que manifiesta por escrito su voluntad de someterse a las condiciones uniformes de un contrato de servicios públicos.
- 14.24. Usuario. Persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde este se presta, o como receptor directo del servicio. A este último usuario se denomina también consumidor.

- 14.25. Vinculación económica. Se entiende que existe vinculación económica, entre sociedades, en los casos que regula el artículo 260 del Código de Comercio.

LIBRO PRIMERO LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS

TITULO I REGIMEN GENERAL DE CONSTITUCION Y FUNCIONAMIENTO

Artículo 15 Naturaleza y objeto.

Las empresas de servicios públicos son sociedades por acciones cuyo objeto consiste en prestar uno o mas de los servicios públicos a los que se aplica esta ley, o en realizar una o varias de las actividades complementarias, o en una y otra cosa.

Las empresas oficiales de servicios públicos existentes no tendrán que tener su capital representado en acciones; pero podrán adoptar esa forma de organización.

Las salas de regulación podrán obligar a una empresa de servicios públicos a tener un objeto exclusivo cuando establezcan que la multiplicidad del objeto limita la competencia y no produce economías de escala o de aglomeración, en beneficio del usuario. En todo caso, las empresas de servicios públicos que tengan objeto social múltiple deberán llevar contabilidad separada para cada uno de los servicios que presten; y el costo y la modalidad de las operaciones entre cada servicio deben registrarse de manera explícita.

En particular, se permitirá que las empresas de servicios públicos tengan objeto múltiple, cuando operen en regiones apartadas de los grandes centros urbanos, o en sitios donde no sea posible tener acceso a redes de transmisión nacional.

Las empresas de servicios públicos podrán participar como socias en otras empresas de servicios públicos; o en las que tengan como objeto principal la prestación de un servicio o la provisión de un bien indispensable para cumplir su objeto, si no hay ya una amplia oferta de este bien o servicio en el mercado.

Artículo 16 Personería, autonomía y permisos de funcionamiento

Por el solo hecho de su constitución las empresas de servicios públicos adquirirán personería jurídica; y autonomía administrativa, patrimonial y presupuestal frente a los socios que fueren entidades públicas.

Las empresas de servicios públicos no requieren permiso de funcionamiento, pero estarán sujetas a las concesiones y permisos municipales de que trata el artículo de esta ley, según la naturaleza de sus actividades.

Artículo 17 Comunidades organizadas

En el objeto de las comunidades organizadas siempre se entenderá incluida la facultad de promover y constituir empresas de servicios públicos, en las condiciones de esta ley y de la ley que las regule. En los concursos públicos a los que se refiere esta ley se preferirá a las empresas en que tales comunidades tengan mayoría, si estas empresas se encuentran en igualdad de condiciones con los demás participantes.

Artículo 18 Ambito territorial de operación

Las empresas de servicios públicos pueden operar en cualquier parte del país, sometándose en cada departamento y municipio a las mismas condiciones a las que estén sujetas las empresas que tienen allí su domicilio social, o que prestan allí servicios similares.

Con sujeción a lo que dispongan las normas cambiarias o fiscales, las empresas podrán operar en el exterior sin permiso adicional de las autoridades colombianas.

La obtención en el exterior de agua, energía o acceso a redes o al espectro electromagnético, para beneficio de usuarios en Colombia, no estará sujeta a restricciones ni a contribución alguna arancelaria o de otra naturaleza, ni a permisos administrativos distintos de los que se apliquen a actividades internas de la misma clase, pero sí a las normas cambiarias y fiscales comunes. Las salas de regulación, sin embargo, podrán prohibir que se facilite a usuarios en el exterior el agua, la energía, o el acceso a redes o al espectro electromagnético cuando haya usuarios en Colombia a quienes exista la posibilidad física y financiera de atender, pero cuya demanda no hubiese sido satisfecha a las tarifas que resulten de las fórmulas aprobadas por las salas.

Artículo 19**Concesiones, y permisos municipales, ambientales y sanitarios**

Las empresas de servicios públicos requieren contratos de concesión, con las autoridades competentes según la ley, para usar las aguas y el espectro electromagnético.

Deberán, además, obtener los permisos ambientales y sanitarios que la índole misma de sus actividades haga necesarios, de acuerdo con las normas comunes.

En cada municipio las empresas estarán sujetas a las normas generales sobre la planeación urbana, la circulación y el tránsito, el uso del espacio público, y la seguridad y tranquilidad ciudadanas.

Los municipios pueden permitir la instalación permanente de redes destinadas a las actividades de empresas de servicios públicos, o a la provisión de los mismos bienes y servicios que estas proporcionan, en la parte subterránea de las vías, puentes, ejidos, andenes y otros bienes de uso público. Las empresas serán, en todo caso, responsables por todos los daños y perjuicios que causen por la construcción u operación de sus redes.

Las autoridades municipales en ningún caso podrán negar o condicionar a las empresas de servicios públicos las licencias o permisos de que trata esta ley, por razones que hayan debido ser consideradas por las autoridades que celebraron contratos de concesión con las empresas, ni para favorecer monopolios, ni para limitar la competencia.

Artículo 20**Tributación de las empresas de servicios públicos.**

Todas las empresas de servicios públicos están sujetas a las contribuciones nacionales, departamentales y municipales que les sean aplicables según el régimen común. Cuando los servicios los presten directamente los municipios, su contabilidad debe permitir distinguir los ingresos y gastos relacionados con esta actividad, para hacer efectivas tales contribuciones. Pero las asambleas y los concejos pueden dar exenciones de las contribuciones departamentales o municipales a las empresas mixtas u oficiales cuyos socios públicos hayan celebrado contratos de administración profesional de sus acciones.

Los departamentos, y los municipios no podrán gravar a las empresas de servicios públicos en forma más onerosa que a los demás contribuyentes que cumplan funciones industriales o comerciales.

TITULO II**LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS
CON APORTES OFICIALES****Artículo 21****Prohibición de privilegios y discriminaciones**

La Nación, las entidades territoriales, y las entidades descentralizadas de aquella o estas, pueden otorgar crédito, concesiones y garantías, inclusive como aporte de capital, a las empresas de servicios públicos, en los términos de esta ley; pero no darán a las empresas privilegio o subsidio distinto de los que en esta ley se precisan, ni los recibirán de ellas.

Artículo 22**Deber de administración profesional y responsable de las acciones.**

Es deber de todas las entidades públicas conseguir que las empresas de servicios públicos en las que sean socias, se administren en forma profesional, ajena a intereses partidistas, y teniendo en cuenta las necesidades de desarrollo del servicio en el mediano y largo plazo. Al mismo tiempo, es derecho suyo fijar los criterios de administración y de eficiencia que deben buscar en tales empresas las personas que representen sus derechos en ellas.

Para desarrollar el derecho y el deber mencionados, las entidades aludidas pueden celebrar contratos de fiducia, y mandato para la administración de sus acciones en las empresas de servicios públicos, con quienes les hagan las ofertas más convenientes, previa invitación pública.

Cuando las empresas sean "empresas comerciales o industriales", en los contratos se tomarán las medidas necesarias para dar cumplimiento al numeral 5 del artículo 305 y al numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política, sin sacrificar los objetivos previstos en el inciso primero de este artículo.

En esta ley esos contratos se denominarán "contratos de administración profesional de acciones".

Artículo 23**Control fiscal.**

En las empresas de servicios públicos con aportes oficiales son bienes de la Nación, de las entidades territoriales, o de las entidades descentralizadas, los aportes hechos por ellas al capital, los derechos que ellos confieren sobre el resto del patrimonio, y los dividendos que puedan corresponderles. A tales

bienes, y a los actos o contratos que versen en forma directa, expresa y exclusiva sobre ellos, se aplicará la vigilancia de la Contraloría General de la República, y de las contralorías departamentales y municipales, mientras las empresas no hagan uso de la autorización que se concede en el inciso siguiente.

De acuerdo con lo previsto en el inciso segundo del artículo 267 de la Constitución Política, y en virtud de esta ley, se autoriza a que el control fiscal que ordinariamente correspondería a una de las contralorías mencionadas sobre los bienes, actos y contratos referidos de las empresas de servicios públicos mixtas u oficiales cuyos socios oficiales hayan celebrado contratos de administración profesional de sus acciones, se contrate con empresas privadas colombianas, escogidas por concurso público de méritos, previo concepto del Consejo de Estado si hay en ellas bienes de la Nación; o de los Tribunales Administrativos en los demás casos. Corresponde a la Asamblea general de accionistas de cada empresa hacer uso de esta autorización, para que se convoque el concurso, y al órgano que disponga la asamblea de socios adjudicar el contrato.

TITULO III

LOS BIENES DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS

Artículo 24

Derecho de construir redes.

Todas las empresas tienen el derecho a construir, operar y modificar sus redes para prestar los servicios públicos. Cumplirán, para ello, con los mismos requisitos, y ejercerán las mismas facultades, que las leyes y demás normas establecen para las entidades públicas que han estado encargadas de la prestación de los mismos servicios.

Las autoridades municipales, y las salas de regulación pueden exigir que haya posibilidad de interconectar redes, y homologación técnica entre ellas, cuando sea indispensable para proteger a los usuarios, para garantizar la calidad del servicio o para promover la competencia.

Artículo 25

Título y registro de bienes afectos a la prestación de los servicios públicos.

En cualquier momento en el que los municipios, los departamentos y la Nación, o sus entidades descentralizadas, encuentren que alguno de los bienes que han venido poseyendo en forma quieta y pacífica durante por lo menos un año, afecto a la prestación de un servicio público, carece de título o que este no ha sido registrado debiéndolo haber sido, citarán en forma pública a los eventuales interesados, y si no encuentran que estos poseen mejor derecho, dictarán un acto administrativo para constituir el título y ordenar su registro, sin más trámites ni formalidades.

Artículo 26

Cobro de deudas oficiales.

Cuando la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o estas tengan deudas a favor de empresas de servicios públicos, estas podrán solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en forma motivada, que con cargo a las apropiaciones existentes que no tengan destinación especial, o que se hayan destinado a este propósito, les giren en forma directa los montos adeudados.

TITULO IV

REGIMEN DE ACTOS Y CONTRATOS DE LAS EMPRESAS

CAPITULO I NORMAS GENERALES

Artículo 27

Régimen de derecho privado.

Salvo en cuanto la ley disponga expresamente lo contrario, la constitución y los actos y contratos de las empresas de servicios públicos, así como la administración y el ejercicio de los derechos de los socios, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado.

Tratándose de empresas de servicios públicos oficiales o mixtas la regla anterior se aplicará a las sociedades por acciones sin atender al porcentaje que los aportes de las entidades públicas representen dentro del capital social, ni a la naturaleza del acto o contrato, o del derecho que se ejerce. Quienes

tengan la representación legal de las entidades públicas que sean socias de esas empresas estarán facultados para realizar, sin necesidad de nuevas autorizaciones y formalidades, todos los actos y contratos que la ley y los estatutos permiten a los socios.

Artículo 28
Prohibición de prácticas discriminatorias, abusivas o restrictivas.

Las empresas de servicios públicos, en todos sus actos y contratos, deben evitar privilegios y discriminaciones injustificados, y abstenerse de toda práctica que tenga la capacidad, el propósito o el efecto de generar competencia desleal o de restringir en forma indebida la competencia.

Se consideran restricciones indebidas a la competencia, entre otras, las siguientes:

- 28.1. El cobro de tarifas que no cubran los gastos de operación de un servicio;
- 28.2. La prestación gratuita o a precios o tarifas inferiores al costo, de servicios adicionales a los que contempla la tarifa;
- 28.3. Los acuerdos con otras empresas para repartirse cuotas o clases de servicios, o para establecer tarifas, creando restricciones de oferta o elevando las tarifas por encima de lo que ocurriría en condiciones de competencia;
- 28.4. Cualquier clase de acuerdo con eventuales opositores o competidores durante el trámite de cualquier acto o contrato en el que deba haber citaciones al público o a eventuales competidores, y que tenga como propósito o como efecto modificar el resultado que se habría obtenido en plena competencia;
- 28.5. Las que describe el Título V del Libro I del Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio) sobre competencia desleal;
- 28.6. El abuso de la posición dominante al que se refiere el artículo de esta ley, cualquiera que sea la otra parte contratante y en cualquier clase de contratos.

Artículo 29
Deber de buscar entre el público las mejores condiciones.

Siempre que una empresa de servicios públicos haya de celebrar con particulares un contrato que no pueda extender a cualquiera que lo solicite, deberá hacerlo previa invitación pública que permita a todos los interesados presentar ofertas en igualdad de condiciones; tal contrato debe tener un término fijo.

Las empresas de servicios públicos que tengan posición dominante en un mercado, y cuya principal actividad sea la distribución de bienes o servicios provistos por terceros, tendrán que adquirir el bien o servicio que distribuyan por medio de la invitación pública a la que se refiere el inciso anterior.

Podrá prescindirse de la invitación pública en casos de urgencia, para evitar graves perjuicios a los usuarios o a la empresa; o cuando se trate de bienes determinados para los cuales no existan alternativas físicas o técnicas razonables; o cuando se trate de contratos de trabajo; o cuando la cuantía del contrato sea inferior a ciento cincuenta salarios mínimos y al 1% de los ingresos brutos de la empresa durante el año anterior.

Los contratos celebrados en contravención a esta norma serán nulos. Una vez se declare en firme la sentencia de nulidad, quienes los hayan suscrito serán retirados del cargo que desempeñen en cualquier empresa de servicios públicos, y no podrán volver a prestar sus servicios a ninguna de ellas durante los diez años siguientes.

Artículo 30
Régimen de incompatibilidades e inhabilidades de empresas oficiales.

En las empresas de servicios públicos oficiales se aplicarán las mismas reglas previstas en el estatuto de contratación respecto de incompatibilidades e inhabilidades de las sociedades de economía mixta en las que haya mayoría de capital público.

Artículo 31
Desestimación de la personalidad interpuesta.

Al analizar la legalidad de los actos y contratos de las empresas de servicios públicos, y de la Superintendencia, debe tenerse en cuenta quienes son, sustancialmente, los beneficiarios reales de ellos, aunque aparezcan celebrados por personas a las que, en principio, no les estaría prohibido beneficiarse. Pero, en todo caso, cada persona podrá probar que actúa en ejercicio de intereses propios, y no para hacer fraude a la ley.

Artículo 32**Cláusulas exorbitantes en contratos de empresas de servicios públicos.**

En la medida en que sea indispensable para proteger los intereses de los usuarios, los contratos que las empresas de servicios públicos domiciliarios, oficiales o privadas celebren con sujeción al régimen de derecho privado, podrán incluir las cláusulas de interpretación, modificación y terminación unilateral, así como la de caducidad, en la forma dispuesta para la contratación administrativa.

En tal evento, el cumplimiento de los actos de las empresas y de sus contratistas se regirá por las normas administrativas, y estará sujeto a las actuaciones, los procedimientos y la jurisdicción que ese código regula.

Artículo 33**Mora en los contratos de las empresas de servicios públicos.**

En los contratos que celebren las empresas de servicios públicos, las partes podrán convenir que la constitución en mora no requiera pronunciamiento judicial.

Artículo 34**Donaciones a las empresas de servicios públicos.**

Las donaciones que se hagan a las empresas de servicios públicos no requieren insinuación judicial.

Artículo 35**Intereses en los contratos de empresas de servicios públicos.**

En los contratos que celebren las empresas de servicios públicos, a falta de estipulación de las partes, se entiende que los intereses legales son iguales a los promedios de las tasas activas del mercado, en el día en el que comienza cada uno de los períodos en que deben causarse.

Artículo 36**Renuncia unilateral a derechos contractuales.**

Si una de las partes en los contratos que celebren las empresas de servicios públicos resuelve renunciar total o parcialmente, y en forma temporal o definitiva, a uno de sus derechos, ello no perjudica los demás; y mientras tal renuncia no lesione a la otra parte, no requiere el consentimiento de esta, ni formalidad o solemnidad alguna.

Artículo 37**Garantías.**

Las garantías que contraten las empresas de servicios públicos no dejan de ser contratos "accesorios" por el hecho de que una norma indique que son parte integrante del contrato que garantizan; y se someterán a las condiciones y requisitos que establezcan las disposiciones vigentes para negociar, contraer y modificar las obligaciones que garantizan.

Artículo 38**Incumplimiento de indicadores de gestión.**

Se prohíbe a las instituciones financieras dar financiamiento a las empresas oficiales de servicios públicos que estén incumpliendo los indicadores de gestión a los que deben estar sujetas, mientras no hayan acordado un plan de recuperación con la sala encargada de regularlas.

Artículo 39**Financiamiento de Findeter S.A.**

Las entidades oficiales del orden nacional y las empresas de servicios públicos, oficiales, mixtas o privadas, también podrán recibir financiamiento y asesoría por parte de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (Findeter) para proyectos y programas de inversión en los sectores y actividades a los que se refiere el artículo 10 de la ley 57 de 1989.

CAPITULO II**CONTRATOS ESPECIALES PARA LA GESTION DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS****Artículo 40****Contrato de concesión sobre aguas y sobre el espectro electromagnético.**

El contrato de concesión sobre aguas o para el uso del espectro electromagnético es un contrato administrativo, limitado en el tiempo, que celebran las entidades a las que corresponde la responsabilidad de administrar aquéllas o éste, para facilitar su explotación o disfrute a una empresa de servicios públicos.

La remuneración que se pacte por una concesión ingresará al presupuesto de la entidad pública que celebre el contrato.

Cuando las autoridades consideren que es preciso realizar un proyecto de interés nacional para aprovechamiento de aguas o de espectro electromagnético podrán tomar la iniciativa de invitar públicamente a las empresas de servicios públicos para adjudicar la concesión respectiva. Siempre que un proyecto suponga el uso de aguas que nacen en varios municipios y que el servicio público resultante haya de extenderse a más de un departamento, la concesión será adjudicada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Las concesiones de aguas caducarán al año siguiente de otorgadas, si en ese lapso no se hubieren hecho inversiones capaces de permitir su aprovechamiento económico dentro del año siguiente, o del período que determine de modo general, según el tipo de proyecto, la sala reguladora.

Artículo 41

Contratos de administración profesional de acciones.

Los contratos de fiducia o mandato que celebren las entidades públicas para la administración profesional de sus acciones en empresas de servicios públicos, son contratos administrativos.

Podrán celebrar estos contratos las sociedades fiduciarias, las corporaciones financieras, los organismos cooperativos de grado superior de carácter financiero, y las sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías, o sociedades creadas con el objeto exclusivo de administrar empresas de servicios públicos. Las tarifas serán las que se determinen dentro de un proceso de competencia para obtener el contrato.

Tales contratos deben incluir, por lo menos, las siguientes disposiciones:

- 41.1. La obligación del fiduciario o mandatario de contribuir con su voto independiente en los órganos de administración, para dar a cada empresa la mejor administración posible;
- 41.2. La obligación del fiduciario o mandatario de promover la remoción de los administradores de la empresa en el evento de que no cumplan por culpa suya con los indicadores de gestión que señale la entidad propietaria de las acciones, dentro de lo dispuesto por la sala de regulación respectiva.
- 41.3. La posibilidad de declarar la caducidad de la fiducia o del mandato, si el fiduciario o mandatario incumplen en forma grave e injustificada

sus deberes y los criterios de administración y eficiencia que haya señalado el contrato.

Si el mandatario o el fiduciario recibe la administración de acciones que representen más del 50% del capital social de la empresa, puede pactar también la obligación de hacer inversiones y reposiciones.

En estos contratos puede encargarse también al fiduciario o mandatario de vender las acciones de las entidades públicas, en las condiciones y por los procedimientos que el contrato indique.

A los representantes legales y a los miembros de juntas directivas de las entidades que actúen como fiduciarios o mandatarios para administrar acciones de empresas de servicios públicos se aplicará el régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los funcionarios que hayan celebrado con ellos el contrato respectivo, en relación con tales empresas.

Artículo 42

Contrato de administración sobre una empresa oficial de servicios públicos.

Es un contrato administrativo en virtud del cual una empresa privada asume la administración de las acciones de una o más entidades públicas que tienen más del 50% del capital de una empresa de servicios públicos, y la obligación de realizar inversiones y reposiciones, por cuenta y riesgo de la empresa privada contratista.

Con pleno respeto a los derechos de los demás accionistas, en el contrato se precisará la posibilidad de modificar los estatutos sociales, para adecuarlos a las necesidades de la administración.

Las empresas oficiales también pueden celebrar estos contratos para administrar empresas privadas, u otras empresas oficiales.

Artículo 43

Contrato de concesión sobre los bienes de una empresa oficial de servicios públicos.

Es un contrato administrativo en virtud del cual una empresa privada adquiere a título precario el uso y goce de algunos de los bienes que una empresa oficial destina a prestar los servicios públicos, para prestarlos ella por su cuenta y riesgo, o por cuenta y riesgo de la empresa oficial.

Artículo 44**Contrato de compraventa pública de bienes de una empresa oficial de servicios públicos.**

Es un contrato administrativo en virtud del cual una empresa privada adquiere la propiedad de uno o más bienes que una empresa oficial destina a prestar los servicios públicos, para prestarlos ella por su cuenta y riesgo.

Artículo 45**Contrato de acceso compartido o de interconexión de bienes de empresas de servicios públicos.**

Es un contrato comercial entre dos empresas de servicios públicos, con el objeto de que una de ellas reciba acceso al uso de aquellos bienes que otra tiene ociosos, o que pueden utilizarse por ambas de modo simultáneo o sucesivo, a cambio de una remuneración o peaje razonable.

Este contrato puede celebrarse también entre una empresa de servicios públicos y cualquiera de sus grandes proveedores o usuarios.

Si las partes no se convienen, en virtud de esta ley la sala reguladora podrá imponer una servidumbre de acceso o de interconexión a la empresa que tiene el uso del bien.

Artículo 46**Contratos para delegar parcialmente la gestión de una empresa de servicios públicos.**

Son contratos comerciales en virtud de los cuales las empresas de servicios públicos encomiendan a terceros contratistas la realización de actividades como la construcción o el mantenimiento de redes, la construcción de acometidas, la lectura de medidores, la facturación y cobranza, el control de pérdidas, la atención de peticiones y recursos o, en general, cualquier parte de las actividades necesarias para cumplir con su objeto social. En estos contratos las empresas serán responsables, en todo caso, ante terceros.

Artículo 47**Cesión de contratos con empresas de servicios públicos.**

Los contratos de concesión sobre las aguas o el espectro electromagnético, o de administración de una empresa oficial, o de concesión sobre sus bienes, o de delegación parcial de su gestión, no podrán ser cedidos a ningún título por el contratista, ni podrán darse como garantía, ni ser objeto de ningún otro contrato, sin previa y expresa aprobación del concedente.

Artículo 48**Prerrogativas del contratista.**

Quien sea contratista en alguno de los contratos a los que se refiere este capítulo, tendrá las mismas prerrogativas de la entidad contratante para el uso del espacio público, para la ocupación temporal de inmuebles y para promover la constitución de servidumbres o la enajenación forzosa de los bienes que requiera la prestación del servicio.

Artículo 49**Contenido de los contratos administrativos; protección de zonas de servicio; obligación de precisar fórmulas tarifarias.**

Los contratos administrativos que tengan por objeto la administración de una empresa de servicios públicos, o la concesión de sus bienes, se harán previa la invitación pública a que se refiere el artículo de esta ley, y con quienes cumplan los requisitos que señale la entidad contratante. En ellos será obligatorio precisar el espacio geográfico en el cual se prestará el servicio, los niveles de calidad que debe asegurar el contratista, y su obligación de prestar el servicio a todos los usuarios que lo soliciten de acuerdo a los contratos uniformes. Y podrán pactarse nuevos aportes públicos para extender el servicio. El espacio geográfico no podrá ser superior al que la empresa esté atendiendo, o al que haya incluido en sus planes de expansión debidamente financiados para la época en que se firme el contrato. En tales contratos, si versan sobre servicios de distribución de energía o de acueducto, podrá acordarse que ninguna otra empresa de servicios públicos pueda ofrecer los mismos servicios en la misma región.

Cuando cualquiera de los contratos a los que éste capítulo se refiere conduzcan a que el contratista pueda cobrar tarifas al público, y estas estén sujetas a regulación, el eventual contratista debe incluir en su propuesta la fórmula tarifaria que aplicaría.

CAPITULO III**CONTRATOS DE APORTES REEMBOLSABLES Y SIMILARES****Artículo 50****Contrato de aporte reembolsable a una empresa de servicios públicos.**

Es un contrato comercial, que tiene por objeto extender un servicio público a varias personas, cuando al menos una de ellas ofrece realizar las obras

necesarias, o entregar su valor para que la empresa las realice, en el entendido de que la empresa le hará un reembolso luego.

Las empresas podrán convenir en entregar acciones suyas, provenientes de aumentos de capital, como forma de reembolso.

Artículo 51

Obras de interés exclusivo de una persona.

La persona interesada en la extensión de un servicio de la cual solo ella habrá de beneficiarse en principio, asumirá el costo de las obras respectivas.

El interesado podrá elegir entre pagar el aporte a la empresa de servicios públicos, con base en el proyecto presentado por él y aprobado por la empresa de servicios, o ejecutar el proyecto directamente.

TITULO V REGIMEN LABORAL

Artículo 52

Aplicación del Código Sustantivo del Trabajo.

Los empleados de las empresas de servicios públicos privadas, tendrán el carácter de trabajadores particulares, y estarán sometidos a las normas del Código Sustantivo de Trabajo, mientras en esta ley no se disponga otra cosa. Los de las empresas oficiales se regirán por las normas que expresamente regulen las relaciones laborales de los servicios públicos; y en lo demás por el mismo código. La decisión de las controversias que se susciten entre ellos y las empresas en desarrollo de la relación laboral se regirá por las normas ordinarias.

Artículo 53

Garantía de la libertad de trabajo.

A ninguna persona se le exigirá ser miembro de asociaciones, gremios o sindicatos, ni tener título, permiso o licencia de autoridad alguna, para trabajar en una empresa de servicios públicos. Corresponde a los administradores de la empresa seleccionar su personal con base en el juicio que hagan sobre su aptitud. Y a ninguna empresa de servicios públicos se la obligará a emplear más personas de las que considere necesarias.

Artículo 54

Incentivos.

Las empresas de servicios públicos pueden acoger planes de incentivos, para remunerar a todos quienes prestan servicios en ellas en función del desempeño y de los resultados de utilidades y cobertura obtenidos.

Artículo 55

Conflicto de intereses; inhabilidades e incompatibilidades.

Ni las empresas de servicios públicos, ni sus representantes legales, ni los miembros de sus juntas directivas, ni las personas naturales que posean acciones en ellas podrán, en ningún caso y a ningún título, participar en la administración de la Superintendencia de servicios públicos; ni contribuir con su voto a adoptar decisión alguna en aquellos organismos. La misma prohibición se extiende a quienes posean mas del 10% del capital de sociedades que tengan vinculación económica con empresas de servicios públicos.

Ninguna persona que haya sido administrador o empleado de una empresa de servicios públicos podrá prestar servicios a la Superintendencia, antes de transcurrir dos años de terminada su relación con la empresa; y viceversa. La misma prohibición se extiende a los cónyuges o compañeros permanentes de tales personas, y a sus parientes dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Sin embargo, las personas aludidas pueden ejercitar ante la Superintendencia su derecho a pedir informaciones, a hacer peticiones, y a formular observaciones o a transmitir informaciones respecto a las decisiones que allí se tomen, o a los proyectos de decisiones que se les consulten.

Ningún funcionario de elección popular, ni los miembros o empleados de las salas de regulación, ni quienes presten sus servicios en la Superintendencia de servicios públicos, o en los ministerios de Hacienda, Salud, Minas y Energía y Comunicaciones, ni en el Departamento Nacional de Planeación, ni quienes tengan con ellos los vínculos conyugales, de unión o de parentesco arriba dichos, pueden poseer por sí o por interpuesta persona acciones de una empresa de servicios públicos, ni participar en su administración o ser empleados de ella. Si tuvieran un interés social en el momento de la elección, el nombramiento o la posesión, deberán desprenderse de él dentro de los tres meses siguientes al día en el que entren a desempeñar sus cargos; y se autoriza a las empresas a adquirir tal interés, si fuere necesario, con recursos comunes, por el valor que tuviere en libros.

TITULO VI OTRAS DISPOSICIONES

CAPITULO I INFORMACION DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS

Artículo 56

Obligación de mantener información.

Las empresas de servicios públicos deberán mantener información y contabilidad, y emplear para ello sistemas uniformes, que señalará el Superintendente de servicios públicos. El Superintendente indicará a partir de qué volumen de activos se requiere que las empresas tengan contabilidad de costos.

El Superintendente hará que los sistemas de contabilidad que se exijan a las empresas con menores activos sean particularmente sencillos.

CAPITULO II DE LAS EXPROPIACIONES Y SERVIDUMBRES

Artículo 57

Utilidad pública e interés social en servicios públicos.

Declárase de utilidad pública e interés social la ejecución de obras para prestar los servicios públicos, y la adquisición de espacios suficientes para garantizar la protección de las instalaciones respectivas. Declárase, igualmente, de utilidad pública e interés social que los bienes que se destinan de modo especial y directo a la prestación de un servicio público se utilicen por quienes puedan darles el uso más eficiente. Con ambos propósitos podrán expropiarse bienes muebles e inmuebles.

Artículo 58.

Facultad de imponer servidumbres, hacer ocupaciones temporales y remover obstáculos.

Cuando sea necesario para prestar los servicios públicos, las empresas podrán pasar por predios ajenos, por una vía aérea, subterránea o superficial, las líneas, cables o tuberías necesarias; ocupar temporalmente las zonas que requieran en esos predios; remover los cultivos y los obstáculos de toda clase que se encuentren en ellos; transitar, adelantar las obras y ejercer vigilancia en ellos; y, en general, realizar en ellos todas las actividades necesarias para

prestar el servicio. El propietario del predio afectado tendrá derecho a indemnización plena y previa de las incomodidades y perjuicios que ello le ocasione.

Las líneas de transmisión y distribución de energía eléctrica, conducciones de acueducto, alcantarillado y redes telefónicas, podrán atravesar los ríos, caudales, líneas férreas, puentes, calles, caminos y cruzar acueductos, oleoductos, y otras líneas o conducciones. La empresa interesada, solicitará el permiso a la entidad pública correspondiente; si no hubiere ley expresa que indique quien debe otorgarlo, lo hará el municipio en el que se encuentra el obstáculo que se pretende atravesar.

CAPITULO III TOMA DE POSESION EN LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS

Artículo 59

Causales, modalidad y duración.

El Superintendente de servicios públicos podrá tomar posesión de una empresa en los siguientes casos:

- 59.1. Cuando la empresa no quiera o no pueda prestar el servicio público con la continuidad y calidad debidas, y la prestación sea indispensable para preservar el orden público o el orden económico, o para evitar perjuicios graves e indebidos a los usuarios o a terceros.
- 59.2. Cuando sus administradores persistan en violar en forma grave las normas a las que deben estar sujetos, o en incumplir sus contratos.
- 59.3. Cuando sus administradores hayan rehusado dar información veraz, completa y oportuna a una sala, o al despacho del Superintendente, o a las personas a quienes estas hayan confiado la responsabilidad de conseguirla.
- 59.4. Cuando se declare la caducidad de uno de los contratos de concesión que la empresa había obtenido en desarrollo de esta ley.
- 59.5. En casos de calamidad o de perturbación del orden público;
- 59.6. Cuando, sin razones técnicas, legales o económicas de consideración sus administradores no quisieren colaborar para evitar a los usuarios

graves problemas derivados de la imposibilidad de otra empresa de servicios públicos para desempeñarse normalmente.

- 59.7. Si la empresa ha suspendido o teme suspender el pago de sus obligaciones mercantiles.

La toma de posesión puede realizarse también para liquidar la empresa.

El Superintendente, al tomar posesión, deberá realizar un contrato de fiducia, en el que se encargue a un fiduciario la administración de la empresa en forma temporal.

Una vez tomada posesión de una empresa de servicios, por razones imputables a sus administradores o accionistas, el Superintendente definirá un tiempo prudencial, dentro del cual hace perentorio superar los problemas que dieron origen a la medida. Pasado el tiempo previamente definido, si no se han superado los mencionados problemas, el Superintendente ordenará al fiduciario que liquide la empresa.

Artículo 60

Reducción nominal del capital.

Una vez tomada posesión de una empresa de servicios públicos, si el Superintendente encuentra que ha perdido cualquier parte de su capital, previo concepto de la sala respectiva, podrá ordenar la reducción simplemente nominal del capital social, y esta se hará sin necesidad de recurrir a su asamblea o a la aceptación de los acreedores.

El costo o, incluso la pérdida patrimonial de la operación no constituye una asunción de pérdida patrimonial en beneficio de inversionistas particulares y en los casos de desequilibrio posteriores que den lugar a la aplicación de la imprevisión, los reajustes en favor de un contratista tampoco constituyen una asunción de pérdida, de acuerdo al Código de Comercio, artículo 868.

CAPITULO IV

LIQUIDACION DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS

Artículo 61

Continuidad en la prestación del servicio.

En el momento en el que una empresa que presta los servicios públicos que son competencia de los municipios, la Nación o los Departamentos esté en causal de disolución, o si sus accionistas deciden liquidarla, el representante legal o el revisor fiscal darán aviso a la autoridad competente, para que ésta asegure que no se interrumpa la prestación del servicio. Si no se toman las medidas correctivas previstas en el artículo 220 del Código de Comercio, la liquidación continuará en la forma prevista en la ley.

Lo mismo se hará si la liquidación procede por orden del Superintendente de servicios públicos.

La validez de los contratos que se celebren en favor de otras empresas de servicios públicos, y que tengan por objeto sustituir en el servicio a la empresa que se liquida, no resultará afectada en ningún caso por las nulidades que, eventualmente, puedan declararse respecto de los demás actos relacionados con la toma de posesión o liquidación de la empresa; y los nuevos contratistas no responderán en ningún caso, mas allá de los términos del contrato, por obligaciones de la empresa a la que remplazan en la prestación del servicio.

**LIBRO SEGUNDO
REGULACION, CONTROL Y VIGILANCIA DEL ESTADO
EN LOS SERVICIOS PUBLICOS.**

**TITULO I
DE LAS AUTORIDADES**

**CAPITULO I
COMITES DE DESARROLLO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS**

**Artículo 62
Organización.**

En todos los municipios habrá un "comité de desarrollo de los servicios públicos", compuesto por el Alcalde, quien lo presidirá, por un representante de los usuarios elegido por el Concejo, y por otro designado por el personero municipal. Si en el municipio hubiese contralor, este hará la designación en lugar del personero. El Concejo decidirá en cada caso lo relativo a su naturaleza jurídica, estructura, funciones especiales y reglamentos, dentro de lo previsto en esta ley.

**Artículo 63
Funciones.**

La función general de los comités de desarrollo de los servicios públicos, consiste en asegurar la participación de los representantes de los municipios y de los usuarios en la gestión y fiscalización de las empresas que presten los servicios, de acuerdo con la Constitución y la ley. Para ello los comités cumplirán las siguientes funciones especiales:

- 63.1. Informar a los usuarios acerca de sus derechos y deberes en materia de servicios públicos, y ayudarlos a defender aquellos y cumplir estos.
- 63.2. Informar acerca de las necesidades de expansión de los servicios públicos en el municipio, y sus costos; y proponer la forma de atender aquella y sufragar estos.
- 63.3. Recibir informes de los usuarios acerca del funcionamiento de las empresas de servicios públicos, y evaluarlos; y promover frente a

las empresas y frente a las autoridades municipales, departamentales y nacionales las medidas correctivas, o las sanciones, que sean de competencia de cada una de ellas.

- 63.4. Imponer multas de hasta diez salarios mínimos mensuales a las empresas que presten servicios en su territorio por las infracciones a esta ley, o a las normas especiales a las que deben estar sujetas, en perjuicio de un usuario determinado. Parte o la totalidad de la multa puede ser adjudicada a quien pidió la investigación, previo concepto favorable del Tribunal Administrativo del Departamento, en los términos que contempla el numeral del artículo de esta ley. Si el valor del perjuicio excede el de esa multa, la competencia para sancionar corresponderá al Superintendente. Si la jurisdicción en lo contencioso administrativo anula mas de tres de las multas impuestas en un año, el Ministerio Público deberá abrir investigación disciplinaria contra quienes las profirieron.
- 63.5. Decidir, y si es del caso exigir, a quienes tengan la representación de las acciones del municipio en las empresas oficiales, que tomen las medidas pertinentes para remover a los administradores de las empresas que no cumplan con los indicadores de gestión de que trata esta ley.
- 63.6. Dar opinión a los gobernadores, o al gobierno nacional, en las consultas que estos promuevan acerca de la remoción de los administradores de las empresas en donde los departamentos o la Nación sean accionistas, si la empresa oficial que no cumple los indicadores de gestión es del orden departamental o nacional, o si tiene actividades en mas de un municipio. Cuando los gobernadores hagan la consulta, cada comité emitirá tantos votos como los que hubo en la elección en la que obtuvo su credencial el alcalde que lo integre. Si el servicio se presta en mas de un departamento, la consulta la organizará el gobernador que haya obtenido su credencial en la elección en la que mas personas participaron.

El Superintendente puede exigir a los alcaldes y gobernadores que consulten a los comités la posibilidad de imponer la sanción a la que se refieren los dos numerales anteriores.

En estos eventos se dará amplia publicidad a los cargos y descargos que se formulen.

Los administradores de las empresas tienen el deber de colaborar con la consulta. La decisión de los comités obligará a las personas en quienes el municipio, el departamento o la Nación hayan confiado la administración de sus acciones en las empresas oficiales, a tomar las medidas pertinentes.

- 63.7. Evaluar el monto de los subsidios que debe conceder el municipio con sus recursos presupuestales a los usuarios de bajos ingresos; examinar los criterios y mecanismos de reparto de esos subsidios; y proponer las medidas que sean del caso.
- 63.8. Hacerse parte, para cumplir con el inciso primero del artículo 369 de la Constitución Política, en las negociaciones de convenciones o pactos colectivos en las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios que operen en el municipio; y organizar un foro, con amplia publicidad, para informar y justificar a los usuarios los resultados de la negociación. Si una empresa presta servicios en más de un municipio, los comités de todos ellos elegirán tres representantes para que participen en las negociaciones. El Superintendente de Servicios Públicos podrá ordenar, en todo caso, que ese foro se celebre, intervenir en su organización, nombrar voceros, y exigir que las explicaciones se rindan.
- 63.9. Designar un fiscal, representante del municipio, para que participe en las asambleas de socios de las empresas que presten servicios públicos domiciliarios en el municipio.
- 63.10. Ser órgano asesor del alcalde, de los gobernadores, de las salas de regulación, de los ministerios, y del Superintendente de servicios públicos, cuando ellos lo requieran.
- 63.11. Organizar por lo menos una vez al año un foro municipal sobre cada uno de los servicios públicos domiciliarios que se presten en el municipio, para rendir a la comunidad informe sobre los aspectos anteriores, recibir sus opiniones, y preparar los proyectos de acuerdo que sean necesarios.
- 63.12. Colaborar con los comités de otros municipios, y con los departamentos y la nación, para organizar foros regionales, departamentales o nacionales que hagan llegar a las asambleas, al Congreso, y a las

autoridades del sector, recomendaciones específicas sobre la organización de los servicios públicos.

Artículo 64 **Incompatibilidades e inhabilidades.**

Las personas que hagan parte de los comités de desarrollo de los servicios públicos, sus cónyuges y compañeros permanentes, y sus parientes dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, así como quienes sean sus socios en sociedades de personas, no podrán ser socios ni participar en la administración de las empresas de servicios públicos que desarrollen sus actividades en el respectivo municipio, ni contratar con ellas, con la Superintendencia de servicios públicos. La incompatibilidad e inhabilidad se extenderá hasta dos años después de haber cesado el hecho que le dió origen.

CAPITULO II **DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA**

Artículo 65 **Funciones del Ministerio de Minas y Energía en relación con los servicios públicos.**

El Ministerio de Minas y Energía tendrá en relación con los servicios públicos de energía y gas las siguientes funciones:

- 65.1. Participar, por intermedio del Ministro o Vice Ministro, en la sala de regulación respectiva
- 65.2. Señalar los requisitos técnicos que deben cumplir las obras, equipos y procedimientos que utilicen las empresas de servicios públicos del sector, cuando la sala respectiva haya resuelto por vía general que ese señalamiento es realmente necesario para garantizar la calidad del servicio, y que no implica restricción indebida a la competencia;
- 65.3. Elaborar cada año un plan de expansión de la cobertura del servicio público que debe tutelar el ministerio, en el que se determinen las inversiones públicas que deben realizarse, y las privadas que deben estimularse, así como los sitios en donde las empresas oficiales de servicios públicos que controle la Nación deben realizar sus obras.

- 65.4. Identificar fuentes de financiamiento para el servicio público respectivo, y colaborar en las negociaciones del caso; y procurar que las empresas del sector puedan competir en forma adecuada por esos recursos.
- 65.5. Identificar el monto de los subsidios que debería dar la Nación para el respectivo servicio público, y los criterios con los cuales deberían asignarse; y hacer las propuestas del caso durante la preparación del presupuesto de la Nación.
- 65.6. Recoger información sobre la nueva tecnología, y nuevos sistemas de administración en el sector, y extenderla a las empresas de servicios públicos, directamente o en colaboración con otras entidades públicas o privadas.
- 65.7. Impulsar bajo la dirección del Presidente de la República, y en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, las negociaciones internacionales relacionadas con el servicio público pertinente; y participar en las conferencias internacionales sobre este. Los tratados sobre ese servicio requerirán su firma o la de su delegado.
- 65.8. Desarrollar y mantener un sistema adecuado de información sectorial, para el uso de las autoridades y del público.
- 65.9. Todas las demás que les asigne la ley.

El ministerio podrá desarrollar las funciones a las que se refiere éste artículo, con excepción de las que constan en los numerales y 65.7, a través de sus unidades administrativas especiales.

CAPITULO III DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS

Sección I Creación y organización.

Artículo 66

Funciones presidenciales de la Superintendencia de servicios públicos.

Créase la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios, adscrita al Departamento Nacional de Planeación, la cual tendrá personería jurídica, y la autonomía patrimonial, la autonomía administrativa, y las funciones que le señale la ley.

El Presidente de la República señalará las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos, que le encomienda el artículo 370 de la Constitución Política, por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y, en especial, a través de sus "salas de regulación".

El Presidente de la República ejercerá el control, la inspección y vigilancia de las entidades que presten los servicios públicos domiciliarios, y los demás servicios públicos a los que se aplica esta ley, por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y, en especial, del Superintendente y sus delegados.

Artículo 67

Dirección de la Superintendencia.

La dirección de la Superintendencia de Servicios públicos domiciliarios corresponde a la sala plena de regulación, a las salas de regulación, y al Superintendente. Este dará a aquellas todo el apoyo administrativo que le soliciten; y desempeñará sus funciones específicas de control y vigilancia con independencia de las salas y con la inmediata colaboración de los Superintendentes delegados. La representación legal de la Superintendencia corresponderá a los directores ejecutivos de las salas, en cuanto a los actos administrativos de regulación que son competencia de cada una de ellas; y al Superintendente, o sus delegados, en cuanto a los actos administrativos de control y vigilancia que son competencia suya, y en cuanto a los demás actos y contratos que

haya de realizar la Superintendencia. El Superintendente y sus delegados serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

Artículo 68

Separación de las funciones de regulación y control.

En lo posible, se mantendrá separación entre las funciones de regulación, que se ejercerán a través de las salas, y las de control y vigilancia, que se ejercerán por el Superintendente y sus delegados. Cuando haya conflicto de funciones, o necesidad de interpretar esta ley en cuanto al reparto de funciones interno, prevalecerá la opinión de la sala general. Salvo cuando se trate de las funciones a las que se refieren los numerales , y del artículo , los despachos del Superintendente y los de sus delegados no producirán actos de carácter general para crear obligaciones a quienes estén sujetos a su vigilancia.

Artículo 69

Oficinas regionales y delegaciones.

La Superintendencia de servicios públicos podrá establecer oficinas delegadas en las ciudades capitales de departamento que considere conveniente. Igualmente, podrá delegar algunas de sus funciones en otras autoridades administrativas del orden departamental o municipal, o hacer contratos con otras entidades públicas o privadas para cumplir sus funciones.

Sección II

Número, composición y funciones especiales de las salas de regulación de los servicios públicos

Artículo 70

Definición del número de salas.

Habrà en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios una sala de regulación de las empresas de acueducto, alcantarillado y aseo, que tendrá las funciones que adscritas a todas las de su género en las materias relacionadas con los servicios mencionados. Se denominará sala de regulación de saneamiento. Podrá regular asuntos relativos a basuras nucleares.

Habrà, igualmente, una sala de regulación de las empresas de servicios públicos de energía y gas, para el sector de la generación, interconexión, transmisión y distribución de energía eléctrica, y para la distribución de gas natural. Se denominará sala de regulación de energía.

Habrà, también, una sala plena de regulación, integrada por todos los miembros de las demás salas, que tendrá entre sus funciones señalar las políticas generales de administración interna a las que debe ceñirse el Superintendente, interpretar esta ley en cuanto al reparto de funciones interno, y las demás que le señale la ley.

Artículo 71

Integración de la sala.

Cada sala estará integrada por el Jefe del Departamento Nacional de Planeación o su delegado; por dos expertos; por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en cuyas ausencias podrá actuar el Vice Ministro; y por el Director ejecutivo de cada sala, si uno de los expertos no desempeña ese cargo.

Además, a la sala de energía asistirá, con voz y voto, el Ministro de Minas y Energía, en cuyas ausencias podrá actuar el Vice Ministro; y a la de saneamiento, el Ministro de Salud y el Director del Instituto Nacional de los recursos naturales renovables, en cuyas ausencias actuarán el Vice Ministro y el Sub Director, respectivamente.

Todos los Ministros mencionados, o los Vice Ministros, cuando actúen en nombre de los primeros, tienen la facultad de exigir que determinados temas se sometan al estudio de una sala, y que se coloquen en posición preferencial dentro de su agenda.

El Superintendente de servicios públicos asistirá a las salas con voz; y en sus ausencias podrá actuar un Superintendente delegado.

Artículo 72

Funciones y facultades especiales.

Las salas de regulación tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad. Para ello tendrán las siguientes funciones y facultades especiales:

- 72.1. Preparar proyectos de ley para someter a la consideración del gobierno, y recomendarle la adopción de los decretos reglamentarios que se necesiten.

- 72.2. Someter a su regulación, a la vigilancia del Superintendente, y a las normas que esta ley contiene en materia de tarifas, de información y de actos y contratos, a empresas determinadas que no sean de servicios públicos, pero respecto de las cuales existan pruebas de que se preparan para competir deslealmente con las de servicios públicos, o para reducir la competencia entre empresas de servicios públicos, o para abusar de una posición dominante en la provisión de bienes o servicios similares a los que estas ofrecen; o pruebas de que han realizado algunas de las conductas respectivas.
- 72.3. Definir los criterios de eficiencia y desarrollar indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos.
- 72.4. Fijar las normas de calidad a las que deben ceñirse las empresas de servicios públicos en la prestación del servicio.
- 72.5. Definir en qué eventos es necesario que la realización de obras, instalación y operación de equipos de las empresas de servicios públicos se someta a normas técnicas oficiales, para promover la competencia o evitar perjuicios a terceros, y pedirle al Ministerio respectivo que las elabore, cuando encuentre que son necesarias.
- 72.6. Establecer la cuantía y condiciones de las garantías de seriedad que deben prestar quienes deseen celebrar contratos de aporte reembolsable.
- 72.7. Decidir los recursos que se interpongan contra sus actos, o los de otras entidades, en los casos que disponga la ley.
- 72.8. Resolver, a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas, por razón de los contratos o servidumbres que existan entre ellas y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas; sin perjuicio de que la resolución que se adopte esté sujeta al control jurisdiccional de legalidad.
- 72.9. Resolver, a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas, y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas, acerca de quién debe servir a usuarios específicos, o en que regiones deben prestar sus servicios, sin perjuicio de que la resolución que se adopte esté sujeta al control jurisdiccional

- de legalidad. La resolución debe atender, especialmente, al propósito de minimizar los costos en la provisión del servicio.
- 72.10. Dar concepto sobre la legalidad de las condiciones uniformes de los contratos de servicios públicos que se sometan a su consideración; y sobre aquellas modificaciones que puedan considerarse restrictivas de la competencia.
- 72.11. Establecer fórmulas para la fijación de las tarifas de los servicios públicos, cuando ello corresponda según lo previsto en el artículo; y señalar cuando hay suficiente competencia como para que la fijación de las tarifas sea libre.
- 72.12. Determinar para cada bien o servicio público las unidades de medida y de tiempo que deben utilizarse al definir el consumo; y definir, con bases estadísticas y de acuerdo a la magnitud de su demanda máxima anual, quienes pueden considerarse "grandes usuarios".
- 72.13. Ordenar que una empresa de servicios públicos se escinda en otras que tengan el mismo objeto de la que se escinde, o cuyo objeto se limite a una actividad complementaria, cuando se encuentre que la empresa que debe escindirse tiene posición dominante en un mercado en el que es posible tener competencia o en el que no hay importantes economías de escala; o que la empresa que debe escindirse está en posición de dar subsidios con el producto de uno de sus servicios que no tiene amplia competencia a otro servicio que sí la tiene; o, en general, que adopta prácticas restrictivas de la competencia. Se presume, salvo prueba en contrario, que las empresas de objeto múltiple están en posición de dar los subsidios a los que este numeral se refiere.
- 72.14. Ordenar la enajenación de los aportes públicos o la liquidación de empresas monopolísticas mixtas u oficiales en el campo de los servicios públicos y otorgar a terceros el desarrollo de su actividad, cuando no cumplan los requisitos de eficiencia a los que se refiere esta ley.
- 72.15. Obligar a las empresas oficiales a convertirse en empresas por acciones, para facilitar el cumplimiento de las órdenes a las que se refieren los dos numerales anteriores.

- 72.16. Impedir que quienes captan o producen un bien que se distribuye por medio de empresas de servicios públicos adopten pactos contrarios a la libre competencia en perjuicio de los distribuidores; y exigir que en los contratos se especiquen los diversos componentes que definen los precios y tarifas.
- 72.17. Dictar los estatutos de la sala y su propio reglamento, y someterlos a aprobación del gobierno nacional.
- 72.18. Pedir al Superintendente que adelante las investigaciones e imponga las sanciones de su competencia, cuando tenga indicios de que alguna persona ha violado las normas de esta ley.
- 72.19. Todas las demás que les asigne la ley, y las facultades previstas en ella pero que no se hayan atribuido a una autoridad específica.

Salvo cuando esta ley diga lo contrario en forma explícita, no se requiere autorización previa de las salas para adelantar ninguna actividad o contrato relacionado con los servicios públicos; ni el envío rutinario de información. Pero las salas, para ejercer sus funciones, que son formas de intervención del Estado, tendrán facultad selectiva de pedir información amplia, exacta, veraz y oportuna a quienes prestan los servicios públicos a los que esta ley se refiere, inclusive si sus tarifas no están sometidas a regulación. Quienes no la proporcionen, estarán sujetos a todas las sanciones que contempla el artículo.

Sección III Administración de las salas

Artículo 73 De los funcionarios de la sala

El representante legal de la Superintendencia, para ejercer las competencias de cada sala, se denominará Director ejecutivo, y será designado por el Presidente de la República.

Los expertos que hayan de ser miembros de la sala serán de dedicación exclusiva; y su designación corresponde al Presidente de la República, para períodos de tres años, pero serán reelegibles. Las salas podrán determinar, en sus estatutos, que uno de los expertos desempeñe el cargo de director ejecutivo; en tal evento, la dirección se rotará entre ellos, por períodos cuya duración

definirán los estatutos. Ni los expertos, ni el director ejecutivo si es distinto de estos, estarán sujetos a las disposiciones que regulan la carrera administrativa.

Los estatutos precisarán las demás funciones del director ejecutivo.

Sección IV De las funciones del Superintendente de servicios públicos

Artículo 74 Funciones del Superintendente de Servicios Públicos.

Todos quienes presten los servicios públicos y realicen las actividades a las que se aplica esta ley estarán sujetos al control y vigilancia del Superintendente. Son funciones especiales de este las siguientes:

- 74.1. Vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos especialmente las empresas de servicios públicos, en cuanto el cumplimiento no afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados; y sancionar sus violaciones.
- 74.2. Vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos especialmente las empresas de servicios públicos, y el de los contratos entre estas y los usuarios, en cuanto no sean competencia de los "comités municipales de desarrollo de los servicios públicos"; y sancionar sus violaciones.
- 74.3. Establecer los sistemas uniformes de información y contabilidad que deben aplicar las empresas de servicios públicos, según la naturaleza del servicio y el monto de sus activos, y con sujeción siempre a los principios de contabilidad generalmente aceptados.
- 74.4. Definir por vía general la tarifa de la contribución a la que se refiere el artículo de esta ley; liquidar y cobrar a cada contribuyente lo que le corresponda.
- 74.5. Dar concepto a las salas y ministerios sobre las medidas que se estudien en relación con los servicios públicos.

- 74.6. Vigilar que los subsidios presupuestales que la Nación, los departamentos y los municipios destinan a las personas de menores ingresos, se utilicen en la forma prevista en las normas pertinentes.
- 74.7. Solicitar documentos, inclusive contables; y practicar las visitas, inspecciones y pruebas que sean necesarias para el cumplimiento de sus demás funciones.
- 74.8. Mantener un registro actualizado de las entidades que prestan los servicios públicos.
- 74.9. Tomar posesión de las empresas de servicios públicos, en los casos y para los propósitos que contemplan el artículo de esta ley, y las disposiciones concordantes.
- 74.10. Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos, de acuerdo con los indicadores definidos por las salas; publicar sus evaluaciones; y proporcionar en forma oportuna toda la información disponible a quienes deseen hacer evaluaciones independientes. Cuando la gravedad del caso lo amerite, el Superintendente puede exigir a los alcaldes y a las empresas que adelanten consultas con los comités de desarrollo de servicios públicos acerca de la posibilidad de sancionar a los administradores de las empresas que incumplan los indicadores de gestión.
- 74.11. Adjudicar a las personas que iniciaron, impulsaron o colaboraron en un procedimiento administrativo, tendiente a corregir violaciones de las normas relacionadas especialmente con los servicios públicos, una parte o la totalidad de las multas a la que se refiere el numeral del artículo , para resarcirlos por el tiempo, el esfuerzo y los gastos y costos en que hayan incurrido o por los perjuicios que se les hayan ocasionado. Las decisiones respectivas deben ser ratificadas por la sala de regulación del servicio público de que se trate. Esta adjudicación será obligatoria cuando la violación haya consistido en el uso indebido o negligente de las facturas de servicios públicos, y la persona que inició o colaboró en el procedimiento haya sido el perjudicado.
- 74.12. Verificar que las obras, equipos y procedimientos de las empresas cumplan con los requisitos técnicos que hayan señalado los ministerios.

- 74.13. Definir por vía general la información que las empresas deben proporcionar sin costo al público; y señalar en concreto los valores que deben pagar las personas por la información especial que pidan a las empresas de servicios públicos, si no hay acuerdo entre el solicitante y la empresa.
- 74.14. Organizar, bajo las instrucciones de los directores ejecutivos de las salas, todos los servicios administrativos que ellas requieran; y organizar todos los servicios administrativos indispensables para el funcionamiento de su despacho y de los de sus delegados.
- 74.15. Todas las demás que le asigne la ley.

Salvo cuando la ley disponga expresamente lo contrario, el Superintendente no podrá exigir que ningún acto o contrato de una empresa de servicios públicos se someta a aprobación previa suya.

El Superintendente no está obligado a visitar las empresas sometidas a su vigilancia, o a pedirles informaciones, sino cuando haya un motivo especial que lo amerite.

Artículo 75 Sanciones

Cuando una amonestación no sea bastante para preservar los intereses públicos, el Superintendente de servicios públicos podrá imponer las siguientes sanciones a quienes violen las normas a las que deben estar sujetos, según la naturaleza y la gravedad de la falta:

- 75.1. Multas hasta por el equivalente de 30 días de ingresos operacionales brutos del infractor, calculados con base en los seis meses anteriores a aquel en el que se impone la multa. El monto de la multa se graduará atendiendo al impacto de la infracción sobre la buena marcha del servicio público, y al hecho de si se trata o no de una reincidencia. Si la infracción se cometió durante varios años, el monto máximo que arriba se indica se podrá multiplicar por el número de años. Si el infractor no proporciona información suficiente para determinar el monto, dentro de los treinta días siguientes al requerimiento que se le formule, se le aplicarán las otras sanciones que aquí se preven. Las multas ingresarán al patrimonio de la Nación, salvo en el caso al que se refiere el numeral . Las empresas a las que se multe podrán

repetir contra quienes hubieran realizado los actos u omisiones que dieron lugar a la sanción.

- 75.2. Orden de suspender de inmediato todas o algunas de las actividades del infractor, y cierre de los inmuebles utilizados para ellas.
- 75.3. Orden de separar a los administradores o empleados de una empresa de servicios públicos de los cargos que ocupan; y prohibición a los infractores de trabajar en empresas similares, hasta por diez años.
- 75.4. Solicitud a las autoridades para que decreten la caducidad de los contratos administrativos que haya celebrado el infractor, y que se apliquen las sanciones y multas previstas en ellos, o una y otra medida.
- 75.5. Prohibición al infractor de prestar directa o indirectamente servicios públicos, hasta por diez años.
- 75.6. La toma de posesión en una empresa de servicios públicos, o la suspensión temporal o definitiva de sus autorizaciones y licencias, cuando las sanciones previstas atrás no sean efectivas o perjudiquen indebidamente a terceros.

Cuando no haya normas especiales, se entenderá que las salas y las demás autoridades facultadas para imponer sanciones por infracciones a esta ley, pueden imponer las multas a las que este artículo se refiere.

Las sanciones que se impongan a personas naturales se harán previo el análisis de la culpa del eventual responsable y no podrán fundarse en criterios de responsabilidad objetiva.

CAPITULO IV PRESUPUESTO Y CONTRIBUCIONES PARA LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS.

Artículo 76

Del presupuesto y la contribución de regulación.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social fijará límites anuales al crecimiento de los gastos de la Superintendencia, y esta fijará anualmente su

presupuesto dentro de tales límites, todo con sujeción a las normas presupuestales.

Para recuperar los costos del servicio de regulación que preste cada sala, y los de control y vigilancia que preste el Superintendente, las entidades sometidas a su regulación, control y vigilancia, estarán sujetas a una contribución anual.

La Superintendencia se financiará exclusivamente con la contribución de vigilancia a la que se refiere el inciso segundo de este artículo; y con la venta de sus publicaciones.

Para definir los costos de los servicios que preste la Superintendencia, se tendrán en cuenta todos los gastos de funcionamiento, y la depreciación, amortización u obsolescencia de sus activos, en el período respecto del cual se produce el cobro.

La tarifa máxima de esta contribución será del uno por ciento (1%) del valor de los gastos de funcionamiento de la entidad contribuyente en el año anterior a aquel en el que se haga el cobro, tal como aparezcan en los estados financieros que deben hacer llegar en forma oportuna a la Superintendencia. Se fijará siempre una tarifa mas baja para las empresas mixtas u oficiales cuyos socios hayan celebrado contratos de administración profesional de acciones.

El cálculo de la suma a cargo de cada contribuyente, en cuanto a los costos de regulación, se hará teniendo en cuenta los costos de la sala que regula el sector en el cual se desempeña.

Si en algún momento la Superintendencia tuviere excedentes, deberán reembolsarlos a los contribuyentes, o abonarlos a las contribuciones del siguiente período, o transferirlos a la Nación, si las otras medidas no fueran posibles.

El gobierno incluirá en el presupuesto de la nación apropiaciones suficientes para el funcionamiento de la Superintendencia durante los dos primeros años.

Artículo 77

Liquidación, pago y sanciones.

El reglamento de la Superintendencia definirá a qué funcionario corresponde liquidar las contribuciones a las que alude el artículo anterior. Notificadas y en firme las liquidaciones, las sumas respectivas deben cubrirse dentro de los tres meses siguientes. Las moras en el pago se podrán sancionar en la forma

prescrita por la ley para las moras en el pago del impuesto a la renta y complementarios, y con todas las demás sanciones a la que esta ley se refiere.

TITULO II EL REGIMEN TARIFARIO DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS

CAPITULO I CONCEPTOS GENERALES

Artículo 78 **El régimen tarifario.**

El régimen tarifario en los servicios públicos a los que esta ley se refiere, está compuesto por:

- 78.1. Las reglas que determinan si las tarifas están sujetas a regulación o pueden fijarse con libertad;
- 78.2. Las reglas relativas a las fórmulas tarifarias que deben aplicar las empresas cuando las tarifas están sujetas a regulación;
- 78.3. Las reglas relativas a los subsidios, que se otorgarán para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas;
- 78.4. Las reglas relativas a las prácticas tarifarias restrictivas de la libre competencia, y que implican abuso de posición dominante;
- 78.5. Las reglas relativas a procedimientos, metodologías, fórmulas, estructuras, estratos, facturas, opciones, valores y, en general, todos los aspectos que determinan el cobro de las tarifas.

Artículo 79 **Criterios para definir el régimen tarifario.**

El régimen tarifario estará orientada por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia.

- 79.1. Por eficiencia económica se entiende que el régimen de tarifas procurará que estas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo. En el caso de servicios públicos sujetos a fórmulas tarifarias, las tarifas deben reflejar siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda por este.
- 79.2. Por neutralidad se entiende que cada consumidor tendrá el derecho a tener el mismo tratamiento tarifario que cualquier otro si las características de los costos que ocasiona a las empresas de servicios públicos son iguales. El ejercicio de este derecho no debe impedir que las empresas de servicios públicos ofrezcan opciones tarifarias y que el consumidor escoja la que convenga a sus necesidades, ni que las autoridades otorguen los subsidios a los que se refiere el numeral siguiente.
- 79.3. Por solidaridad y redistribución se entiende que al diseñar el régimen tarifario debe tenerse en cuenta la obligación de las autoridades de asignar subsidios con recursos provenientes de todos los contribuyentes para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas; que las fórmulas tarifarias deben tener en cuenta no solo los costos sino los aumentos de productividad esperados, y que estos deben distribuirse entre la empresa y los usuarios, tal como ocurriría en un mercado competitivo; y que las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente, ni permitir que las empresas se apropien de las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia.
- 79.4. Por suficiencia financiera se entiende que las fórmulas de tarifas garantizarán la recuperación de los costos y gastos propios de operación, incluyendo la reposición y el mantenimiento; permitirán remunerar el patrimonio de los accionistas en la misma forma en la que lo habría remunerado una empresa eficiente en un sector de riesgo comparable; y permitirán utilizar las tecnologías y sistemas administrativos que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a sus usuarios.
- 79.5. Por simplicidad se entiende que las fórmulas de tarifas se elaborarán en tal forma que se facilite su comprensión, aplicación y control.

- 79.6. Por transparencia se entiende que el régimen tarifario será explícito y completamente público para todas las partes involucradas en el servicio, y para los usuarios.
- 79.7. Los criterios de eficiencia y suficiencia financiera tendrán prioridad en la definición del régimen tarifario. Si llegare a existir contradicción entre el criterio de eficiencia y el de suficiencia financiera, deberá tomarse en cuenta que, para una empresa eficiente, las tarifas económicamente eficientes se definirán tomando en cuenta la suficiencia financiera.
- 79.8. Toda tarifa tendrá un carácter integral, en el sentido de que supondrá una calidad y grado de cobertura del servicio, cuyas características definirán las salas reguladoras. Un cambio en estas características se considerará como un cambio en la tarifa.

Artículo 80

Regulación y libertad de tarifas.

Al fijar sus tarifas, las empresas de servicios públicos se someterán al régimen de regulación o libertad, de acuerdo a las siguientes reglas:

- 80.1. Las empresas deberán ceñirse a las fórmulas que defina periódicamente la respectiva sala para fijar sus tarifas, salvo en los casos excepcionales que se enumeran adelante.

Tratándose de empresas mixtas u oficiales, las excepciones no se aplican sino cuando los socios que sean entidades públicas hayan celebrado contratos de administración profesional de sus acciones.

- 80.2. Las empresas fijarán las tarifas, dentro de las fórmulas pactadas, cuando hayan celebrado los contratos a los que se refiere el artículo de esta ley y en el trámite haya participado al menos otro proponente, en condiciones de competencia. Las salas reguladoras podrán definir si esta condición se cumplió, pero no será necesario esperar tal definición para que los contratos produzcan todos los efectos previstos en su texto y en esta ley. Si las salas determinan que no hubo condiciones de competencia adecuada, podrán fijar las fórmulas del caso.

- 80.3. Las empresas tendrán libertad para fijar tarifas cuando no tengan una posición dominante en su mercado, según calificación que hará la sala respectiva.
- 80.4. Las empresas tendrán libertad para fijar tarifas, cuando exista amplia competencia entre varios proveedores, o entre grandes usuarios. Corresponde a las salas de regulación, periódicamente, determinar cuándo se dan estas condiciones.
- 80.5. Las empresas tendrán libertad para fijar las tarifas de todos los servicios públicos que, en su naturaleza o en sus modalidades fundamentales, sean distintos de los que se prestan en el país en el momento de publicarse esta ley.

CAPITULO II FORMULAS Y PRACTICAS DE TARIFAS

Artículo 81

Elementos de las fórmulas de tarifas.

Sin perjuicio de otras alternativas que puedan definir las salas de regulación, podrán incluirse los siguientes cargos:

- 81.1. Un cargo por unidad de consumo, que refleje siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos que varíen con el nivel de consumo como la demanda por el servicio;
- 81.2. Un cargo fijo, que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso.

Se considerarán como costos necesarios para garantizar la disponibilidad permanente del suministro aquellos denominados costos fijos de clientela, entre los cuales se incluyen los gastos adecuados de administración, facturación, medición y los demás servicios permanentes que, de acuerdo a definiciones que realicen las respectivas salas de regulación, son necesarios para garantizar que el usuario pueda disponer del servicio sin solución de continuidad y con eficiencia y

81.3. Un cargo por aportes de conexión el cual podrá cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio. También podrá cobrarse cuando, por razones de suficiencia financiera, sea necesario acelerar la recuperación de las inversiones en infraestructura, siempre y cuando estas correspondan a un plan de expansión de mínimo costo. La fórmula podrá distribuir estos costos en alícuotas partes durante un período no mayor a diez años.

El cobro de estos cargos en ningún caso podrá contradecir el principio de la eficiencia, ni trasladar al usuario los costos de una gestión ineficiente o extraer beneficios de posiciones dominantes o de monopolio.

Las salas de regulación siempre podrán diseñar y hacer públicas diversas opciones tarifarias que tomen en cuenta diseños óptimos de tarifas. Cualquier usuario podrá exigir la aplicación de una de estas opciones, si asume los costos de los equipos de medición necesarios.

Artículo 82

Consideración de las diversas etapas del servicio.

Para establecer las fórmulas de tarifas se calculará por separado, cuando sea posible, una fórmula para cada una de las diversas etapas del servicio.

Artículo 83

Restricciones al criterio de recuperación de costos y gastos de operación.

En las fórmulas de tarifas las salas de regulación garantizarán a los usuarios a lo largo del tiempo los beneficios de la reducción promedia de costos en las empresas que prestan el servicio; y, al mismo tiempo, darán incentivos a las empresas para ser más eficientes que el promedio, y para apropiarse los beneficios de la mayor eficiencia.

Con ese propósito, al definir en las fórmulas los costos y gastos típicos de operación de las empresas de servicios públicos, las salas utilizarán no solo la información propia de la empresa, sino la de otras empresas que operen en condiciones similares, pero que sean más eficientes.

También podrán las salas, con el mismo propósito, corregir en las fórmulas los índices de precios aplicables a los costos y gastos de la empresa con un factor que mida los aumentos de productividad que se esperan en ella, y

permitir que la fórmula distribuya entre la empresa y el usuario los beneficios de tales aumentos.

Artículo 84

Costos de compras al por mayor para empresas distribuidoras con posición dominante.

Al elaborar las fórmulas de tarifas a las empresas que tengan posición dominante en un mercado, y cuya principal actividad sea la distribución de bienes distintos proporcionados por terceros, el costo que se asigne a la compra al por mayor de tales bienes o servicios deberá ser el que resulte de la invitación pública a la que se refiere el artículo, y en ningún caso un estimativo de él.

Artículo 85

Tarifas y recuperación de pérdidas.

De acuerdo con los principios de eficiencia y suficiencia financiera, y dada la necesidad de lograr un adecuado equilibrio entre ellos, no se permitirán alzas destinadas a recuperar pérdidas patrimoniales. La recuperación patrimonial deberá hacerse, exclusivamente, con nuevos aportes de capital de los socios, o con cargo a las reservas de la empresa o a sus nuevas utilidades.

Artículo 86

Facultad de exigir aportes de conexión.

Los aportes de conexión pueden ser parte de la tarifa; pero podrán pagarse, entre otras formas, adquiriendo acciones para el aumento de capital de las empresas, si los reglamentos de estas lo permiten.

Se prohíbe el cobro de derechos de suministro, formularios de solicitud y otros servicios o bienes semejantes. Pero si una solicitud de conexión implicara estudios particularmente complejos, su costo, justificado en detalle, podrá cobrarse al interesado.

Artículo 87

Otros cobros tarifarios.

Las salas podrán autorizar el cobro de servicios de reconexión e instalación a los usuarios morosos.

En caso de mora de los usuarios en el pago de los servicios, podrán aplicarse tarifas de mora sobre los saldos insolutos, capitalizados los intereses.

Las salas de regulación podrán modificar las fórmulas tarifarias para dar estímulo a las empresas de servicios públicos domiciliarios de energía y

acueducto que hagan inversiones tendientes a facilitar a los usuarios la mejora en la eficiencia en el uso de la energía o el agua, si tales inversiones tienen una tasa de retorno económica suficiente para justificar la asignación de los recursos en condiciones de mercado.

Artículo 88

Prácticas tarifarias restrictivas de la competencia.

Se prohíbe a quienes presten los servicios públicos:

- 88.1. Dar a los clientes de un mercado competitivo, o cuyas tarifas no están sujetas a regulación, tarifas inferiores a los costos operacionales, especialmente cuando la misma empresa presta servicios en otros mercados en los que tiene una posición dominante o en los que sus tarifas están sujetas a regulación.
- 88.2. Ofrecer tarifas inferiores a sus costos operacionales promedio con el ánimo de desplazar competidores, prevenir la entrada de nuevos oferentes o ganar posición dominante ante el mercado o ante clientes potenciales.
- 88.3. Discriminar contra unos clientes que poseen las mismas características comerciales de otros, dando a los primeros tarifas más altas que a los segundos, y aún si la discriminación tiene lugar dentro de un mercado competitivo o cuyas tarifas no estén reguladas.

La violación de estas prohibiciones, o de cualquiera de las normas de esta ley relativas a las funciones de las salas, puede dar lugar a que estas sometan a regulación las tarifas de quienes no estuvieren sujetas a ella, y revoquen de inmediato las fórmulas de tarifas aplicables a quienes prestan los servicios públicos.

CAPITULO III DE LOS SUBSIDIOS

Sección I De las fuentes de los subsidios

Artículo 89

Obligación y forma de subsidiar.

Una vez apropiados los recursos de inversión necesarios para extender en forma razonable la cobertura de los servicios, especialmente de acueducto y alcantarillado, la Nación y las entidades territoriales tienen el deber de hacer cada año apropiaciones presupuestales en las que se indique:

- 89.1. El servicio al cual se destina el subsidio;
- 89.2. Las sumas que deben entregarse a cada municipio;
- 89.3. El reparto que debe hacerse entre los usuarios, de acuerdo a lo que en esta ley se establece.

Los alcaldes repartirán los subsidios con estricta sujeción a esta ley y a las normas de cada ley, ordenanza o acuerdo en que se incluya una apropiación para subsidios, así como a las normas de aplicación general que dicten los concejos municipales. El pago se hará al usuario, directamente, o como un descuento en el valor de la factura que este debe cancelar.

El Presidente y los gobernadores podrán suspender o destituir a los alcaldes cuando sean negligentes en la aplicación de las normas relativas al pago de los subsidios; o cuando las infrinjan de cualquier otra manera.

Durante los tres años siguientes a la vigencia de esta ley podrán otorgarse subsidios para las tarifas de conexión de servicios telefónicos y de gas, en los estratos 1 y 2, si ya se han asignado recursos suficientes para subsidiar los servicios básicos de acueducto y alcantarillado.

Artículo 90**Criterios en la definición y asignación de subsidios.**

Los subsidios no excederán, en ningún caso, del valor de los consumos básicos.

Los subsidios podrán cubrir aquella parte de la tarifa que tenga el propósito de recuperar el valor de las inversiones hechas para prestar el servicio; pero la parte que refleje los costos operacionales a que dé lugar el consumo será cubierta siempre por el usuario.

Los subsidios solo se otorgarán a los usuarios de inmuebles de los estratos I y II; las comisiones de regulación definirán las condiciones para otorgarlos al estrato III. Al cabo de seis años de entrar en vigencia esta ley, no podrán darse subsidios a los usuarios del estrato III.

Los subsidios que otorguen la Nación y los departamentos se asignarán, preferentemente, a los que residan en aquellos municipios que tengan menor capacidad para otorgar subsidios con sus propios ingresos.

Cuando la prestación de los servicios esté a cargo directamente de los municipios, o de empresas mixtas u oficiales cuyos socios del sector público no hayan celebrado contratos de administración profesional de sus acciones, las apropiaciones para subsidios provenientes de la Nación y de los departamentos se administrarán y repartirán por un funcionario nombrado por el respectivo gobernador.

Artículo 91**Presupuesto y fuentes de los subsidios.**

En los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, las apropiaciones para los subsidios se clasificarán en el gasto público social, como inversión social, para que reciban la prioridad que ordena el artículo 366 de la Constitución Política. Las fuentes de los subsidios serán las siguientes:

- 91.1. En el caso de la Nación, sus ingresos corrientes y de capital, y la contribución a la que se refiere el artículo de esta ley.
- 91.2. En el caso de los departamentos y los distritos, además de sus ingresos corrientes y de capital, el situado fiscal.
- 91.3. En el caso de los municipios, además de sus ingresos corrientes y de capital, el producto de la participación en los ingresos corrientes de la Nación y, sobre todo, durante los cinco años siguientes al

momento en el que entre en vigencia esta ley, el producto de la contribución a la que se refiere el artículo .

- 91.4. Los ingresos provenientes de los contratos que celebren con las empresas de servicios públicos.
- 91.5. En los municipios y distritos podrán utilizarse para subsidios en los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo público los recursos provenientes del 10% del impuesto predial unificado a los que se refiere el artículo 7 de la ley 44 de 1990.

En ningún caso se utilizarán recursos del crédito para atender subsidios.

Las empresas de servicios públicos no podrán subsidiar otras empresas de servicios públicos.

Artículo 92**Contribución municipal para subsidios residenciales.**

Autorízase a los municipios a establecer una contribución sobre el valor de los consumos de los usuarios residenciales de los servicios públicos domiciliarios, con la excepción de energía, cuya tarifa definirá cada concejo pero que no podrá exceder de la parte de las tarifas que existan al entrar en vigencia esta ley, y que se esté utilizando para subsidiar otros usuarios residenciales de estratos bajos.

El producto de esta contribución se destinará en forma exclusiva a subsidiar a los usuarios residenciales de estratos bajos.

Si los municipios fijan una tarifa mas alta que la que esta ley autoriza, y el acuerdo es objeto de demanda ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo, el certificado que expida el Departamento Nacional de Planeación acerca de la parte de la tarifa que se destinaba al subsidio en el momento de entrar en vigencia esta ley será tenido como plena prueba.

Si los municipios lo solicitan, el Departamento Nacional de Planeación o las salas de regulación, deberán realizar los estudios necesarios para identificar, en cada municipio, la parte de la tarifa que se cobra, en el momento de entrar en vigencia ésta ley, a los usuarios residenciales de servicios públicos domiciliarios con destino a subsidios.

La contribución que se autoriza solo podrá cobrarse durante los seis años siguientes al momento en que entre en vigencia esta ley, y la tarifa inicial que fije cada concejo se disminuirá cada año en una sexta parte.

Mientras los Concejos no dispongan otra cosa, el recaudo y reparto del producto de esta contribución se hará por quienes presten los servicios públicos; pero las sumas respectivas se incorporarán de todas maneras a los presupuestos municipales.

Artículo 93
Contribución nacional para subsidios en la distribución de energía.

El subsidio que se dé a los usuarios residenciales de la energía en los estratos bajos, para que puedan atender sus necesidades básicas, es una inversión social.

Créase una contribución nacional sobre el valor de los consumos de los usuarios de los servicios públicos de energía, cuya tarifa será igual a la parte de las tarifas que existan al entrar en vigencia esta ley, y que se esté utilizando para subsidiar otros usuarios de estratos bajos.

El producto de esta contribución se destinará en forma exclusiva a subsidiar a los usuarios residenciales de estratos bajos, en la forma que determine cada año la ley del presupuesto, con sujeción a los criterios que establece la presente ley.

Corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público identificar el monto de la tarifa pertinente, en Decretos que incluirán una descripción de todos los antecedentes, estudios de costos e informaciones necesarias para que pueda hacerse un control eficaz del uso que se haga de esta atribución. El Ministerio no podrá variar la tarifa que se identifique en esa descripción.

La contribución que se autoriza solo podrá cobrarse durante los seis años siguientes al momento en que entre en vigencia esta ley; y la tarifa se disminuirá cada año en una sexta parte.

Sección II
Asignación de los subsidios; la estratificación

Artículo 94
Estratificación y subsidios.

Los subsidios que hayan de darse a los usuarios de servicios públicos a través de las empresas se definirán y otorgarán exclusivamente con base en el estrato en el que se haya clasificado el inmueble respectivo.

Cuando los subsidios hayan de pagarse directamente a los usuarios, podrá usarse también la estratificación como criterio de reparto.

Artículo 95
Competencia y responsabilidad por la estratificación.

Es deber de cada municipio clasificar en estratos a los inmuebles que deben recibir servicios públicos. Y es deber del alcalde realizar la estratificación respectiva, o asegurarse de que otra dependencia municipal la haga.

La Nación y los departamentos pueden dar asistencia técnica a los municipios para que asuman la responsabilidad de la estratificación; los departamentos pueden dar ayuda financiera a los municipios cuyo presupuesto per capita sea inferior a la mitad de la mediana nacional.

Las entidades públicas pueden contratar las tareas de estratificación con las universidades u otras entidades públicas o privadas de reconocida capacidad técnica.

Artículo 96
Carácter unitario y general de las estratificaciones.

En cada municipio existirá una sola estratificación aplicable a los servicios públicos.

Artículo 97
Efectos de las estratificaciones.

Las estratificaciones que los municipios realicen con el propósito de determinar la tarifa del impuesto predial unificado de que trata la Ley 44/90, serán admisibles para los propósitos de esta ley, y viceversa.

Cuando se trate de otorgar subsidios con recursos nacionales o departamentales o municipales, la Nación o el departamento podrán exigir antes de efectuar los desembolsos, que se consiga un certificado del Departamento Adminis-

trativo Nacional de Estadística, DANE, en el sentido de que la estratificación se hizo en forma correcta.

Artículo 98

Sanciones para alcaldes y gobernadores por negligencia en el cumplimiento de sus funciones respecto a la estratificación.

El gobernador del departamento, podrá destituir a los alcaldes que, por su culpa, no hayan conseguido que se haga y notifique una revisión general de la estratificación municipal si la vigente tiene o llega a tener cinco años de antigüedad en cualquier momento del mandato de estos. Podrán también imponer sanción disciplinaria a quienes no adelanten en forma adecuada las tareas necesarias para realizar la revisión, si los cinco años aludidos se cumplen dentro del año siguiente a aquel en que los alcaldes terminan su período.

Ante la renuencia de las autoridades municipales, el gobernador puede tomar todas las medidas necesarias, y hacer los contratos del caso, para revisar las estratificaciones; la Nación deberá, en ese evento, descontar de las transferencias que debe realizar al municipio las sumas necesarias, y pagarlas al departamento.

En cualquier momento en el que se esté realizando por orden de autoridad superior una estratificación municipal, el alcalde podrá pedir que se permita a la autoridad municipal correspondiente terminar las actividades respectivas, asumiendo las obligaciones y responsabilidades del caso. La autoridad que hubiere puesto en marcha la estratificación deberá acceder a la solicitud.

El Presidente de la República podrá destituir a los gobernadores que, por su culpa, no tomen las medidas tendientes a suplir la omisión de las autoridades municipales en cuanto a revisión de los actos de estratificación; podrá también tomar las mismas medidas que se autorizan a los gobernadores en el inciso anterior.

Las sanciones y medidas correctivas que este artículo autoriza podrán aplicarse también cuando no se termine en forma oportuna la actualización de los estratos que deba hacerse para atender a los cambios en los factores que se tuvieron en cuenta al realizar la estratificación general de un municipio o, en general, cuando se infrinjan con grave perjuicio para los usuarios o las entidades públicas, las normas sobre estratificación.

LIBRO TERCERO EL CONTRATO DE SERVICIOS PUBLICOS

Artículo 99

Contrato de servicios públicos.

Es un contrato uniforme, consensual, en virtud del cual una empresa de servicios públicos los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados.

Hacen parte del contrato no solo sus estipulaciones escritas, sino todas las que la empresa aplica de manera uniforme en la prestación del servicio.

Existe contrato de servicios públicos aun cuando algunas de las estipulaciones sean objeto de acuerdo especial con uno o algunos usuarios.

Artículo 100

Celebración del contrato.

Existe contrato de servicios públicos desde que la empresa define las condiciones uniformes en las que está dispuesta a prestar el servicio y el propietario, o quien utiliza un inmueble determinado, solicita recibir allí el servicio, si el solicitante y el inmueble se encuentran en las condiciones previstas por la empresa.

Artículo 101

Partes del contrato.

Son partes del contrato la empresa de servicios públicos, y los usuarios.

El propietario y los consumidores del servicio son solidarios en sus obligaciones y derechos en el contrato de servicios públicos.

El propietario del inmueble no será, sin embargo, parte del contrato, a partir del momento en que acredite ante la empresa que entre él y quienes consumen el servicio existe actuación de policía o proceso judicial relacionado con la tenencia, la posesión material o la propiedad del inmueble.

Cualquiera de los consumidores que utilicen un inmueble puede solicitar que se haga con él un contrato individual para la prestación de servicios públicos, si proporciona los elementos necesarios para individualizar sus derechos y sus obligaciones. Celebrado el contrato individual, dejará de ser parte en los que existan respecto del mismo servicio y del mismo inmueble.

Artículo 102**Deber de informar sobre las condiciones uniformes.**

Es deber de las empresas de servicios públicos informar con tanta amplitud como sea posible en el territorio donde prestan sus servicios, acerca de las condiciones uniformes de los contratos que ofrecen.

Las empresas tienen el deber de disponer siempre de copias de las condiciones uniformes de sus contratos; el contrato adolecerá de nulidad relativa si se celebra sin dar una copia al usuario que la solicite.

Artículo 103**Régimen legal del contrato de servicios públicos.**

El contrato de servicios públicos se regirá por lo dispuesto en esta ley, por las condiciones especiales que se pacten con los usuarios, por las condiciones uniformes que señalen las empresas de servicios públicos, y por las normas del código de comercio y del código civil.

Cuando haya conflicto entre las condiciones uniformes y las condiciones especiales, se preferirán estas.

Artículo 104**Abuso de la posición dominante.**

Se presume que hay abuso de la posición dominante de la empresa de servicios públicos, en los contratos a los que se refiere este libro, en las siguientes cláusulas:

- 104.1. Las que excluyen o limitan la responsabilidad que corresponde a la empresa de acuerdo a las normas comunes; o las que trasladan al usuario la carga de la prueba que esas normas ponen en cabeza de la empresa;
- 104.2. Las que dan a la empresa la facultad de disolver el contrato o cambiar sus condiciones o suspender su ejecución, o revocar o limitar cualquier derecho contractual del usuario, por razones distintas al incumplimiento de este o a fuerza mayor o caso fortuito;
- 104.3. Las que condicionan al consentimiento de la empresa de servicios públicos el ejercicio de cualquier derecho contractual o legal del usuario;

- 104.4. Las que obligan al usuario a recurrir a la empresa de servicios públicos o a otra persona determinada para adquirir cualquier bien o servicio que no tenga relación directa con el objeto del contrato, o le limitan su libertad para escoger a quien pueda proveerle ese bien o servicio; o lo obligan a comprar mas de lo que necesite.
- 104.5. Las que limitan la libertad de estipulación del usuario en sus contratos con terceros, y las que lo obligan a comprar solo a ciertos proveedores. Pero se podrá impedir, con permiso expreso de la sala, que quien adquiera un bien o servicio a una empresa de servicio público a una tarifa que solo se concede a una clase de usuarios, o con subsidios, lo revenda a quienes normalmente habrían recibido una tarifa o un subsidio distinto.
- 104.6. Las que imponen al usuario una renuncia anticipada a cualquiera de los derechos que el contrato le concede;
- 104.7. Las que autorizan a la empresa o a un delegado suyo a proceder en nombre del usuario para que la empresa pueda ejercer alguno de los derechos que ella tiene frente al usuario;
- 104.8. Las que obligan al usuario a preparar documentos de cualquier clase, con el objeto de que el usuario tenga que asumir la carga de una prueba que, de otra forma, no le correspondería;
- 104.9. Las que sujetan a término o a condición no previsto en la ley el uso de los recursos o de las acciones que tiene el usuario; o le permiten a la empresa hacer oponibles al usuario ciertas excepciones que, de otra forma, le serían inoponibles; o impiden al usuario utilizar remedios judiciales que la ley pondría a su alcance.
- 104.10. Las que confieren a la empresa mayores atribuciones que al usuario en el evento de que sea preciso someter a decisiones arbitrales o de amigables componedores las controversias que surjan entre ellos;
- 104.11. Las que confieren a la empresa la facultad de elegir el lugar en el que el arbitramento o la amigable composición han de tener lugar, o escoger el factor territorial que ha de determinar la competencia del juez que conozca de las controversias.

- 104.12. Las que confieren a la empresa plazos excesivamente largos o insuficientemente determinados para el cumplimiento de una de sus obligaciones, o para la aceptación de una oferta;
- 104.13. Las que confieren a la empresa la facultad de modificar sus obligaciones cuando los motivos para ello solo tienen en cuenta los intereses de la empresa;
- 104.14. Las que presumen cualquier manifestación de voluntad en el usuario, a no ser que:
- 104.14.1 Se dé al usuario un plazo prudencial para manifestarse en forma explícita, y
- 104.14.2 Se imponga a la empresa la obligación de hacer saber al usuario el significado que se atribuiría a su silencio, cuando comience el plazo aludido;
- 104.15. Las que permiten presumir que la empresa ha realizado un acto que la ley o el contrato consideren indispensable para determinar el alcance o la exigibilidad de las obligaciones y derechos del usuario; y las que la eximan de realizar tal acto; salvo en cuanto esta ley autorice lo contrario;
- 104.16. Las que permiten a la empresa, en el evento de terminación anticipada del contrato por parte del usuario, exigir a este:
- 104.16.1 Una compensación excesivamente alta por el uso de una cosa o de un derecho recibido en desarrollo del contrato, o
- 104.16.2 Una compensación excesivamente alta por los gastos realizados por la empresa para adelantar el contrato; o
- 104.16.3 Que asuma la carga de la prueba respecto al monto real de los daños que ha podido sufrir la empresa, si la compensación pactada resulta excesiva.
- 104.17. Las que limitan el derecho del usuario a pedir la resolución del contrato, o perjuicios, en caso de incumplimiento total o parcial de la empresa;

- 104.18. Las que limiten la obligación de la empresa a hacer efectivas las garantías de la calidad de sus servicios y de los bienes que entrega; y las que trasladan al usuario una parte cualquiera de los costos y gastos necesarios para hacer efectiva esa garantía; y las que limitan el plazo previsto en la ley para que el usuario ponga de presente los vicios ocultos de los bienes y servicios que recibe;
- 104.19. Las que obligan al usuario a continuar con el contrato por mas de dos años, o por un plazo superior al que autoricen las salas por vía general para los contratos con grandes usuarios; pero se permiten los contratos por término indefinido.
- 104.20. Las que suponen que las renovaciones tácitas del contrato se extienden por períodos superiores a un año.
- 104.21. Las que obligan al usuario a dar preaviso superior a dos meses para la terminación del contrato, salvo que haya permiso expreso de la sala.
- 104.22. Las que obligan al usuario a aceptar por anticipado la cesión que la empresa haga del contrato, a no ser que en el contrato se identifique al cesionario o que se reconozca al cedido la facultad de terminar el contrato.
- 104.23. Las que obliguen al usuario a adoptar formalidades poco usuales o injustificadas para cumplir los actos que le corresponden respecto de la empresa o de terceros.
- 104.24. Las que limitan el derecho de retención que corresponda al usuario, derivado de la relación contractual.
- 104.25. Las que impidan al usuario compensar el valor de las obligaciones claras y actualmente exigibles que posea contra la empresa;
- 104.26. Cualesquiera otras que limiten en tal forma los derechos y deberes derivados del contrato que pongan en peligro la consecución de los fines del mismo, tal como se enuncian en el artículo de esta ley.

La presunción de abuso de la posición dominante puede desvirtuarse si se establece que las cláusulas aludidas, al considerarse en el conjunto del contrato, se encuentran equilibradas con obligaciones es-

peciales que asume la empresa. La presunción se desvirtuará, además, en aquellos casos en que se requiera permiso expreso de la sala para contratar una de las cláusulas a las que este artículo se refiere, y esta lo haya dado.

Si se anula una de las cláusulas a las que se refiere este artículo, conservarán, sin embargo, su validez todas las demás que no hayan sido objeto de la misma sanción.

Cuando una sala haya rendido concepto previo sobre un contrato de condiciones uniformes, o sobre sus modificaciones, el juez que lo estudie debe dar a ese concepto el valor de una prueba pericial firme, precisa, y debidamente fundada.

LIBRO CUARTO NORMAS ESPECIALES PARA ALGUNOS SERVICIOS

TÍTULO I DEL ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO

Artículo 105

Generación de aguas y cuencas hidrográficas.

La generación de agua, en cuanto ella implique la conservación de cuencas hidrográficas, no es uno de los servicios públicos a los que esta ley se refiere. Sí lo es la generación de agua, en cuanto se refiere al desarrollo de pozos, la desalinización, y otros procesos similares.

Artículo 106

Aporte de acueductos.

Autorízase a los municipios a aportar sus acueductos a las empresas de servicios públicos.

Artículo 107

Fórmulas tarifarias para empresas de acueducto y aseo.

Los costos de distribución tendrán como referencia las empresas más eficientes según áreas de distribución o servicio comparables; tomarán en cuenta los costos de reposición y expansión de la red de distribución y servicio, y los costos de administración, operación y mantenimiento asociados a la distribu-

ción o al servicio. Además, tendrán en cuenta un nivel de pérdidas aceptable según la experiencia de otras empresas eficientes.

Artículo 108

Multiplicidad de objeto para la prestación de servicios de aseo público.

Las empresas de acueducto podrán prestar también el servicio de aseo público en las condiciones previstas en esta ley.

Artículo 109

Creación de la unidad de agua potable y saneamiento (UAP).

Crease, adscrita al Departamento Administrativo Nacional de Planeación, la Unidad de Agua Potable y Saneamiento, como unidad administrativa especial del orden nacional con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa.

Artículo 110

Funciones de la UAP.

Son funciones de la Unidad de Agua Potable y Saneamiento, las definidas para el Ministerio de Minas y Energía en el Capítulo II del Título I, del Libro Segundo de esta ley, en relación con los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo urbano, además de las siguientes:

- 110.1. Preparar el plan de desarrollo sectorial de acuerdo con las políticas de desarrollo económico y social del país, en coordinación con los Concejos Regionales de Planificación,
- 110.2. Asistir técnica e institucionalmente a los organismos seccionales y locales, para el adecuado cumplimiento de sus funciones y de las decisiones de la sala de regulación de los servicios sanitarios.
- 110.3. Diseñar y coordinar programas de investigación científica, tecnológica y administrativa para el desarrollo del sector.
- 110.4. Apoyar al Departamento Administrativo Nacional de Planeación en el seguimiento y supervisión de los créditos externos a los que la Nación haya otorgado o programe otorgar garantía.
- 110.5. Diseñar y promover programas especiales de saneamiento para el sector rural, en coordinación con las entidades nacionales y seccionales.

- 110.6. Elaborar y coordinar la ejecución del plan nacional de capacitación sectorial.
- 110.7. Participar por intermedio del Jefe en la sala de regulación de los servicios de saneamiento.

Artículo 111
DE LA DIRECCION.

El representante legal de la Unidad Especial de Agua Potable y Saneamiento se denominará Jefe, y será designado por el Presidente de la República.

Artículo 112
RECURSOS.

Para el cumplimiento de los objetivos y funciones de la UAP, tendrá los siguientes recursos:

- 112.1. Apropriaciones del Presupuesto Nacional.
- 112.2. Los recaudos por la prestación de sus servicios.
- 112.3. Las utilidades y rendimientos.

Artículo 113
DIRECCION DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO.

Suprímese la Dirección de Agua Potable del Ministerio de Obras Públicas y Transporte creada mediante el decreto 77 de 1987. Las funciones adcritas a la Dirección, con excepción de la de normatización, pasarán a la UAP, en lo que sea compatible con la presente ley.

TITULO II
DE LA ENERGIA ELECTRICA

Artículo 114
Concordancia con la ley eléctrica.

Aquellos aspectos de la generación, interconexión, transmisión y distribución de electricidad para los cuales no haya en esta ley norma aplicable, directamente o por analogía, se regirán por las normas que expida el Gobierno dentro de las precisas facultades a las que se refieren los artículos y de ésta ley, o

por la "ley eléctrica" que expida el Congreso. Cuando hubiese oposición entre las normas se aplicará la regla del artículo .

Artículo 115
Objeto exclusivo en generación, en transmisión, y distribución.

La sala de regulación de energía, en concordancia con los planes y programas para modernizar el sector, podrá ordenar la constitución de empresas separadas para atender los servicios de generación, los de transmisión y los de distribución.

TITULO III
DEL GAS

Artículo 116
Especialidad del objeto.

Las empresas de servicios públicos que deseen realizar actividades de distribución de gas natural, deben hacer de ellas su objeto exclusivo.

TITULO IV
DE LAS TELECOMUNICACIONES

Artículo 117
Concordancia con la ley de comunicaciones.

Aquellos aspectos de los servicios de telecomunicaciones para los cuales no haya en esta ley norma aplicable, se regirán por las normas que expida el Gobierno dentro de las precisas facultades a las que se refieren los artículos y de ésta ley, y por la "ley de telecomunicaciones" que expida el Congreso. Cuando hubiere oposición entre las normas se aplicará la regla del artículo .

LIBRO QUINTO
DISPOSICIONES VARIAS

Artículo 118
Facultades extraordinarias para desarrollar el régimen legal.

Confiérense facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis meses contados a partir de la promulgación de esta ley, para

que expida normas en concordancia con ella y relativas a las siguientes materias:

- 118.1. Régimen de las empresas de servicios públicos: capacidad para constituir las; constitución; registro y publicidad de actos sociales; régimen de aportes, capital y negociación de aquellos; duración, funcionamiento; órganos de administración; informes a las autoridades; obligación de constituir o de aportar a fondos para administrar las cesantías y las pensiones de los trabajadores; disolución y liquidación; y resolución de conflictos. El régimen que se establezca facilitará la constitución de estas sociedades inclusive en zonas rurales, y su democratización.
- 118.2. Modificación del régimen de empresas industriales y comerciales del Estado para incluir en él, en ciertos casos, las empresas de servicios públicos;
- 118.3. Trámite de los contratos especiales, de aportes reembolsables y similares, de las empresas de servicios públicos a los que se refiere la ley; dentro de estas facultades se incluye la de otorgar a las autoridades la capacidad de resolver las diferencias precontractuales entre las partes y de imponerles obligaciones y servidumbres que consulten el interés público.
- 118.4. Procedimientos administrativos y judiciales relacionados especial y exclusivamente con los servicios públicos, en particular con lo relacionado con las expropiaciones y servidumbres que se requieran para su mejor prestación; y procedimientos administrativos relacionados con la toma de posesión y liquidación de las empresas de servicios públicos, la determinación de fórmulas de tarifas, y la estratificación socioeconómica de los inmuebles.
- 118.5. Derechos y deberes de los usuarios dentro de los contratos de servicios públicos y frente a las entidades que los prestan; para ejercer esta facultad el gobierno seguirá las orientaciones del Decreto 1842 de 1991, y lo condicionará a los mandatos de esta ley.
- 118.6. Transición entre el régimen actual y el previsto en esta ley y en otras que versen sobre los mismos servicios públicos, y que el Congreso expida antes del vencimiento de las facultades. Incluye la facultad de suprimir o dividir empresas y entidades, y la de suprimir o reasignar

sus funciones; la de modificar la estructura y las funciones de los Ministerios de Minas y Energía y Comunicaciones; la de determinar la estructura y las funciones de la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios; la de crear una unidad administrativa especial para cumplir las funciones ministeriales que pertenecen a la sala de regulación de saneamiento; la de determinar los procedimientos, plazos y criterios que deben adoptarse para reorganizar, transformar o escindir las entidades que hoy prestan los servicios públicos (sobre todo en cuanto impliquen monopolios estatales); la de asumir o cancelar sus obligaciones laborales, y la de formar las empresas a las que la ley se refiere.

Para facilitar la transición, el Presidente puede crear excepciones temporales, hasta por tres años, en las materias relativas a estratificación; tarifas; competencia de las diversas autoridades administrativas, y de las empresas de servicios públicos; régimen de actos y contratos y prohibiciones a quienes presten servicios públicos; y contratos de las empresas de servicios públicos.

Las facultades a las que este artículo se refiere incluyen la de derogar normas preexistentes sobre servicios públicos.

Artículo 119

Facultades extraordinarias para crear normas especiales sobre determinados servicios.

Confiérense facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis meses contados a partir de la promulgación de esta ley, para que determine, respecto a cada uno de los servicios públicos domiciliarios, un régimen de normas especiales sobre los servicios públicos a los que se refiere esta ley, solo en las siguientes materias:

- 119.1. Relaciones contractuales entre las empresas de servicios públicos, y de estas con sus usuarios; y creación de organismos de coordinación;
- 119.2. Condiciones en las cuales las entidades públicas pueden hacer nuevas inversiones en empresas de servicios públicos;
- 119.3. Funciones adicionales de las salas de regulación;
- 119.4. Obligación de unas empresas de servicios público de invertir en otras, y forma de determinar el monto de la respectiva inversión.

Para que el Presidente ejerza las facultades que aquí se le conceden se requiere que una comisión de cinco expertos, designados por él, realice y publique estudios de acuerdo a los cuales, en el caso de cada servicio público en especial, es indispensable tener normas especiales porque existen razones técnicas, económicas o administrativas de acuerdo con las cuales ceñirse a las normas comunes puede resultar inconveniente, o demasiado costoso, o contrario a la necesidad de expandir la cobertura para atender necesidades básicas; o contrario a la necesidad de aumentar la competencia. El Presidente, sin embargo, al ejercer sus facultades, no estará limitado por las recomendaciones que formule la comisión mencionada.

Las normas especiales que el Presidente expida en ejercicio de estas facultades solo podrán referirse a uno o varios servicios de los que esta ley regula; pero no podrán extenderse a todos.

Artículo 120

Publicación unificada.

Facúltase al Presidente de la República para integrar y publicar en un solo texto, de numeración continua, las normas de la presente ley, las que el Congreso expida a partir de 1992 y hasta el final del año en el que esta ley entre en vigencia en relación con algunos de los servicios públicos a las que ella se refiere, y las de los decretos que expida el Gobierno en uso de las facultades extraordinarias que se le conceden, haciendo las concordancias y arreglos puramente formales que sean necesarios. Siempre que otra ley se refiera a la ley de servicios públicos domiciliarios, o a la ley de servicios públicos, se entenderá que se refiere al decreto que integre las normas de esta ley y las de aquellos decretos, si ese decreto hubiere sido expedido.

Artículo 121

Procedimientos administrativos.

En la medida en que esta ley no disponga otra cosa, las autoridades aplicarán para cumplirla las reglas del Decreto 1 de 1984 (Código Contencioso Administrativo).

Salvo cuando haya norma expresa que disponga lo contrario, las autoridades administrativas que deban producir cualquiera de los actos a los que se refiere esta ley, no perderán su competencia cuando se venzan los plazos que la ley señala para que realicen cualquier acto que tenga por objeto habilitar a un solicitante para celebrar actos o contratos, o dictar órdenes o imponer sanciones

en defensa de la competencia y contra el abuso de la posición dominante, pero quedarán sujetas a las sanciones disciplinarias por la demora.

El silencio frente a las solicitudes de actos unilaterales de habilitación que se presenten a tales autoridades producirá efectos positivos.

Contra los actos del Superintendente de servicios públicos que pongan fin a una actuación administrativa procederá el recurso de reposición únicamente.

Artículo 122

Asimilación del concepto de municipio.

Para los efectos de la presente ley, siempre que se hable de municipios, y de sus autoridades, se entenderán incluidos también los distritos, los territorios indígenas que se constituyan como entidades territoriales, y el departamento de San Andrés y Providencia; y aquellas autoridades cuyas que puedan asimilarse con mas facilidad a las correspondientes autoridades municipales.

Artículo 123

Prevalencia del derecho internacional.

Esta ley se interpretará y aplicará en la forma que resulte mas acorde con los tratados internacionales celebrados por Colombia.

Artículo 124

Tránsito de legislación en cuanto a competencias.

Los órganos que han venido cumpliendo funciones en relación con los servicios públicos seguirán actuando por un plazo máximo de un año, mientras inician sus tareas los que han de remplazarlos, y cumpliendo aquellas funciones que esta ley todavía mantiene en el sector público, aunque las confíe a otros órganos.

Artículo 125

Tránsito de legislación en tarifas.

Las normas sobre tarifas actualmente vigentes continuarán en vigor, aún después de la publicación de esta ley, y hasta un máximo de veinticuatro meses después de que las salas de regulación inician sus tareas. Durante ese período, y mientras terminan los procedimientos administrativos de señalamiento de fórmulas previstos atrás, las salas ejercerán las facultades que tenía la Junta Nacional de Tarifas, incluyendo las de reajustes de tarifas.

Artículo 126**Tránsito de legislación en cuanto a contratos para la gestión de las empresas de servicios públicos.**

Los contratos a los que se refieren los capítulos II y III del Título IV. del libro primero de esta ley podrán celebrarse tan pronto ella entre en vigencia aunque la entidad que preste el servicio respectivo no se haya organizado todavía como empresa de servicios públicos. Se entenderá, entonces, por empresa oficial para estos efectos y durante el período de transición de cinco años cualquier entidad pública que preste un servicio público.

Esta norma no debe entenderse en el sentido de reducir la capacidad de contratación de quienes prestan servicios públicos actualmente.

Artículo 127**Concordancias y derogaciones.**

Esta ley deroga todas las normas que le sean contrarias. Se aplica en aquellos aspectos que no estén contemplados en una ley sectorial. Cuando hubiere oposición primará la ley sectorial sobre la presente ley.

Deróganse, en particular, el artículo 61, literal "f" de la ley 81 de 1988; el artículo 157 y el literal c del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986.

Artículo 128**Vigencia.**

Esta ley rige a partir de los seis meses siguientes al día de su publicación en el Diario Oficial.

RUDOLF HOMMES RODRIGUEZ
Ministro de Hacienda y Crédito Público

JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR
Ministro de Minas y Energía

MAURICIO VARGAS LINARES
Ministro de Comunicaciones

JUAN FELIPE GAVIRIA GUTIERREZ
Ministro de Obras Públicas y Transporte

Santafé de Bogotá, febrero 28 de 1992

EXPOSICION DE MOTIVOS**HACIA UN NUEVO REGIMEN DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS**

Proyecto de ley "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios"

Sr. Presidente del Senado

Honorables Senadores:

En cumplimiento del artículo transitorio 48º de la Constitución Política, con todo el respeto presento a consideración del Congreso, por conducto del Senado de la República, el Proyecto de Ley por la cual se regulan los temas a los que se refiere la norma citada.

I. ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES GENERALES

Es tanta la importancia que tiene para los colombianos el tema de los servicios públicos domiciliarios, que nuestros constituyentes del año 1991 resolvieron dedicarle todo un capítulo de la Carta.

Los constituyentes reconocieron, con ello, tres hechos innegables: Primero, que la calidad de la vida y los niveles de salud dependen, en alto grado, del acceso que las personas tengan a los servicios públicos. Segundo, que para mejorar la productividad y, por lo tanto, la remuneración de los trabajadores y empresarios colombianos y su posibilidad de competir en el mundo de la apertura, es indispensable que tengan servicios adecuados producidos en forma eficiente. Y tercero, que por las razones anteriores, el Estado colombiano dedica la mayor parte de su presupuesto de inversión y de los recursos de crédito que obtiene, a proyectos destinados a los servicios públicos, en el campo de agua potable, del saneamiento ambiental, de la generación y distribución de energía y de telecomunicaciones.

Los servicios públicos atienden necesidades básicas de la población e influyen en forma definitiva en su bienestar y en la salud pública. La cobertura y calidad de los servicios son indicadores del nivel de vida de una nación. El

acceso masivo a los servicios básicos constituye un factor fundamental en el proceso económico y social de cualquier país.

Sin embargo, cómo financiar la expansión de coberturas? Cómo suministrar el servicio a toda la población, teniendo en cuenta su capacidad económica? Quiénes deben pagar el costo de los servicios? Se debe subsidiar a todos los consumidores? Sólo se debe subsidiar a los pobres?Cuál sería el papel de los impuestos en la financiación de los servicios básicos? Cómo mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios? Cómo erradicar prácticas que evitan el manejo de los servicios con criterios de eficiencia, calidad y bajo costo?

Estos son algunos de los interrogantes que sintetizan los problemas más comunes de los servicios públicos en Colombia. Los preceptos contenidos en la Carta Constitucional señalan de manera precisa los derroteros para solucionarlos.

La financiación de la inversión en expansión de cobertura y el cubrimiento de los costos de operación y mantenimiento de los servicios, es uno de los temas cruciales en servicios públicos. Adicionalmente, la capacidad de pago de los distintos grupos de usuarios es un elemento importante para decidir la forma que asume la financiación y la posibilidad de cubrir los costos asociados.

En los países pobres existen generalmente fuertes diferencias en la distribución del ingreso que se convierten en obstáculos para garantizar la extensión de los servicios a los estratos más bajos de la población. Por ello, esos grupos no pueden cubrir el costo pleno de los servicios. De ahí la necesidad de plantear esquemas de subsidios que tengan en cuenta la escasa capacidad de pago de los más pobres.

Por otra parte, el país vive un proceso de consolidación del sistema de descentralización, por medio del cual se están transfiriendo una serie de funciones del nivel central a los entes territoriales. Se hace necesario repensar el esquema de regulación y manejo de los servicios en el nuevo escenario de la autonomía regional y municipal.

Es preciso reconocer que existen casos elocuentes de eficiencia y seriedad, pero es innegable que muchas empresas de servicios públicos acusan niveles intolerables de ineficiencia, costos operacionales desbordados, fallas protuberantes de gestión e interferencias ajenas a un manejo empresarial profesional. Se precisan soluciones de fondo en la gestión de las empresas si se quiere

garantizar una oferta adecuada de servicios, mantener y mejorar los niveles de calidad y de paso garantizar costos bajos en el suministro.

En síntesis, el desafío actual consiste en diseñar mecanismos que hagan compatible el logro simultáneo de varios objetivos:

- Ampliación de las coberturas en servicios, especialmente deficitarios en algunas áreas como la de Saneamiento Básico y con bajo cubrimiento en los sectores más pobres de la población.
- Continuidad de su financiación, destinando recursos para inversión y así cumplir el objetivo prioritario de mejoramiento en coberturas.
- Avance del proceso de descentralización y la autonomía municipal en la prestación de algunos servicios.
- Mejoramiento de la gestión de las entidades que prestan el servicio.

El Proyecto de Ley de Servicios Públicos realiza un desarrollo integral de los preceptos consignados en la Carta Constitucional. El nuevo Régimen de Servicios Públicos abre un camino promisorio para el logro de los objetivos arriba mencionados, precisando igualmente la relación del sector de Servicios Públicos con el Estado.

La norma constitucional exige que los nuevos desarrollos legales, hagan precisión en torno a los fines y alcances de la intervención del Estado en el sector de servicios públicos, así como también, los límites de tal intervención en relación al principio de libertad económica consagrado en el artículo 150, numeral 21 de la Constitución.

SERVICIOS PUBLICOS: COBERTURA, FINANCIACION Y DISTRIBUCION DEL INGRESO

1. La Expansión de los Servicios Públicos en Colombia

1.1. Los Logros del Pasado

El esfuerzo nacional para mejorar la cobertura de los servicios públicos domiciliarios a lo largo de los últimos decenios ha sido muy significativo pero no es suficiente. Son necesarias grandes inversiones en los próximos años para que los grupos más pobres tengan acceso a los servicios básicos.

En 1938, 35 de cada 100 hogares urbanos disponían del servicio de energía, acueducto y alcantarillado, en ese año no existían acueductos rurales. 47 años después, en 1985, el 88% de hogares urbanos contaba con los tres servicios y la cobertura rural llegaba al 23% de las familias.

Durante este período, las ciudades mejoraron el equipamiento en los tres servicios a una tasa promedio del 6% anual. Así mismo, la expansión de la cobertura en los últimos años ha sido desigual según el servicio, siendo energía el de mayor desarrollo comparativo, ya que la electrificación en el campo se hizo con crecimientos promedios anuales del 13%, y como contraste, acueducto lo hizo sólo a un 3.7% anual, tasa menor que el crecimiento de la economía. La Figura N° 1 muestra la evolución de las coberturas por los diferentes servicios en los años 1973, 1985 y 1990.

Igualmente, ha existido una gran diferencia en el desarrollo de cada servicio en el campo y en la ciudad. En forma preocupante, los servicios de Saneamiento Básico han tenido un crecimiento extremadamente lento de su cobertura y más aún si se consideran parámetros de potabilidad y disposición adecuada de desechos.

Colombia mantiene niveles inferiores al 24% en cobertura rural en agua potable; sólo un 8% dispone de alcantarillado. Son coberturas muy bajas si se tiene en cuenta que Brasil, país con visibles carencias en materia social y de servicios, cubre más del 47% de su población rural.

Como contraste, las tres mayores ciudades (Santafé de Bogotá, Cali y Medellín) alcanzan una cobertura cercana al 94%, con una adecuada calidad y frecuencia del agua consumida y con acceso a un sistema de alcantarillado para el 87% de la población. Ciudades intermedias tienen niveles de cubrimiento inferiores al 62%.

Colombia cuenta con niveles comparables a los de México y Chile y superiores sólo a los del Brasil, tal como lo evidencia la Figura N° 2. No debe desconocerse, sin embargo, que Colombia mantiene todavía rezagos en estos servicios aún con respecto a patrones internacionales. De acuerdo con su ingreso per-cápita, debería contar con coberturas nacionales de por lo menos 73% en agua potable y 55% en alcantarillado. Además, muchos de los acueductos existentes padecen de fallas graves de funcionamiento y la mitad de las ciudades colombianas suministran agua que no cumple requisitos mínimos de potabilidad.

La mayoría de sistemas de Alcantarillado, tienen deficiencias en el manejo de residuos, desechos y control de sustancias nocivas para el medio ambiente.

FIGURA N° 1

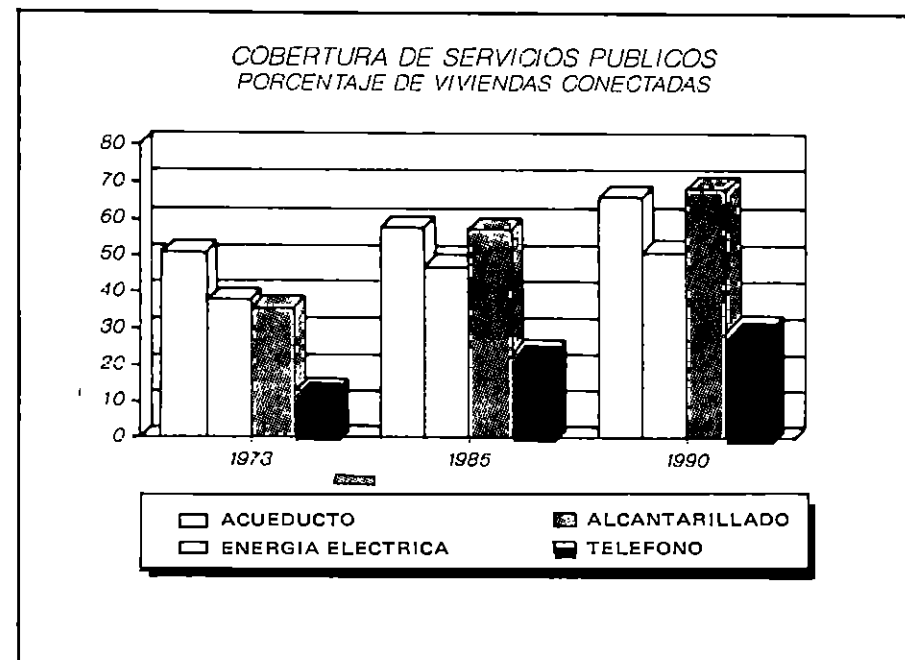
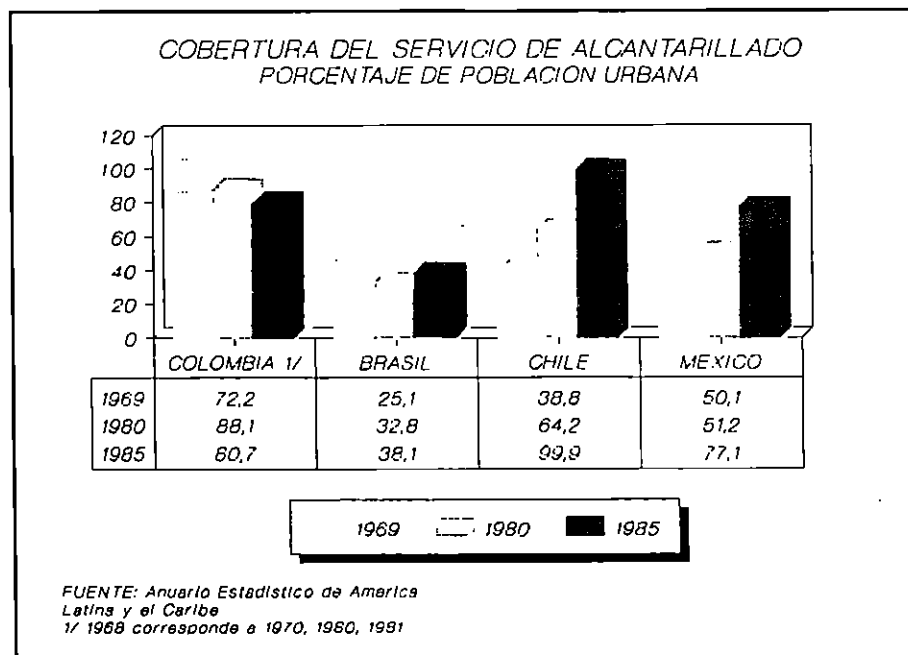
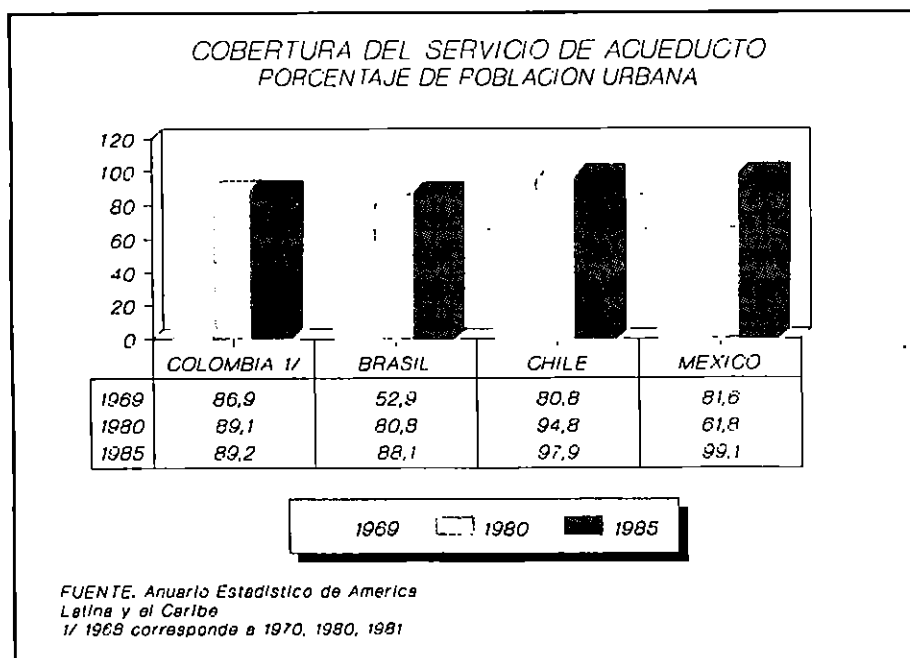


FIGURA N° 2



El servicio de Aseo, demuestra notorias deficiencias si se tiene en cuenta que sólo el 43% de las cabeceras municipales cuentan con el servicio de recolección. Un 32% de las basuras es dispuesta sanitariamente y 34 de un total de 1012 municipios han organizado empresas de aseo. El resto de jurisdicciones realizan recolección de desechos directamente a través de oficinas pertenecientes a las alcaldías, sin contar con presupuesto independiente ni equipo adecuado. La mayoría de las poblaciones colombianas no cobran el servicio a los usuarios y éste es financiado con recursos provenientes de ingresos fiscales de los municipios que bien podrían ser destinados a otros usos de gran prioridad social.

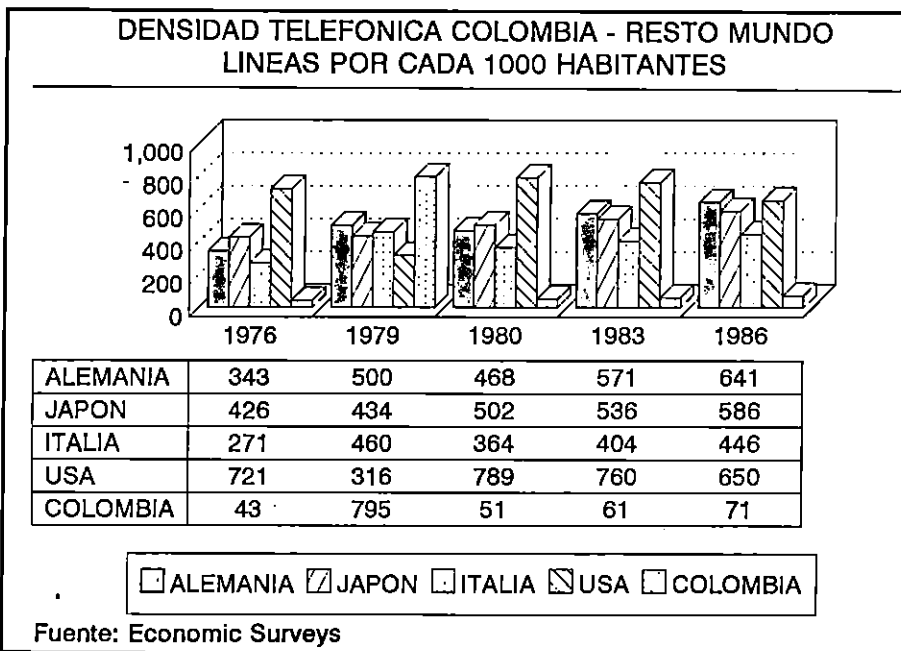
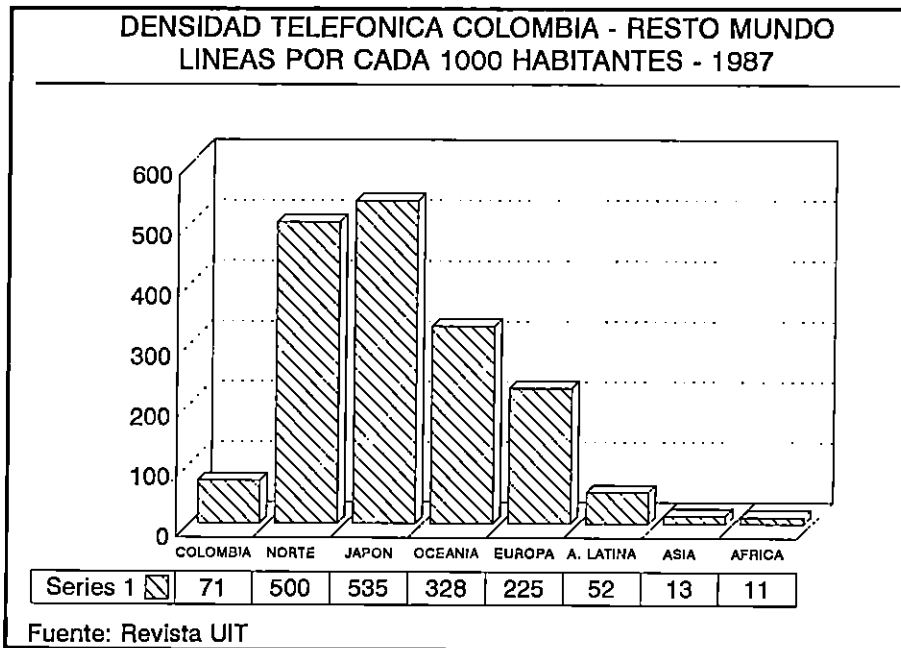
En el campo de las telecomunicaciones, 7,6 colombianos de cada 100 tenían teléfono en 1987, cuando el promedio para Latinoamérica era de 5,2 aparatos por cada 100 habitantes. Así mismo, el sector tuvo una tasa promedio de crecimiento del 5,7% para el período 71-88. Si bien el país, está por encima de Latinoamérica, Asia y Africa, tiene todavía un trayecto por recorrer en telefonía básica para equiparar coberturas promedio de 40 líneas por cada 100 habitantes, usuales en países altamente desarrollados de Europa, Japón y Norteamérica. La Figura N° 3 compara diversas densidades según países y regiones.

En 1938, 48 de cada 100 hogares urbanos disponían de electricidad y no existía cobertura rural. En 1985, el 95% de los hogares urbanos y el 41 % de los rurales ya contaban con electricidad. (Véase Figura N° 4). Considerando el nivel de electrificación alcanzado por otros países de Latinoamérica, Colombia, demuestra niveles intermedios, semejantes a los de Chile, Brasil y Ecuador, quienes exhiben coberturas promedio cercanas al 80%. Venezuela, Uruguay y Argentina son los países Latinoamericanos con mayor electrificación, con coberturas superiores al 90%.

1.2. Los retos del futuro

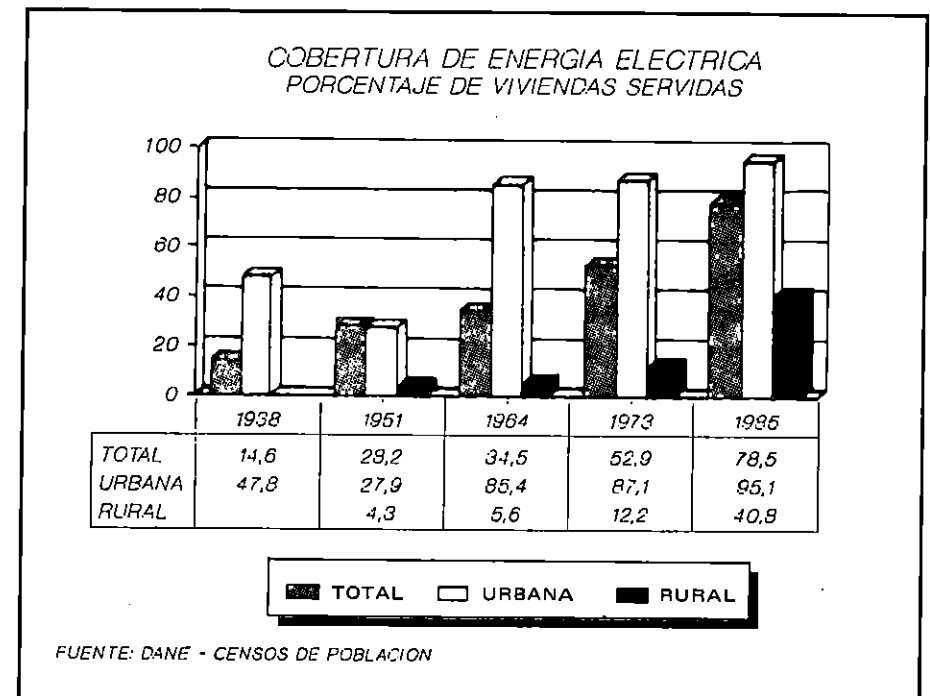
A pesar de los logros de años anteriores, el país debe realizar todavía grandes esfuerzos para ampliar las coberturas a los grupos más pobres de la población y para apoyar el crecimiento de una economía dinámica, vinculada al mercado mundial. Esta tarea implica movilizar recursos económicos cuantiosos.

FIGURA N° 3



El Plan de Desarrollo propone llegar a porcentajes de cobertura de Acueducto de 76% y en Alcantarillado, al 57% para 1994. En términos de personas atendidas estos esfuerzos implican pasar de 21.8 millones en 1990 a 27 millones en 1994 para acueducto y de 16.9 millones a 20.3 millones en 1994 para alcantarillado. Ciudades tan importantes como Tunja, Villavicencio, Pasto, Barranquilla, Cúcuta y Riohacha, tienen hoy servicios deficientes. Adicionalmente, es necesario mejorar sustancialmente la potabilidad del agua en un 50% de los acueductos del país. Algunas empresas de acueducto presentan notorias deficiencias en la gestión operativa y administrativa. El siguiente cuadro ilustra los significativos niveles de pérdidas de agua potable y el número alto de trabajadores por cada mil usuarios en algunas empresas del país.

FIGURA N° 4



	PERDIDAS AGUA %	TRABAJ. x 1000 USUARIOS
BOGOTA	40.0	4.0
B/MANGA	30.0	4.5
MANIZALES	30.0	5.0
B/QUILLA	50.0	14.0
HONDA	30.0	12.0
RECOMENDADO	25.0	3.0

Para atender las necesidades que plantea el desarrollo económico, las comunicaciones son una condición importante. Existen déficits notorios en telefonía básica en varias ciudades colombianas. Ibagué ve peligrar su programa de incentivos tributarios para atraer nuevas industrias por la demora en poner en marcha la instalación de 30.000 nuevas líneas telefónicas en los próximos cuatro años; las tres principales ciudades de la Costa Atlántica requieren una expansión telefónica de más de 80.000 líneas.

Poblaciones intermedias como Armenia, Buga, Bucaramanga, deben acelerar sus programas de telefonía básica si quieren ser partícipes de las nuevas oportunidades que les abre el desarrollo. El costo involucrado en la expansión telefónica es alto si se tiene en cuenta que la instalación de una línea de teléfonos costaba en 1990 US\$ 750/usuario para las grandes telefónicas y US\$ 1.300/usuario para las pequeñas. El cumplimiento de metas de inversión para todo el país supone instalar en el próximo cuatrienio, 1.6 millones de nuevas líneas, es decir un incremento del 55% en las líneas instaladas con un valor estimado de US\$ 1.100 millones.

Se estima que el tamaño de la economía colombiana se duplicará en los próximos quince años. Una oferta adecuada de energéticos es condición indispensable para un desarrollo económico sostenido. Dentro de un planeamiento integral de la energía, es necesario un esfuerzo de inversión bastante importante en el desarrollo de energéticos sustitutos de la electricidad. Son necesarios más de \$ 2235 millones de dólares en inversiones para garantizar suministros de gas domiciliario durante los próximos 20 años. El gas natural es una alternativa si se quiere orientar la demanda residencial por energía

hacia el uso del gas, combustible comparativamente más económico que la electricidad.

El Gobierno Nacional viene empeñado en un replanteamiento orientado a racionalizar el desarrollo del Sector Eléctrico. En 1991, este sector acumuló un ahorro bruto de US\$ 550 millones. Sin embargo, al tomar en cuenta los pagos por concepto de servicio de la deuda el panorama se oscurece, arrojando un déficit efectivo de generación de recursos de aproximadamente US \$1.000 millones. De ahí la importancia de avanzar en el proceso de reestructuración del sector, el cual se orienta a fomentar la vinculación del sector privado a la generación de energía y aprovechar las ventajas de la competencia entre proveedores con el fin de abaratar costos e inducir eficiencia no sólo en la gestión de los sistemas eléctricos sino en los programas futuros de inversión.

Se plantea entonces un desafío para el país: es necesario preparar a todas las regiones para la modernización y la apertura. Dentro de este programa, un equipamiento adecuado de servicios básicos domiciliarios es condición indispensable. Es necesario garantizar que los más pobres cuenten con condiciones mínimas de atención, cobertura y calidad en servicios públicos. Pero no basta ampliar coberturas, es imprescindible mejorar la calidad de lo existente y eliminar la profunda ineficiencia de algunas empresas de servicio público.

Es preciso reconocer que gran parte del descontento actual obedece a su incapacidad para suministrar el servicio de acuerdo a normas aceptables de calidad, bajo costo y diligencia administrativa. La atención adecuada al usuario debe ser elemento primario en la gestión de servicios públicos.

2. Servicios públicos y Distribución del Ingreso

La oferta de servicios depende de la capacidad institucional, técnica y financiera de los países en general y de las empresas proveedoras en particular. La demanda, a su vez, está asociada al nivel de ingreso y la capacidad de pago de la sociedad.

En Colombia existen 1.6 millones de personas en el área urbana que habitan en viviendas que carecen de acueducto o sanitario o ambos

servicios y 4.8 millones en el área rural que carecen simultáneamente de esos dos servicios. Estos 6.4 millones de personas son considerados como "pobres por servicios". Equivalen al 21% de los habitantes del país.

Dados los enormes costos de prestar y ampliar la disponibilidad de los servicios básicos, la sociedad debe buscar alternativas para suministrarlos a estos sectores desfavorecidos sin incurrir en desastres financieros o endeudamientos insostenibles.

En el pasado reciente, existió una estructura de tarifas regresiva, con subsidios generalizados a los sectores con capacidad de ingreso. La estructura tarifaria se basaba en el principio de que a mayor ingreso mayor consumo. La evidencia práctica refutó su validez. Muchos usuarios con altos ingresos no tienen consumos elevados. Ante la necesidad de subsidiar a los pobres con bajos consumos, se terminó subsidiando a la mayor parte de los usuarios residenciales.

Fue necesario entonces, eliminar la estructura anterior que otorgaba subsidios significativos a los bajos consumos de los estratos de alto ingreso. No era buena, por el contrario era regresiva, ya que en términos relativos al ingreso, asimilaba una mayor carga tarifaria para los sectores pobres de la población. Se introdujo la estratificación socioeconómica de los usuarios con el fin de identificar a la población de escasos recursos, susceptibles de recibir subsidios para pago de servicios.

El Gobierno Nacional expidió los Decretos 969 y 970 de 1991, los cuales incorpora en esta ley y que están orientados a racionalizar y reordenar los procesos de estratificación en todo el país. Es pretensión gubernamental señalar las pautas metodológicas y definir los procedimientos de estratificación socioeconómica necesarios para la fijación de tarifas de servicios públicos. Se busca reordenar los procesos de estratificación que vienen adelantando los municipios con el fin de dotarlos de una metodología y criterios unificados. Esto permitirá clasificar a los usuarios teniendo en cuenta el tamaño y la condición socioeconómica de los respectivos municipios. El nuevo esquema se orienta, además, a solucionar situaciones de municipios donde no necesariamente existe el mismo número de estratos que en las grandes ciudades. Se tiene en cuenta, por lo tanto, las diferencias socioeconómicas entre las regiones, pero se sujeta a criterios metodológicos probados por el DANE, entidad del orden nacional que es autoridad en la materia.

Se hace necesario replantear el sistema de financiamiento y el esquema de subsidios en todos los servicios públicos. La definición de una adecuada política tarifaria, que asocie el costo del servicio al precio de su suministro, es indispensable si se quieren cumplir los objetivos y metas.

Ha sido claro que en aquellos municipios con significativos rezagos y congelamientos tarifarios se deterioran la cobertura y calidad de los servicios que otorgan. Este ha sido el caso de acueducto, alcantarillado y aseo. Lo que es aparentemente bueno para la gente en el corto plazo, en el mediano término es perjudicial para todos ellos. Cuando, por motivos políticos o desidia administrativa, no se hicieron los ajustes tarifarios oportunos debidos a las variaciones en los costos reales de prestación del servicio, se condujo a la inestabilidad financiera a muchas empresas y se comprometió seriamente la posibilidad de mejoramiento y ampliación de los servicios, con graves repercusiones sobre el nivel de vida de la población.

A pesar de los recientes ajustes tarifarios se calcula que el estado tendría que aportar US\$ 1.200 millones en los próximos 4 años para financiar los subsidios de electricidad del sector residencial. Los usuarios residenciales sólo pagan el 49% del costo de suministro de electricidad.

Las carencias y el suministro deficiente de servicios básicos como acueducto y alcantarillado, tal como padecen muchas poblaciones del país, han contribuido, de manera notoria a la protesta comunitaria manifestada a través de marchas y paros cívicos. Es mucho más nocivo para el país no tener servicios que hacer que quienes los tienen, los paguen a precios justos.

Por ejemplo, las protestas populares recientes en Barranquilla, Cúcuta, Riohacha y Puerto Colombia tienen su origen en una prestación muy deficiente de los servicios de agua y electricidad, en empresas con manifiesto desgüeño administrativo y no debidos a problemas ligados al cobro tarifario. El ciudadano valora más la disponibilidad del servicio y está dispuesto a asumir su costo, si éste se suministra con niveles adecuados de calidad y confiabilidad. Pero es claro que la vía tarifaria no es suficiente ya que muchos colombianos no pueden reconocer el costo de los servicios. Por ello el estado debe subsidiar el servicio a los más pobres, en forma clara y explícita.

CENTRALIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y COMPETENCIA EN EL SUMINISTRO DE SERVICIOS PÚBLICOS

Desde el siglo pasado, los servicios públicos domiciliarios tuvieron en Colombia un origen netamente municipal y privado. La electricidad, el acueducto y los teléfonos, nacieron como producto de la iniciativa local, muchas veces privada y funcionaron como entes autónomos con discrecionalidad sobre la definición tarifaria. A partir de la segunda mitad del siglo, el Gobierno Central asumió el protagonismo en la inversión, financiación y administración de los servicios. Varios elementos coincidieron para reforzar este papel creciente del Estado Central:

1. Primó una concepción intervencionista del Estado y la necesidad de definir de manera amplia sus ámbitos de influencia. La voluntad de dar acceso a los servicios públicos a la gran mayoría de la población, llevó a una significativa ampliación de la cobertura. Se justificó esta intervención, no sólo para movilizar subsidios y recursos fiscales, sino también, para utilizar la capacidad administrativa y ejecutora del Estado.
2. En la primera mitad del siglo, pese a la eficiencia con la que muchos empresarios privados administraron empresas de electricidad, agua y teléfonos, la estrechez del mercado de capitales y la dificultad para acceder a recursos de financiamiento externo, impidió que el sector privado permaneciera como inversionista en el sector de servicios básicos.

Por ejemplo, la financiación a través de suscripción de bonos, permitió, que los servicios públicos norteamericanos continuaran en gran medida bajo el dominio privado o que el Estado no reemplazara a las regiones y municipalidades en su suministro.

En la actualidad, Colombia empieza a superar la estrechez del mercado de capitales y en el futuro cercano es previsible que los empresarios privados encuentren nuevamente incentivos y rentabilidades adecuadas en el sector de servicios públicos y participen en un esfuerzo conjunto con las municipalidades y regiones en la tarea de cobertura y mejoramiento de los servicios.

- 3 La creciente complejidad tecnológica de servicios como teléfonos, la existencia de economías de coordinación, escala y densidad en algunos

servicios, trascendieron el ámbito meramente municipal y justificaron la interconexión de los Sistemas Eléctricos y de Telecomunicaciones.

4. Además de su estafización, se presentó una creciente tendencia a la centralización de la prestación de los servicios. La debilidad fiscal y administrativa del municipio y la región originada, en gran parte, por la carencia de recursos propios, con frecuencia hizo que se atendieran con recursos nacionales algunos servicios con características municipales. Es el círculo vicioso que refuerza el centralismo: ante la carencia de recursos fiscales municipales, mayor es la injerencia del estado central y naturalmente mayor es la necesidad de reforzar los recursos del gobierno central y menor la posibilidad de generar recursos fiscales municipales.

Ya en los años ochenta, el esquema centralista se agotó en todos los ámbitos de la vida nacional y con ello vino paralelo el cuestionamiento a la excesiva dependencia del municipio y la región del Gobierno Central. La Ley 14 de 1983, la Reforma Municipal de 1986 y sobretodo la nueva Constitución, invirtieron los papeles y las obligaciones y hacen responsables, a la vez que autónomos, a quienes antes fueron espectadores pasivos. La dotación de servicios públicos, el mantenimiento de niveles adecuados de confiabilidad y calidad, la expansión de las coberturas, se convirtieron en tareas fundamentales de los entes municipales. Después de un recorrido por el centralismo, el país retoma el camino de la descentralización y la autonomía municipal.

El sector de servicios públicos cuenta con algunas áreas donde es favorable el fomento de condiciones de competencia entre oferentes del mismo servicio. Las reglas del mercado han sido eficaces en Telecomunicaciones y Energía donde la competencia es mayor debido a la iniciativa empresarial y la emulación entre proveedores. Como resultado, precios fijados según reglas de mercado se constituyen en señales adecuadas de costos y orientan certeramente la demanda. La gestión empresarial, cuando se desarrolla en un ambiente competitivo y sin interferencias ajenas a su propósito, prueba ser eficaz y conducir a soluciones eficientes con costos ajustados a las necesidades del servicio. Aún en los servicios de acueducto y alcantarillado es posible encontrar áreas donde pueden simularse condiciones de competencia. La gestión independiente de sistemas de acueducto, la subcontratación de zonas o modalidades de servicio, pueden generar un ambiente competitivo en el área de gestión del sector de saneamiento básico.

Existen, además, grandes posibilidades para vincular al sector privado a la prestación de algunos servicios y adicionalmente, fomentar condiciones favorables a la competencia entre empresas públicas, privadas y mixtas.

Estas perspectivas exigen un replanteamiento institucional del sector de servicios públicos en su conjunto. La Nación debe redefinir su papel para fortalecer instituciones reguladoras que más que definir de manera aislada esquemas tarifarios, engloben la gestión de manera integral e involucren los costos al igual que el manejo de precios dentro de un objetivo de mejoramiento de la eficiencia del servicio, disminución de costos, repunte de productividades y aproximación a criterios de mercado.

La función reguladora, no debe ser entendida como el ejercicio de un intervencionismo entorpecedor de la iniciativa empresarial. En su visión moderna, la regulación es una actividad estatal que fomenta la competencia en aquellas áreas donde existe y es factible; impide el abuso de posiciones de monopolio natural, donde este es ineludible; desregula para eliminar barreras artificiales a la competencia y, finalmente, calibra las diversas áreas de un servicio para impedir prácticas discriminatorias o desleales para el competidor.

II. LA LEY DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS

CRITERIOS BASICOS DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto se construye alrededor de seis criterios básicos, a saber:

1. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación **eficiente** a todos los habitantes del territorio nacional (Art. 365 de la Constitución Política). Por lo tanto, es **deber de las autoridades organizar la prestación de los servicios públicos en la forma que más convenga al usuario**. Este postulado se concreta en **tres objetivos** específicos a saber: garantizar que haya recursos suficientes para lograr la existencia misma del servicio, es decir la **cobertura**; asegurar la eficiencia del servicio, es decir, los **menores costos y las menores tarifas**; y obtener la **calidad** de los servicios.
2. Los tres objetivos del servicio eficiente al usuario que se enunciaron arriba deben lograrse, ante todo, con los siguientes **cinco instrumentos**:

libertad de entrada a quienes quieran prestar los servicios; **competencia** entre quienes los presten, cuando la competencia sea naturalmente posible; control sobre quienes presten servicios en condiciones de monopolio, **para evitar abusos en la posición dominante**; **vigilancia** sin obstruccionismo burocrático; y **sanciones eficaces** para los infractores de las normas.

3. El Estado debe buscar la prestación **eficiente** de los servicios públicos; el inciso primero del Artículo 365 de la Constitución Política obliga tanto a la entidades públicas como a las entidades privadas, a ser **eficientes** en la prestación de los servicios. La Constitución no ampara la ineficiencia en el sector público ni en el privado.
4. **El municipio es la entidad política y regional alrededor de la cual debe organizarse la prestación de los servicios públicos domiciliarios**. Pero corresponde a la Nación y a los Departamentos apoyarlo en su labor, y organizar la prestación de los servicios complementarios (Arts. 4, 5, 6 y 7).
5. **Existe el deber de subsidiar a los usuarios de menores ingresos, para que puedan atender sus necesidades básicas**. Pero los subsidios deben otorgarse con "transparencia", es decir, en forma tal que se conozca con precisión cuánto cuestan, quién los paga, y quien los recibe. Otras formas de dar subsidio conducen al despilfarro, a la corrupción y al privilegio. Por eso el Artículo 368 de la Constitución ordena que, si se desea dar subsidios, deben otorgarse a través de los presupuestos de las entidades públicas. Las asignaciones presupuestales permiten identificar con precisión el monto de los subsidios, su origen y sus destinatarios.
6. Las autoridades deben intervenir y vigilar, sin obstruir. Deben hacerlo en forma especializada, sin confundir la función de regular, es decir, de velar porque las reglas se cumplan. Deben separar sus funciones como administradores de empresas, de sus funciones como reguladores de las empresas. Y deben disponer de instrumentos eficaces para cumplir sus responsabilidades y para sancionar a los infractores.

DEFINICIONES BASICAS

1. El Congreso, en virtud de la cláusula general de competencia (Art. 150, inciso primero, de la Constitución Política), puede regular el tema de los servicios públicos domiciliarios, y el de los servicios públicos en general, en la forma que estime más conveniente para el país, sin más límite que las normas de la Constitución, puesto que, a menudo, deja a la ley la tarea de fijar los límites precisos de las orientaciones que señala. La Constitución no quiso establecer en esta materia, ni en otras, rígidas camisas de fuerza. Ejemplo de esta técnica de redacción constitucional son los artículos 298, 311, 365, 367, 369, y 370 de la Carta.
2. El proyecto, entonces, considera "servicios públicos domiciliarios" los de acueducto, alcantarillado, aseo, y energía eléctrica (Art. 14, numeral 14.13). Los de acueducto y energía eléctrica se definen como aquellos que se refieren a la distribución al usuario final del agua y la energía (Art. 14, numerales 14.14 y 14.17). Los de alcantarillado y aseo se definen como los que permiten la recolección de residuos de diversa clase (Art. 14, numerales 14.15 y 14.16).
3. La ley se ha redactado, sin embargo, con el ánimo de que pueda aplicarse también a otras actividades, íntimamente relacionadas con los servicios públicos domiciliarios, como son la captación de agua, y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte; o al transporte, tratamiento y disposición de residuos; o la generación, transformación, interconexión y transmisión de energía (Art. 1; y artículo 14, numerales 14.14, 14.15, 14.16 y 14.17). En verdad no se protegería en forma adecuada al usuario si simplemente se regularan los servicios públicos en la etapa de su prestación al usuario final, y se dejaran sin regulación las etapas anteriores que, en forma inevitable, influyen definitivamente sobre la calidad y los costos de los servicios que el usuario recibe.
4. La ley se aplicará, también, a los servicios de gas natural combustible, y a las telecomunicaciones (Arts. 1 y 14, numerales 14.18 y 14.19). El gas, como se sabe, es un sustituto próximo de la energía eléctrica; y no parece conveniente regular aquella sin que éste tenga parecidas reglas de juego. Las telecomunicaciones, de otra parte, tienen hoy, y tendrán cada vez más, tanta importancia en el bienestar y comodidad de las personas, y en la eficiencia de su trabajo, como la energía o el agua. Dado, además, el hecho de que el espectro electromagnético es un recurso limitado, como el agua, su uso plantea problemas sociales y económicos

similares. La posibilidad de aparición de "monopolios naturales" es comparable con la que ocurre con los servicios de energía. Los conflictos entre sus usuarios y las empresas que prestan el servicio son tanto o más frecuentes, y valiosos, que los conflictos que ocurren entre los usuarios de otros servicios y las empresas respectivas. Se dan, pues, muchos elementos que aconsejan una regulación común con los demás servicios a los que la ley se aplica.

5. Por supuesto, como se indicará adelante, a pesar de los muchísimos elementos comunes entre los servicios a los que la Ley se aplica, subsisten entre ellos algunas diferencias que ameritan reglas especiales. Esas diferencias son objeto de normas particulares en este proyecto (Libro Cuarto), o de regulación excepcional con las facultades extraordinarias que se soliciten aquí (Art. 118) o, inclusive, de proyectos de ley complementarios, como la "Ley Eléctrica" y la "Ley de Telecomunicaciones".

LA PROTECCION AL USUARIO

1. Tal como arriba se expresó, el criterio fundamental que inspira el proyecto es dar servicios eficientes a los usuarios. Y aunque, por lo tanto, todo el proyecto podría mostrarse como un instrumento para realizar ese objetivo, parece importante resaltar aquí algunos aspectos especiales.
2. Se obliga a los municipios, pero también a las otras entidades públicas, a **garantizar la existencia y prestación continua de los servicios públicos**, en la medida en que los recursos económicos y tecnológicos lo permitan (Art. 3, inciso tercero). Y se permite que los particulares puedan organizar empresas con el mismo propósito (Art. 10, numeral 10.4).
3. Se garantiza a los usuarios el derecho a usar o no usar los servicios públicos; y a pagar por ello un precio que tenga relación con su consumo (Art. 10, numeral 10.1)
4. Se garantiza a los usuarios el derecho a elegir entre los diversos prestadores de servicios públicos; y entre los diversos proveedores de bienes necesarios para recibir o utilizar los servicios (Art. 10, numeral 10.2)
5. Para que las tarifas que paguen los usuarios sean las más bajas posibles, el proyecto protege en todas las formas la competencia. Y contiene una serie de normas sobre tarifas cuyo propósito es evitar que esas empresas se aprovechen de sus ventajas monopolísticas en ciertas actividades, para

- impedir que haya competencia en otras, y consolidar, así una posición global de monopolio (Arts. 15 y 88).
6. Al mismo tiempo, para que los usuarios más pobres dispongan de servicios públicos suficientes para atender sus necesidades básicas, y haya solidaridad y redistribución del ingreso, tal como ordenan los artículos 367 y 368 de la Constitución, el régimen tarifario previsto en el proyecto (Art. 78), incluye como uno de sus elementos la facultad de otorgar subsidios (libro segundo, título II, capítulo III), y las fuentes para pagarlos (Arts. 91, 92 y 93).
 7. Aunque la Constitución obliga a dar participación a los usuarios solo en la gestión de las empresas estatales, el proyecto contiene un mecanismo que, sin violar la Constitución, extiende la capacidad de gestión de los usuarios a toda clase de empresas, oficiales o privada, de servicios públicos domiciliarios. Consiste en permitir que los "comités de desarrollo de los servicios públicos", de los cuales debe haber uno en cada municipio, y en donde los usuarios tienen representación (Art. 62), elija un fiscal que intervenga en el órgano máximo de gestión de esas empresas, que es su asamblea (Artículo 63, numeral 63.9).
 8. Además, para lograr la fiscalización de los usuarios, no sólo sobre las empresas estatales, sino inclusive sobre las privadas, se garantiza su derecho de información (Art. 10, numeral 10.5), y el de los "comités de desarrollo de los servicios públicos" a designar el fiscal arriba mencionado, y a promover frente a las empresas de servicios públicos las medidas correctivas que sean necesarias para la correcta prestación del servicio (Art. 63, numeral 63.3).
 9. Las relaciones de los usuarios con las entidades que prestan los servicios públicos se expresan por medio de contratos uniformes de servicios públicos (Libro tercero del proyecto, a partir del Artículo 99). Allí se expresan una serie de criterios para evitar que las empresas abusen de su posición dominante frente al usuario, o respecto de otras personas (Art. 104). Este es uno de los aspectos de mayor impacto y más originales del proyecto.
 10. En cada municipio, los "comités de desarrollo" tienen el deber de proteger al usuario (Art. 63, numerales 63.1, 63.3) en los asuntos cotidianos y de menor cuantía relacionados con la prestación de los servicios públicos. Los comités disponen, inclusive, de facultad sancionatoria (numerales

63.4 y 63.5), sujeta, por supuesto, a un control disciplinario para evitar abusos.

Para dar a los usuarios una participación definitiva en la gestión de las empresas estatales que presten el servicio, con base en el inciso primero del Artículo 369 de la Constitución, el proyecto otorga a los "comités de desarrollo" la función de hacerse parte en las negociaciones de convenciones o pactos colectivos en las empresas oficiales de servicios públicos que operen en el municipio. Deben también organizar un foro con amplia publicidad, para informar a los usuarios el resultado de la negociación. (Art. 63; numeral 63.8).

11. Finalmente, el proyecto solicita del Congreso facultades extraordinarias para poder adecuar el Decreto 1842 de 1991, estatuto del usuario, a la ley que produzcan las cámaras.

EL MUNICIPIO Y LA EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS

1. Si uno de los ejes alrededor de los cuales se estructura el proyecto son los usuarios de los servicios públicos, el otro es la empresa de servicios públicos. El proyecto supone que, por regla general, son "empresas de servicios públicos" las que han de prestar los servicios a los que se aplica la ley (Art. 3, inciso sexto; Arts. 8, 11 y 15).
2. Los municipios, la Nación y los departamentos pueden participar en empresas de servicios públicos, constituyéndolas o haciéndoles aportes, por ello las empresas de servicios públicos pueden ser oficiales o mixtas (Art. 14, numerales 14.4 y 14.5). Pero también se permite a los particulares formar empresas de servicios públicos privadas (Arts. 10.4, y 14, numeral 14.4)
3. Sin embargo, el proyecto permite que los municipios presten directamente (es decir, con sus empleados, patrimonio, y personalidad jurídica) los servicios públicos domiciliarios, cuando juzguen que no les conviene que sea una empresa la que realice tal labor, o cuando no haya empresa que quiera adelantarla (Art. 5).
4. El proyecto considera que al adoptar la forma empresarial se facilita el cumplimiento del objetivo de eficiencia que contiene la Constitución Política. Al encomendar la prestación de servicios a "empresas", antes que a funcionarios públicos, pueden exigirse con más facilidad las res-

ponsabilidades a los administradores, si no satisfacen ciertos "indicadores de gestión" (Arts. 38, 63, numerales 63.5 y 63.6; 72, numeral 72.3; 74, numeral 74.10). Puede también lograrse una contabilidad independiente de la del municipio, la Nación o el departamento, para que la comunidad y a los particulares interesados conozcan exactamente los costos y las implicaciones financieras de la operación de los servicios (Arts. 10, numeral 10.5; 56, 74, numeral 74.3; 74, numeral 74.13) Y puede conseguirse que los servicios públicos tengan una administración profesional, ajena a intereses partidistas o de corto plazo (Art. 22).

5. En la búsqueda de la eficiencia, el proyecto permite que, previa invitación pública (Art. 29), las autoridades confíen la administración de las empresas de servicios públicos oficiales, o de sus bienes, a administradores privados profesionales (Arts. 41, 42 y 43). Tales contratos, cuando versan sobre distribución de energía, o sobre acueductos, pueden garantizar a un contratista la exclusividad en la prestación del servicio, durante cierto tiempo, en una zona geográfica, cuando ella está siendo atendida por entidades públicas, y si el contratista se compromete, entre otras cosas, a atender a todos los usuarios (Art. 49). De la misma manera, el proyecto permite a todas las empresas de servicios públicos, subcontratar aspectos especiales de su gestión (Art. 46). Y crea estímulos para que las entidades públicas confíen a administradores profesionales la administración de las empresas en las que tengan participación mayoritaria (Art. 22).
6. Para organizar empresas que hayan de usar agua o espectro electromagnético se requiere contrato de concesión de las autoridades (Art. 40). Se requiere, además en todos los casos, cumplir con las normas ambientales, y obtener de las autoridades municipales los permisos para ocupación de vías, uso del subsuelo, Etc. (Art. 19).
7. **Una de las razones por las cuales los colombianos no disponen de servicios domiciliarios en cantidad, radica en que no ha habido competencia en el sector; en la práctica, éste ha estado sujeto a monopolios oficiales.** No ha existido, en la práctica, libertad de entrada al sector de servicios públicos. Y el monopolio oficial limita la posibilidad de vincular recursos a la prestación de los servicios, pues éstos quedan dependientes de las disponibilidades fiscales y, en ese sentido, el monopolio impide la ampliación de la cobertura. El monopolio, al mismo tiempo, carece de incentivos para ser eficiente, y ello ocasiona que los usuarios tengan que pagar tarifas innecesariamente altas, y recibir servicios de

calidad pobre. La principal víctima del monopolio oficial ha sido, entonces, el usuario.

8. Por ello, para no tener que privatizar, enajenar o liquidar en todos los casos las empresas oficiales monopolísticas, como ordenaría el inciso séptimo del Artículo 336 de la Constitución, el proyecto considera que es preciso crearles competencia, es decir, terminar con su condición monopolística. Tal es la razón por la que el proyecto busca facilitar la **libertad de entrada** al sector de los servicios públicos a todos quienes deseen prestarlos, inclusive a particulares (Art. 10, numeral 10.4; y Artículos 16, 17, 24 y 23). En este punto, el proyecto acata el Artículo 365 de la Constitución Política.
9. Con el propósito de evitar prácticas restrictivas de la competencia, se dispone que las salas de regulación podrán obligar a una empresa de servicios públicos a tener un objeto social exclusivo (Art. 15, inciso tercero). Y se dispone que todas las empresas pueden operar en uno o varios municipios (Art. 18), y que no pueden ser objeto de tratamiento tributario discriminatorio (Art. 20). Por regla general, estas empresas se rigen por normas de derecho privado (Art. 27) aunque a veces, precisamente porque se trata de servir al público, todas pueden influir cláusulas exorbitantes en sus contratos (Art. 32).
10. En la medida en que las empresas competidoras, oficiales o privadas, pueden buscar monopolios o restricciones a la competencia, o llegar a poseer "monopolios naturales", es indispensable establecer reglas precisas, claras y severas en defensa de la competencia (Art. 3, numeral 3.5; Art. 11, numerales 11.1, 11.2 y 11.6 Arts. 21, 28, 29, 45, 53, 72, 80, 88, 104). El proyecto de ley es, entonces, el instrumento que propone el Gobierno para hacer real el mandato del inciso cuarto del Artículo 333 de la Constitución, según el cual:

"El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional."
11. Las empresas operarán en igualdad de condiciones; no habrá privilegios para las que tengan capital oficial (Art. 21). Los privilegios no solo conducen a que se escondan las ineficiencias sino que, además, tienden

a que no se pueda aumentar la cobertura de los servicios, porque desaniman la participación del sector privado.

12. Así como hay "libertad de entrada" al sector de los servicios públicos, también hay "libertad de salida". Las empresas que no puedan cumplir con sus tareas, pueden ser objeto de intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos, y de liquidación. Las autoridades, en esos eventos, tienen el deber de garantizar la continuidad del servicio, bien con nuevas inversiones, bien invitando a otras empresas privadas a que asuman las responsabilidades de la que haya entrado en falencia (Arts. 59, 60 y 61).
13. Como muchas de las reglas a las que se acaba de aludir son tan novedosas, para poderlas aplicar cabalmente es indispensable modificar aspectos particulares de otros estatutos, concebidos para otras épocas y arreglos institucionales. Tal ocurre, por ejemplo, con las normas sobre sociedades, entidades descentralizadas, régimen contractual y procedimientos administrativos. En especial, es preciso regular el período de transición, entre el arreglo institucional que ha tenido el país y el nuevo conjunto de instituciones que han de resultar de esta ley. Pero como las modificaciones no afectan sino el régimen de las empresas de servicios públicos, y como ellas tienen que convertirse en instrumentos del régimen que la ley contiene, pareció inconveniente recargar el texto del proyecto con las normas respectivas, y por eso se pide autorización al Congreso para expedirlas por medio de facultades extraordinarias (Art. 118).

COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS REGIONALES

1. En el proyecto pueden advertirse **competencias de gestión** (es decir, relacionadas ante todo con la administración y financiación inmediata del servicio), **competencias de regulación** (que consisten en dictar reglas generales para la prestación de los servicios), y **competencias de vigilancia y fiscalización** (que consisten en asegurar que quienes presten los servicios se someten a las reglas pertinentes. En la medida de lo posible, el proyecto separa las diversas competencias. En este aparte de la exposición de motivos nos referiremos, principalmente, a las competencias de gestión.
2. En el proyecto, los municipios aparecen, ante todo, con una competencia de **gestión** en materia de servicios públicos domiciliarios (Arts. 4 y 5). Ellos tienen la más importante responsabilidad en el proyecto, en cuanto a la **gestión**, responsabilidad que pueden descargar asumiendo la presta-

ción de los servicios en forma directa, o por medio de empresas oficiales o mixtas, o consiguiendo que empresas privadas se vinculen al municipio.

3. Los departamentos aparecen con una competencia de **gestión**, en servicios de transmisión intermunicipal, que se manifiesta, además, en responsabilidades de **apoyo financiero y coordinación** respecto a los municipios (Art.7).
4. La Nación aparece con una competencia limitada de **gestión** (generación eléctrica, interconexión, construcción de redes nacionales, telecomunicaciones) y de **apoyo financiero** (Art.7).
5. El proyecto, a pesar de que delimita con toda precisión las competencias de los municipios, de los departamentos, y de la Nación, no hace de esas competencias compartimientos estancos, sino que, por el contrario, abre múltiples posibilidades de colaboración entre tales entidades.

REGULACION Y FISCALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

1. Las tareas de regulación y fiscalización se atribuyen a los "Comités de Desarrollo de los Servicios públicos", a los ministerios, a las Salas de Regulación, y a la "Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios".
2. En el nivel municipal, se crean los "Comités de desarrollo de los servicios públicos", cuyo objeto principal es el de proteger al usuario en la localidad (Arts. 62, 63 y 64); y darles, a él y a los representantes de los municipios, instrumentos de gestión y de participación en la administración y fiscalización de las empresas de servicios públicos. Gracias a los Comités, se espera que los usuarios tengan medios ágiles, inmediatos, descentralizados, de corregir deficiencias locales en la prestación de los servicios públicos, sin tener que recurrir a la Superintendencia de Servicios Públicos salvo para asuntos de especialísima cuantía o trascendencia.
3. En el nivel nacional, se confía a aquellos **ministerios** que tienen relación con los servicios públicos, la tarea de participar en las comisiones en donde se produce la **regulación** y protección de la competencia; de señalar los requisitos técnicos que deben cumplir los bienes y los procedimientos que se emplean en la prestación de los servicios, para garantizar la calidad;

y de elaborar planes de expansión de cobertura. Entre sus competencias de gestión se encuentran las de identificar y promover fuentes de financiamiento; y las de cumplir otras tareas de apoyo (Art.65).

4. El proyecto propone la creación de "Salas de regulación", en saneamiento (acueducto, alcantarillado y aseo), energía (electricidad y gas) y una sala plena (Art. 70). A través de las "Salas de Regulación" el Presidente, ejercerá la facultad que le da el artículo 370 de la Constitución, de señalar las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios". La misión de las salas es, ante todo, evitar los abusos monopolísticos, evitar el abuso de la posición dominante y, en general, proteger la libertad de competencia, bien señalando reglas abstractas, bien resolviendo casos particulares cuando no exista una regla a priorística que permita establecer que es lo que más conviene para ello (Art.72). Una de sus funciones principales consiste en señalar las fórmulas dentro de las cuales pueden las empresas de servicios públicos fijar sus tarifas. Y otra, de singular importancia, consiste en definir los "indicadores de gestión" que permitirán evaluar el desempeño de las empresas.
5. El proyecto, en desarrollo del artículo 370 de la Constitución, propone la creación de una **Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios** (Art.66), cuya función no consiste en dictar reglas, sino en verificar, en casos concretos, si las entidades que prestan los servicios públicos acatan o no las reglas aplicables.
6. El proyecto, para no gravar al fisco nacional, propone que sean las mismas empresas de servicios públicos las que atiendan los gastos de las salas de regulación y de la Superintendencia (Art.76); las normas respectivas se han redactado teniendo a la vista las innovaciones que introdujo en materia fiscal el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución.
7. Para no hacer demasiado largo el proyecto, se solicitan facultades extraordinarias con las cuales pueda el Gobierno, de acuerdo con lo previsto en la ley, modificar la estructura y las funciones de los Ministerios de Minas y Energía, y Comunicaciones; y determinar la estructura y funciones especiales de las salas de regulación y de la superintendencia (Art.118, numeral 118.6).

REGIMEN TARIFARIO; SUBSIDIOS

1. El régimen tarifario, al que se refiere el artículo 367 de la Constitución, comprende varios elementos, a saber, las reglas que determinan si las tarifas son libres o controladas; las reglas sobre fórmulas tarifarias; las reglas sobre subsidios y estratificación; las reglas sobre prácticas tarifarias restrictivas o que implican abuso de la posición dominante; y las reglas relativas a los procedimientos que deben emplearse para determinar el cobro final de las tarifas (Art.78).
2. En general, el proyecto supone que mientras no haya plena competencia en la prestación de los servicios públicos, las tarifas tienen que ser controladas, para evitar abusos del poder monopolístico en perjuicio de los usuarios. Pero en la medida en que se introduzca competencia en el sector, se permitirá que sea el mercado, y no las autoridades, quienes determinan la evolución de las tarifas (Art.80).
3. Cuando las tarifas están sujetas a control, corresponde a las salas de regulación crear "fórmulas tarifarias", en desarrollo de las cuales las empresas establecen la tarifa concreta. Las fórmulas tarifarias deben reflejar el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, incluyendo la reposición, el mantenimiento y la remuneración del patrimonio de los accionistas (Art.79, numerales 79.1 y 79.4). Ello es lo que más conviene a los usuarios porque, de no hacerse así no será posible que los particulares inviertan en el sector de servicios públicos; y no será posible que, solamente con recursos fiscales, se extienda la cobertura y se asegure la calidad en los servicios que la población reclama.
4. El régimen tarifario incluye elementos de solidaridad y redistribución de ingresos, que se manifiestan, principalmente, en las inversiones de las autoridades, con recursos públicos, en empresas destinadas a atender zonas que pueden no resultar atractivas para inversionistas particulares; y por el deber de las autoridades de destinar recursos presupuestales a subsidiar los consumos básicos de las personas de menores recursos (Art.79, numeral 79.3).
5. Para orientar los subsidios hacia las personas de menores ingresos el proyecto prevé la necesidad de realizar estratificaciones en los municipios (Art.94). Como es tan importante, desde un punto de vista social, que las gentes más necesitadas puedan recibir subsidios por sus consumos básicos, se considera que es una falta de la mayor gravedad en los alcaldes

y gobernadores no desplegar toda la diligencia del caso para la estratificación de su respectivo municipio. La falta de una estratificación adecuada puede impedir que los subsidios lleguen en forma rápida a quienes más los necesitan; por eso la negligencia de los funcionarios aludidos puede dar lugar a su destitución (Art.98), según autorizan los artículos 304 y 314 de la Constitución.

6. Para financiar al menos parcialmente el pago de los subsidios previstos, se prevé en favor de los municipios y de la Nación la posibilidad de convertir en contribuciones las diferencias que actualmente existen entre el valor económico de los servicios que se prestan a los usuarios de más altos ingresos, y el costo de esos servicios (Arts. 92 y 93). Esa fórmula es indispensable, desde un punto de vista constitucional, para cumplir con el artículo 368, que no permite subsidios sino a través de los presupuestos; y, desde un punto de vista económico, para dar transparencia a los subsidios. Tales contribuciones, por definición, no implicarán mayores sacrificios a los usuarios, puesto que representan solo la conversión en atributo de lo que algunos ya pagan por exceso del costo de los servicios que reciben. Esta contribución además, debe desaparecer gradualmente, en un período de cinco años, mientras la Nación y las entidades territoriales encuentran formas de financiar los subsidios que tengan impactos menos nocivos sobre la asignación eficiente de los recursos en la economía colombiana.
7. Aunque el proyecto fija todos los criterios básicos en materia de subsidios y estratificaciones, el régimen respectivo supone normas detalladas de procedimiento y organización, para lo cual se solicitarán facultades extraordinarias (Art.118, numeral 118.4).

SERVICIOS PUBLICOS EN PARTICULAR

1. El propósito del proyecto consiste, como se dijo atrás, en regular los aspectos comunes a la prestación de los servicios públicos. Pero, por su puesto, hay ciertos aspectos muy específicos de cada servicio, que ameritan regulaciones especiales. Algunas de esas regulaciones aparecen ya en el proyecto (Títulos I, y III del libro Cuarto). Otras serán objeto de proyectos de ley específicos, como es el caso de las llamadas "Ley eléctrica" y "Ley de Telecomunicaciones". Y otras, en fin, podrán expedirse por medio de facultades extraordinarias, tal como se solicita al Congreso en el artículo 119.

2. En todo caso, se desea que el país pueda disponer de un régimen unificado en esta materia, y de unos principios comunes de interpretación; por eso se pide autorización al Congreso para expedir un decreto con la recopilación de todas las normas que finalmente se expidan (Art.120).

Del Sr. Presidente, y de los honorables senadores, con toda atención,

RUDOLF HOMMES RODRIGUEZ
Ministro de Hacienda y Crédito Público

JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR
Ministro de Minas y Energía

MAURICIO VARGAS LINARES
Ministro de Comunicaciones

JUAN FELIPE GAVIRIA GUTIERREZ
Ministro de Obras Públicas y Transporte

Santafé de Bogotá, febrero 28 de 1992

**PROYECTO
DE LEY
DEL FONDO
NACIONAL
DE REGALIAS**

PROYECTO DE LEY N° 044 DE 1992

“Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías y la Comisión Nacional de Regalías; se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución, se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA**DECRETA:****CAPITULO I****Artículo 1****Comisión Nacional de Regalías**

Crease la Comisión Nacional de Regalías, como una unidad administrativa especial, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Minas y Energía.

La Comisión tendrá por objeto controlar y vigilar la correcta utilización de los recursos provenientes de regalías y compensaciones causadas por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado y la administración de los recursos del Fondo Nacional de Regalías.

Artículo 2**Funciones de la Comisión Nacional de Regalías**

Serán funciones de la Comisión las siguientes:

1. Vigilar, por sí misma o comisionar a otras entidades públicas o privadas, que la utilización de las participaciones a que tienen derecho los departamentos y municipios en las regalías y compensaciones generadas por la explotación de recursos naturales no renovables, se ajuste a lo prescrito en la Constitución Nacional y en la presente Ley.
2. En los casos previstos en el numeral 3º, artículo 4º de la presente Ley, ordenar a la entidad recaudadora suspender el giro total o parcial de las participaciones en las regalías y compensaciones que se causen por la

explotación de los recursos naturales no renovables que la Comisión determine, y ordenar su transferencia temporal al Fondo Nacional de Regalías.

3. Aprobar los proyectos presentados por las entidades territoriales que recibirán asignaciones del Fondo Nacional de Regalías.
4. Establecer sistemas de control de ejecución de los proyectos.
5. Determinar los sistemas de evaluación del impacto social, económico y ambiental de los proyectos cofinanciados, con recursos del Fondo Nacional de Regalías.
6. Distribuir las participaciones en las regalías y compensaciones que correspondan a los municipios portuarios marítimos y fluviales utilizados, de manera ordinaria, en el cargue y descargue de recursos naturales no renovables o productos derivados de los mismos; y a los que se encuentren bajo su radio de influencia inmediata, según las reglas establecidas en el art. 27 de esta ley.
7. Aprobar el proyecto de presupuesto anual del Fondo Nacional de Regalías. Los gastos de funcionamiento no podrán exceder del 0.5% anual de los ingresos propios del Fondo.
8. Autorizar la inversión temporal de los excedentes de liquidez del Fondo Nacional de Regalías.
9. Nombrar y remover al Secretario Ejecutivo y demás personas contratadas.
10. Revisar, por sí misma o comisionar a otras entidades públicas o privadas, cuando así lo determine, las liquidaciones de participaciones efectuadas por las entidades recaudadoras de las regalías y otras compensaciones.
11. Recomendar la celebración de contratos de fiducia, encargo fiduciario u otros de similar naturaleza, cuando lo considere necesario para la eficiente gestión de los recursos financieros del Fondo Nacional de Regalías.
12. Dictar sus propios reglamentos.
13. Las demás necesarias para el cabal cumplimiento de los objetivos de la Comisión.

Artículo 3

Integración de la Comisión Nacional de Regalías

La Comisión estará integrada así:

1. El Ministro de Minas y Energía, quien la presidirá, o en su defecto el Viceministro.
2. El Jefe del Departamento Nacional de Planeación, o en su defecto, el subjefe.
3. El representante de la entidad nacional que tenga a su cargo el manejo de los recursos renovables y del ambiente, o quien haga sus veces.
4. Sendos Gobernadores de Departamento, de cada Consejo Regional de Planificación Económica y Social -CORPES-, elegidos por los Gobernadores que lo integran.

Artículo 4

Mecanismos para asegurar la correcta utilización de las participaciones en las regalías y compensaciones

En desarrollo de las facultades de inspección y control sobre la correcta utilización de las regalías y compensaciones la Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

1. Practicar, directamente o a través de delegados, visitas de inspección a las entidades territoriales beneficiarias.
2. Disponer la contratación de interventorías financieras y administrativas para vigilar la utilización de las participaciones provenientes de las regalías y compensaciones.
3. Ordenar, sin perjuicio de las acciones penales y disciplinarias a que haya lugar, a la entidad recaudadora la retención, total o parcial, de las participaciones en las regalías y compensaciones, cuando las entidades beneficiarias no le den a éstas las destinaciones previstas en la Constitución Política y la Ley. La retención tendrá efecto hasta cuando la situación sea corregida.
4. Ordenar que la ejecución de los proyectos financiados con participaciones de regalías o con asignaciones del Fondo se adelante por otras entidades públicas, cuando la entidad territorial beneficiaria de dichas parti-

cipaciones o asignaciones, directamente o por medio de contratos con terceros, esté ejecutando los proyectos en forma negligente o sin darle cumplimiento a los términos y condiciones establecidos en el acto de aprobación de las asignaciones. La Comisión ordenará que a la entidad pública a quien se le encargue la ejecución del proyecto se le entreguen los recursos financieros previstos para tal efecto.

Artículo 5

Decisiones adoptadas por la Comisión

Las decisiones se adoptarán por la Comisión, mediante resoluciones expedidas por su presidente y refrendadas por el secretario, contra las cuales sólo procederá el recurso de reposición en los términos previstos en el Código de lo Contencioso Administrativo. El Secretario Ejecutivo autorizará y suscribirá los actos que deban ejecutarse en desarrollo de las operaciones del Fondo.

Artículo 6

Secretario Ejecutivo

La Comisión contará con un Secretario Ejecutivo, de su libre nombramiento y remoción, quien devengará la remuneración que ella misma determine.

Artículo 7

Personal de la Comisión

La Comisión contará con el personal profesional, técnico y administrativo, necesario para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con lo que ella misma determine y teniendo en cuenta lo previsto en el numeral 7º del Artículo 2º de la presente ley.

Con excepción del Secretario Ejecutivo, las personas seleccionadas se vincularán contractualmente y tendrán la calidad de trabajadores oficiales; sus condiciones salariales serán fijadas por la Comisión.

CAPITULO II FONDO NACIONAL DE REGALIAS

Artículo 8

Constitución del Fondo Nacional de Regalías

Créase el Fondo Nacional de Regalías con los ingresos provenientes de las regalías no asignadas a los departamentos y municipios y las asignadas a los Municipios Portuarios, de conformidad con lo establecido en esta ley.

El Fondo será un sistema de manejo separado de cuentas, sin personería jurídica. Sus recursos serán destinados, de conformidad con el Artículo 361 de la Constitución Nacional, a la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

Artículo 9

Operaciones autorizadas

La Comisión, con los recursos de las regalías asignados al Fondo Nacional de Regalías, mediante asignaciones reembolsables o no, cofinanciará los proyectos elegibles que le sean presentados por las entidades territoriales.

Cuando las asignaciones deban ser reembolsadas, las correspondientes operaciones crediticias se ejecutarán mediante el otorgamiento de líneas de crédito a entidades financieras de redescuento.

Parágrafo.- Las entidades territoriales beneficiarias de aportes del Fondo podrán generar los recursos de contrapartida con rentas propias o mediante la obtención de préstamos bajo las reglas ordinarias que regulan su endeudamiento.

Artículo 10

Elegibilidad de los proyectos

Para que un proyecto sea elegible deberá ser presentado por las entidades territoriales ante la Comisión, bien sea de manera individual, conjunta o asociada y contar con el concepto favorable del Consejo Regional de Planificación Económica y Social -CORPES-, de la Región Administrativa y de Planificación o de la Corporación Regional Autónoma de Desarrollo que tenga jurisdicción en el territorio de la entidad solicitante. Los proyectos regionales de inversión deberán ser definidos como prioritarios en el correspondiente plan de desarrollo.

Parágrafo.- Una vez se encuentre aprobada la asignación de los proyectos sometidos a consideración de la Comisión, estos se inscribirán en el Banco de Proyectos de Inversión a que se refiere la ley 38 de 1.989.

Artículo 11**Distribución de los recursos entre los proyectos elegibles**

Para distribuir los recursos entre los distintos proyectos elegibles y establecer la magnitud de las asignaciones con relación al valor total de cada proyecto, la Comisión tendrá en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

1. Desarrollo armónico del país y de las distintas regiones que lo conforman, según las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.
2. Adecuado financiamiento al fomento de la minería, la protección del medio ambiente y los proyectos regionales de inversión.
3. Capacidad fiscal de la entidad territorial solicitante.
4. Esfuerzo fiscal ponderado y eficiencia administrativa de las entidades territoriales solicitantes de aportes.
5. Magnitud de las regalías y compensaciones provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables recibidas por la entidad solicitante.
6. Impacto ambiental, social y económico de los proyectos.
7. Ingreso y condiciones de vida de la población localizada en la zona de influencia de los proyectos.
8. Grado de participación de los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social -CORPES-, las Regiones Administrativas y de Planificación, y las Corporaciones Autónomas Regionales de Desarrollo, en el estudio, diseño y ejecución de los proyectos.
9. Efectos causados a la respectiva entidad territorial como consecuencia de las actividades de exploración y transporte de recursos naturales no renovables.

Parágrafo.- La Comisión podrá asignar parte de los recursos del Fondo a los Departamentos que desarrollen programas permanentes de promoción a la minería y de preservación del medio ambiente, siempre que estos programas reemplacen o sustituyan los de las Entidades del orden nacional. Así mismo, al efectuar asignaciones, tendrá en cuenta las partidas previstas en el presupuesto nacional para las entidades territoriales, con la finalidad de evitar duplicidad en las rentas asignadas a éstas con igual destinación.

Artículo 12**Condicionabilidad de los desembolsos**

Los desembolsos de recursos con cargo al Fondo estarán sometidos al cumplimiento de las condiciones financieras y técnicas establecidas en el acto aprobatorio del respectivo proyecto.

CAPITULO III**REGIMEN DE REGALIAS Y COMPENSACIONES GENERADAS POR LA EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES****Artículo 13****Generalidad de las regalías**

Toda explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado genera regalías a favor de éste, sin perjuicio de cualquiera otra compensación que se pacte.

Artículo 14**Utilización por los departamentos y municipios de las participaciones establecidas en esta ley**

Los Departamentos y Municipios emplearán los recursos económicos previstos en esta ley para la ejecución de inversiones y gastos previstos en sus planes de desarrollo De acuerdo con lo establecido en el art. 339 de la Constitución Política, los planes de desarrollo de las entidades territoriales se concertarán entre sí y con el Gobierno Nacional.

Para los efectos de este artículo, también se tendrán como inversión las transferencias que hagan los Departamentos y Municipios de las participaciones en regalías en favor de los Fondos de Inversión Regional, -FIR-, de que trata la ley.

Artículo 15**Regalías derivadas de la explotación de hidrocarburos, carbón, níquel, hierro, oro, plata, platino y sal**

Establécense regalías por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad nacional, sobre el valor bruto de la producción en boca o borde de mina o pozo, según corresponda, así:

Hidrocarburos	20%
Carbón	5%
Níquel	3%
Hierro	3%
Oro y plata	3%
Platino	4%
Sal	12%

Parágrafo.- Las regalías correspondientes a la explotación de hidrocarburos previstas en este artículo, no se aplicarán a los contratos de concesión vigentes. Sin embargo, en estos casos, las participaciones a favor de los departamentos y municipios se pagarán en las proporciones previstas en el Artículo 29 de la presente Ley. La Empresa Colombiana de Petróleos, ECOPETROL, asumirá el valor de la diferencia.

Artículo 16 **Regalías correspondientes a la explotación de piedras preciosas y semipreciosas**

La regalía correspondiente a la explotación de esmeraldas será del 3% de la producción bruta en boca o borde de mina.

Parágrafo.- Adicionalmente, durante la etapa de explotación los beneficiarios de títulos mineros pagarán un canon superficial, como contraprestación distinta a la regalía, en proporción al área contratada con la entidad titular del aporte minero respectivo, así:

Distrito esmeraldífero	Salarios mínimos mensuales por hectárea / año contratado
Reserva nacional de Muzo-Coscuez	60
Distrito Guavio-Chivor	20
Resto del país	10

Artículo 17 **Regalías aplicables a otros minerales**

Los recursos naturales no renovables que no estuvieren sometidos a regalías o impuestos específicos en razón de su explotación, con antelación a la

vigencia de esta ley, las pagarán a la tasa que establezca el correspondiente municipio, sin exceder del 3% sobre el valor bruto de la producción en boca o borde de mina, según corresponda.

Artículo 18 **Determinación de los precios base para la liquidación de regalías**

Sin perjuicio de lo pactado en los contratos vigentes a la fecha de la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Minas y Energía determinará, mediante providencias de carácter general, los precios de los minerales para efectos de la liquidación de regalías.

Artículo 19 **Precio base para la liquidación de las regalías generadas por la explotación de petróleo**

Para la liquidación de estas regalías se tomará como base el precio promedio ponderado de realización del petróleo en una sola canasta de crudos, deduciendo los costos de transporte, trasiego, manejo y refinación, para llegar al precio en boca de pozo.

A su vez, para determinar el precio promedio ponderado de la canasta se tendrá en cuenta, para la porción que se exporte, el precio efectivo de exportación; y para la que se refine, el de los productos refinados. Por tanto, los valores netos de las regalías que se distribuyan sólo variarán unos de otros en función de los costos de transporte.

Artículo 20 **Valor de referencia para la liquidación de las regalías generadas por la explotación de gas**

El valor de la referencia para efectos de regalías por concepto de gas, se establecerá con base en el precio promedio ponderado de realización de todo el gas nacional en los sitios de entrega por parte de la Empresa Colombiana de Petróleos, ECOPETROL; previamente se deducirán los costos de manejo y los correspondientes al precio promedio ponderado nacional de transporte.

Parágrafo.- Para efectos de liquidar la regalía por explotación de gas no se tendrá en cuenta el que se reinyecte a los yacimientos, ni el del gas que se utilice para la operación del campo, ni el del gas que a juicio del Ministerio de Minas y Energía no pueda ser reinyectado o utilizado comercialmente.

Artículo 21**Precio base para la liquidación de las regalías generadas por la explotación del carbón**

En la fijación del precio básico en boca o borde de mina para el carbón que se consume en el país, el Ministerio de Minas y Energía tendrá en cuenta, entre otros criterios, los precios vigentes en el semestre inmediatamente anterior. Para el que se destine al mercado externo, tendrá en cuenta criterios técnicos y comerciales pertinentes, tales como el promedio ponderado del precio F.O.B. en puertos colombianos en el semestre anterior al de la fecha de determinación, descontando los costos de transporte y portuarios, la calidad del carbón y las características del yacimiento. En caso de que en el semestre anterior no se hubieren efectuado exportaciones de carbón, podrán adoptar el precio con base en valores internacionales de referencia para carbones de calidad similar.

Artículo 22**Recaudación de las regalías**

Las regalías serán recaudadas por las entidades públicas o privadas que designe el Ministerio de Minas y Energía.

Artículo 23**Modalidades de recaudación de las regalías**

Sin perjuicio de las estipulaciones contenidas en contratos vigentes, las regalías se recaudarán en dinero o en especie, según lo determine, en providencias de carácter general, el Ministerio de Minas y Energía.

Los porcentajes sobre el producto bruto que con cualquier denominación de contenido monetario se hayan pactado por las empresas industriales y comerciales del estado o las sometidas a este régimen, continuarán percibiéndose como compensaciones en los términos acordados en los contratos correspondientes, con la obligación de éstas de pagar las regalías señaladas en esta ley, con el producido de estos porcentajes.

Artículo 24**Impuestos específicos y contraprestaciones económicas**

Los impuestos específicos previstos en la legislación minera para las explotaciones de oro, platino y carbón no continuarán gravando las explotaciones de recursos naturales no renovables de propiedad nacional, las cuáles estarán sujetas únicamente a las regalías establecidas en la presente ley y a las compensaciones que pacten las empresas industriales y comerciales del Estado o las sometidas a este régimen. Sin embargo, los impuestos previstos en la

legislación para las concesiones de metales preciosos de aluvión continuarán vigentes. Igualmente continuarán vigentes los impuestos previstos en el Código de Petróleos.

Artículo 25**Prohibición a las entidades territoriales**

Salvo las previsiones contenidas en la ley, las entidades territoriales no podrán establecer ningún tipo de gravamen a la explotación de los recursos naturales no renovables.

CAPITULO IV**PARTICIPACIONES EN LAS REGALIAS Y COMPENSACIONES****Artículo 26****Derechos de los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelantan las explotaciones**

Los departamentos y municipios participarán en las regalías y compensaciones monetarias provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables realizada en sus respectivos territorios.

Artículo 27**Derechos de los municipios portuarios**

Para los efectos del inciso tercero del Artículo 360 de la Constitución Política, los beneficiarios de las participaciones en regalías y compensaciones monetarias provenientes de los recursos naturales no renovables, son los municipios en cuya jurisdicción se hallen ubicadas instalaciones permanentes, construidas y operadas para el cargue y descargue ordinario y habitual en embarcaciones, de dichos recursos o sus derivados.

Habrà lugar a la redistribución de tales participaciones cuando factores de índole física, ambiental, económica o social determinen que el área de influencia directa de un puerto comprenda varios Municipios. La Comisión determinará los casos en que estas situaciones ocurran. Así mismo la Comisión está facultada para distribuir las participaciones entre los municipios, con fundamento en los siguientes criterios:

1. Volúmenes transportados;
2. Impacto ambiental; y
3. Necesidades básicas insatisfechas.

Artículo 28**Derechos de los municipios ribereños del Río Magdalena**

La Corporación Autónoma Regional del Río Grande del Magdalena recibirá el 2% de los ingresos anuales netos del Fondo Nacional de Regalías. La ley cuya expedición contempla el art. 331 de la Constitución Política establecerá las reglas para la asignación de estas participaciones en favor de los municipios ribereños.

Artículo 29**Distribución de las regalías derivadas de la explotación de hidrocarburos**

Sin perjuicio de lo establecido en los Artículos 43 y 44 de la presente ley, las regalías derivadas de la explotación de hidrocarburos serán distribuidas así:

Departamentos productores	47.5%
Municipios productores	12.5%
Municipios portuarios	0.5%
Fondo Nacional de Regalías	39.5%

Parágrafo.- Continuarán en vigor las cesiones de participaciones que, con arreglo a leyes anteriores, hubieren efectuado los departamentos.

Artículo 30**Distribución de las regalías derivadas de la explotación de carbón**

Sin perjuicio de lo estipulado en los Artículos 45 y 46 de la presente ley, las regalías derivadas de la explotación de carbón serán distribuidas así:

Departamentos productores	42.0%
Municipios productores	46.0%
Municipios portuarios	2.0%
Fondo Nacional de Regalías	10.0%

Artículo 31**Distribución de las regalías derivadas de la explotación de níquel**

Las regalías derivadas de la explotación de níquel serán distribuidas así:

Departamentos productores	25.0%
Municipios productores	50.0%
Municipios portuarios	4.5%
Fondo Nacional de Regalías	20.5%

Artículo 32ª

Distribución de las regalías derivadas de la explotación de hierro.- Las regalías derivadas de la explotación de hierro serán distribuidas así:

Departamentos productores	49.0%
Municipios productores	49.0%
Municipios portuarios	2.0%

Artículo 33**Distribución de las regalías derivadas de la explotación de piedras preciosas y semipreciosas**

Las regalías por la explotación de piedras preciosas y semipreciosas se distribuirán así:

Departamentos productores	20.0%
Municipios productores	30.0%
Municipios portuarios	2.0%
Fondo Nacional de Regalías	48.0%

Artículo 34**Distribución de las regalías derivadas de la explotación de oro, plata y platino**

Las regalías por la explotación de oro, plata y platino se distribuirán así:

Departamentos productores	20.0%
Municipios productores	76.5%
Municipios portuarios	0.5%
Fondo Nacional de Regalías	3.0%

Artículo 35.**Distribución de las regalías derivadas de la explotación de sal**

Las regalías por la explotación de sal se distribuirán así:

Departamentos productores	16.0%
Municipios productores	82.0%
Municipios portuarios	2.0%

Artículo 36**Distribución de las regalías derivadas de la explotación de otros minerales**

Las regalías correspondientes a la explotación de recursos naturales no renovables, distintas a las contempladas en los artículos anteriores, serán recaudadas por los municipios en cuyos territorios se efectúen las explotaciones y distribuidas así:

Departamentos productores	20.0%
Municipios productores	78.0%
Municipios portuarios	2.0%

Artículo 37**Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de carbón**

Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos celebrados para la explotación de carbón de propiedad del Estado, se distribuirán así:

Departamentos productores	2.0%
Municipios productores	2.0%
Municipios portuarios	2.0%
Empresa Industrial y Comercial del Estado	70.0%
Fondo de Inversión Regional -FIR- en cuyo territorio se efectúen las explotaciones	8.0%
Corporación Autónoma Regional en cuyo territorio se efectúen las explotaciones	10.0%
Fondo de Fomento del Carbón	6.0%

Parágrafo.- En el caso de no existir Corporación Autónoma Regional, las compensaciones en favor de estas incrementarán las asignadas al titular del aporte minero respectivo.

Artículo 38**Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de níquel**

Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos para la explotación del níquel, se distribuirán así:

Departamentos productores	40.0%
Municipios productores	2.0%
Municipios portuarios	1.0%
Corporación Autónoma Regional en cuyo territorio se efectúe la explotación	57.0%

Artículo 39**Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de hierro**

Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos para la explotación de hierro de propiedad del Estado, se distribuirán así:

Departamentos productores	16.6%
Municipios productores	18.9%
Municipios portuarios	2.0%
Empresa Industrial y Comercial del Estado	62.5%

Artículo 40**Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de piedras preciosas y semipreciosas**

Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos para la explotación de piedras preciosas y semipreciosas de propiedad del Estado, se distribuirán así:

Departamentos productores	10.0%
Municipios productores	18.0%
Municipios portuarios	2.0%
Empresa Industrial y Comercial del Estado	70.0%

Artículo 41**Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de sal**

Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos para la explotación de sal, se distribuirán así:

Departamentos productores	78.0%
Municipios productores	20.0%
Municipios portuarios	2.0%

Artículo 42**Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de otros recursos naturales no renovables**

Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos mineros o petroleros que tengan por objeto la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado, no reguladas expresamente en la presente ley, se distribuirán así:

Departamentos productores	5,0%
Municipios productores	5,0%
Municipios portuarios	2,0%
Fondo Nacional de Regalías	80,0%
Fondo de Inversión Regional -FIR-	8,0%

Parágrafo.- En el evento en que sea una Empresa Industrial y Comercial del Estado, del orden nacional, o una sociedad de economía mixta con participación oficial de más del 90%, quien pacte las compensaciones, corresponderá a ésta la participación prevista para el Fondo Nacional de Regalías.

Artículo 43**Límites a las participaciones en las regalías provenientes de la explotación de hidrocarburos a favor de los departamentos**

A las participaciones provenientes de regalías, establecidos a favor de los departamentos por la explotación de hidrocarburos, sin perjuicio de lo estipulado en el Parágrafo del Artículo 29 de la presente ley, se aplicará el siguiente escalonamiento:

Promedio mensual barriles por día	Participación
Por los primeros 100.000	100%
Por los segundos 100.000	50%
Más de 200.000	1%

Parágrafo.- Los escalonamientos a que se refiere ese Artículo, se surtirán a partir del tercer año de vigencia de la presente Ley. Para los dos primeros años se observarán los siguientes escalonamientos:

Promedio mensuales barriles por día	Participación	
	Año 1	Año 2
Por los primeros 100.000	100%	100%
Por los segundos 100.000	90%	70%
Más de 200.000	20%	10%

Artículo 44**Límites a las participaciones en las regalías y compensaciones pactadas provenientes de la explotación de hidrocarburos a favor de los municipios**

A las participaciones a favor de los municipios por la explotación de hidrocarburos, se aplicará el siguiente escalonamiento:

Promedio mensual barriles por día	Participación
Por los primeros 50.000	100%
Por los segundos 50.000	50%
Más de 100.000	1%

Parágrafo Primero.- Para la aplicación de los límites establecidos en este artículo y en el anterior, el barril de petróleo equivale a 5.700 pies cúbicos de gas.

Parágrafo Segundo.- Los escalonamientos a que se refiere ese Artículo, se surtirán a partir del tercer año de vigencia de la presente Ley. Para los dos primeros años se observarán los siguientes escalonamientos:

Promedio mensual barriles por día	Participación	
	Año 1	Año 2
Por los primeros 50.000	100%	100%
Por los segundos 50.000	90%	80%
Más de 100.000	64%	28%

Artículo 45**Límites a las participaciones en las regalías provenientes de la explotación de carbón a favor de los departamentos**

A las participaciones provenientes de regalías establecidas a favor de los departamentos por la explotación de carbón, se aplicará el siguiente escalonamiento:

Toneladas métricas acumuladas por año	Participación
Por las primeras 18 millones	100%
Más de 18 y hasta 20 millones	50%
Más de 20 millones	25%

Artículo 46**Límites a las participaciones en las regalías y compensaciones pactadas provenientes de la explotación de carbón a favor de los municipios**

A las participaciones a favor de los municipios por la explotación de carbón, se aplicará el siguiente escalonamiento:

Toneladas Métricas acumuladas por año	Participación
Por las primeras 12 millones	100%
Más de 12 hasta 14 millones	50%
Más de 14 millones	25%

Artículo 47**Reasignación de regalías y compensaciones pactadas**

Las regalías y compensaciones pactadas que queden disponibles luego de aplicar las limitaciones previstas en los artículos anteriores, pertenecerán al Fondo Nacional de Regalías. Este las destinará, de manera exclusiva, para efectuar aportes a proyectos elegibles que le sean presentados por entidades territoriales que pertenezcan a las mismas regiones de planificación económica y social de aquellas cuyas participaciones se reducen.

Artículo 48**Transferencia de las participaciones en las regalías y compensaciones**

Las entidades recaudadoras girarán las participaciones correspondientes a regalías y compensaciones a las entidades beneficiarias dentro de los diez días siguientes a su recaudo.

Las de los municipios portuarios se girarán al Fondo para que la Comisión se encargue de su distribución.

CAPITULO V DISPOSICIONES FINALES

Artículo 49**Impuesto a la renta**

El Fondo Nacional de Regalías creado por la presente ley, está exento del impuesto a la renta y complementarios.

Artículo 50**Derogatorias**

Esta ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y en especial las siguientes:

inciso 3, 4 y 5 del artículo 13 de la Ley 10 del 1961; artículo 3 del Decreto Ley 2310 de 1974; artículos 98 y 99 de la Ley 75 de 1986; artículos 85, 89, 129, incisos 3, 4 y 5 del 213, 216 a 233 del Código de Minas; artículo 25 del Decreto 2.656 de 1.988; Ley 32 de 1989; y Ley 58 de 1990.

Artículo 51**Vigencia**

Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

ALEJANDRO MARTINEZ VILLEGAS

Ministro de Minas y Energía (E)

EXPOSICION DE MOTIVOS

Por la cual se crea el Fondo Nacional de Regalías; se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución, y se dictan otras disposiciones.

MARCO CONCEPTUAL DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley se ha concebido de tal manera que no solo desarrolle las normas pertinentes de la nueva Constitución sino que también guarde consistencia y armonía con los postulados generales de la política macroeconómica y con las directrices del "Plan de Desarrollo Económico y Social, 1.990 - 1.994, La Revolución Pacífica" del Gobierno Nacional. Se ha adoptado esta concepción a partir de la premisa de que las políticas sectoriales deben ser coherentes entre sí, consistentes con las políticas generales y deben apoyarse recíprocamente en la búsqueda de unos objetivos comunes.

En el caso particular de este proyecto de ley, ese principio general cobra especial vigencia dadas las características especiales que tendría el Fondo Nacional de Regalías. En efecto, el Fondo actuaría, tanto como un instrumento de política sobre la explotación de recursos naturales no renovables, como un mecanismo financiero de desarrollo nacional, regional y municipal. Dentro de este contexto el proyecto contempla los siguientes tres objetivos básicos:

- Inducir a que cuando se explote un recurso natural no renovable el activo que así desaparece sea transformado en otro activo, de tal manera que se mantenga intacto el acervo de capital del país como un todo.
- Fortalecer la descentralización, aumentar la inversión regional y municipal, y apoyar los mecanismos de articulación entre la planeación local y departamental con la planeación nacional.
- Lograr un uso más eficiente de los recursos nacionales y regionales y un aumento de la productividad de la inversión pública.

Estos tres objetivos tienen un carácter general macroeconómico y hacen parte integral del Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994. Como se apreciará, el presente proyecto de ley aplicará esas características generales al desarrollo de los objetivos específicos del Fondo Nacional de Regalías.

LA SUSTITUCION DE ACTIVOS

El hallazgo o la explotación de un recurso natural no renovable no hace más rico ni próspero a un país. Tan solo revela que se tenía un activo que no había sido identificado o que no estaba siendo utilizado. El solo consumo del activo, o de las regalías o contraprestaciones que de él se derivan, tampoco hace más rico a un país ni a la región donde se encuentra ubicado el recurso. Por el contrario, probablemente lo empobrecería como un todo y generaría a nivel regional o local una situación que no sería sostenible a largo plazo. Por ello, el principio fundamental que debe guiar toda política sobre el uso de los recursos naturales no renovables y sobre la utilización de las regalías y contraprestaciones económicas, debe ser el inducir su transformación en otros activos, ellos sí renovables, y poseedores de una mayor productividad económica y social de largo plazo.

Frente a este principio rector, de mantener y en lo posible aumentar la capacidad productiva del país, surgen tres preguntas: (1) "¿Cómo hacer esa sustitución de activos? (2) "¿Quién debe hacerlo? y (3) "¿Dónde estarían ubicados esos nuevos activos?"

En relación con estas preguntas todo parece indicar que el Constituyente de 1991 tenía gran claridad al respecto. El artículo 361 prescribe:

"Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignadas a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales".

En esencia con este texto el Constituyente reconocía que habría dos instrumentos encargados de hacer la sustitución de activos. De una parte, las entidades territoriales y, de otra, el Fondo Nacional de Regalías. De esta manera el mandato constitucional reconoció que había dos tipos de objetivos. Unos de carácter regional y local y otros de naturaleza nacional. Entre los primeros están las necesidades de mayor desarrollo económico, social e institucional de las entidades territoriales. Dentro de los segundos se encuentran objetivos nacionales en materia de desarrollo regional, el aprovechamiento de economías de escala y de las externalidades interjurisdiccionales.

Es decir, aunque el Constituyente buscó orientar la destinación final de los recursos, también quiso asegurar instancias de manejo de los mismos que respondieran a criterios nacionales y a objetivos globales del desarrollo del país. Aquí se encontraría, en primer lugar, no solo la protección del medio ambiente sino la restauración del medio ambiente cuando este es afectado adversamente por la explotación del recurso natural. En realidad, el principio de la preservación de los activos establece que la primera destinación que tiene que dársele a las regalías es la recuperación del medio ambiente. Sólo después de haber pagado este costo podría hablarse de un recurso neto.

En desarrollo de este concepto el Constituyente dispuso que la ley establecería una distribución de recursos y funciones entre el Fondo Nacional de Regalías, de una parte, y las participaciones, regalías o contraprestaciones que reciben directamente las entidades territoriales, de otra. Son estos los dos instrumentos que se buscaron para alcanzar complementariedad de esfuerzos y de objetivos, y son ellos los que deben utilizarse para convertir en nuevos activos, nacionales y regionales, los recursos naturales en explotación.

EL FORTALECIMIENTO DE LA INVERSION, DEL DESARROLLO REGIONAL Y DE LA PLANEACION

La utilización de los recursos que tendrá el Fondo y de los que dispondrán las entidades territoriales, ofrece una magnífica oportunidad para vincular, en su diseño y en su ejecución, la planeación nacional, la planeación regional y municipal; y para armonizar las prioridades y los proyectos de inversión regional con los esquemas más amplios a nivel de la Nación. Los dos instrumentos son complementarios entre sí y pueden crear un efecto multiplicador al actuar en apoyo de mecanismos existentes como los CORPES, las Corporaciones de Desarrollo Regional y las Oficinas de Planeación de los departamentos y de los municipios.

Este enfoque permite redistribuir, en forma escalonada, a lo largo y ancho del país, los beneficios de las regalías que no pueden concentrarse, por fuerza del azar o de un hecho fortuito, en apenas unos pocos sitios geográficos.

Debe recordarse que para la obtención de las regalías, la Nación, como un todo, ha recurrido al endeudamiento externo, y para financiar la exploración utiliza recursos fiscales aportados por todos los contribuyentes. Por último, las regalías no responden a ningún esfuerzo fiscal propio a nivel local y, por lo tanto, su utilización no podría excluir al resto del país. En verdad no se

trata tanto de "desterritorializar las regalías" como de asegurar que ellas, en efecto son "interiorizadas" por todas las entidades territoriales.

LA MAYOR EFICIENCIA EN EL USO DE LOS RECURSOS

El fortalecimiento de los mecanismos que vinculan y articulan la planeación de la inversión regional, de una parte, con los programas y políticas de carácter nacional, de otra, conduce a una mayor eficiencia en el uso de los recursos y a una más alta productividad de la inversión pública del país. El Fondo Nacional de Regalías tendría además la flexibilidad para apoyar con cofinanciamiento proyectos regionales que no alcancen a ser financiados con los recursos propios de las entidades territoriales. De otra parte, el Fondo buscaría aumentar la "capacidad de absorción de inversión" de aquellas entidades territoriales que, por una u otra razón, encuentran que sus recursos exceden -al menos temporalmente- su capacidad de invertirlos eficientemente. Al mismo tiempo puede haber regiones sin mayor participación directa en las regalías pero que tienen una gran capacidad para desarrollar proyectos de inversión y para hacerlo con mayor eficiencia. En esos casos el Fondo Nacional de Regalías podría dar su apoyo crediticio aisladamente o con el respaldo complementario del sector financiero, particularmente de la Financiera de Desarrollo Territorial, FINDETER. Pero, en todo caso, procurando estimular el mayor esfuerzo fiscal propio, que es la mejor forma de asegurar la sostenibilidad económica de los proyectos y su legitimidad política a nivel local.

De otra parte, la labor de vigilancia y asesoría técnica que cumpliría el Fondo conduciría a elevar la productividad local y nacional de las inversiones que se hagan a nivel regional. Y como en el Directorio del Fondo estarían representados simultáneamente los intereses de las entidades territoriales y los de la Nación, allí se podrían coordinar programas y proyectos de interés local pero de significado nacional.

El proyecto de ley contempla la creación de un Fondo Nacional de Regalías, con unos ingresos calculados para 1.992 de \$97.798.000,00, que sería un instrumento de apoyo a la política de descentralización y de desarrollo regional, pero sin perder de vista la responsabilidad nacional de estimular el aprovechamiento de externalidades interregionales. El Fondo actuaría también como un instrumento para fortalecer las instituciones de carácter regional que tienen responsabilidades en la planeación local y desarrollan proyectos de inversión regional.

**REGALIAS SOBRE PRINCIPAL
PRODUCCION DE MINERA
MILES DE \$**

AÑOS	PETROLEO	GAS	CARBON*	NIQUEL
1980	107,511	76,345.0	16,900	-
1981	113,444	89,523.2	26,500	-
1982	226,963	189,543.0	53,000	11,370.5
1983	349,060	256,789.0	98,954	114,882.5
1984	424,847	345,789.0	335,660	91,790.2
1985	1,352,292	845,678.0	477,340	161,383.3
1986	5,364,239	1,665,577.0	2,306,490	153,284.5
1987	37,312,072	2,475,041.9	3,224,340	587,047.5
1988	54,250,600	2,575,938.8	4,411,990	3,638,831.3
1989	109,155,900	3,091,126.6	9,011,570	4,303,055.8
1990	194,477,000	6,639,812.0	15,082,550	3,610,345.0
1991	172,530,236	6,134,000.0	19,029,000 **	4,163,701.0

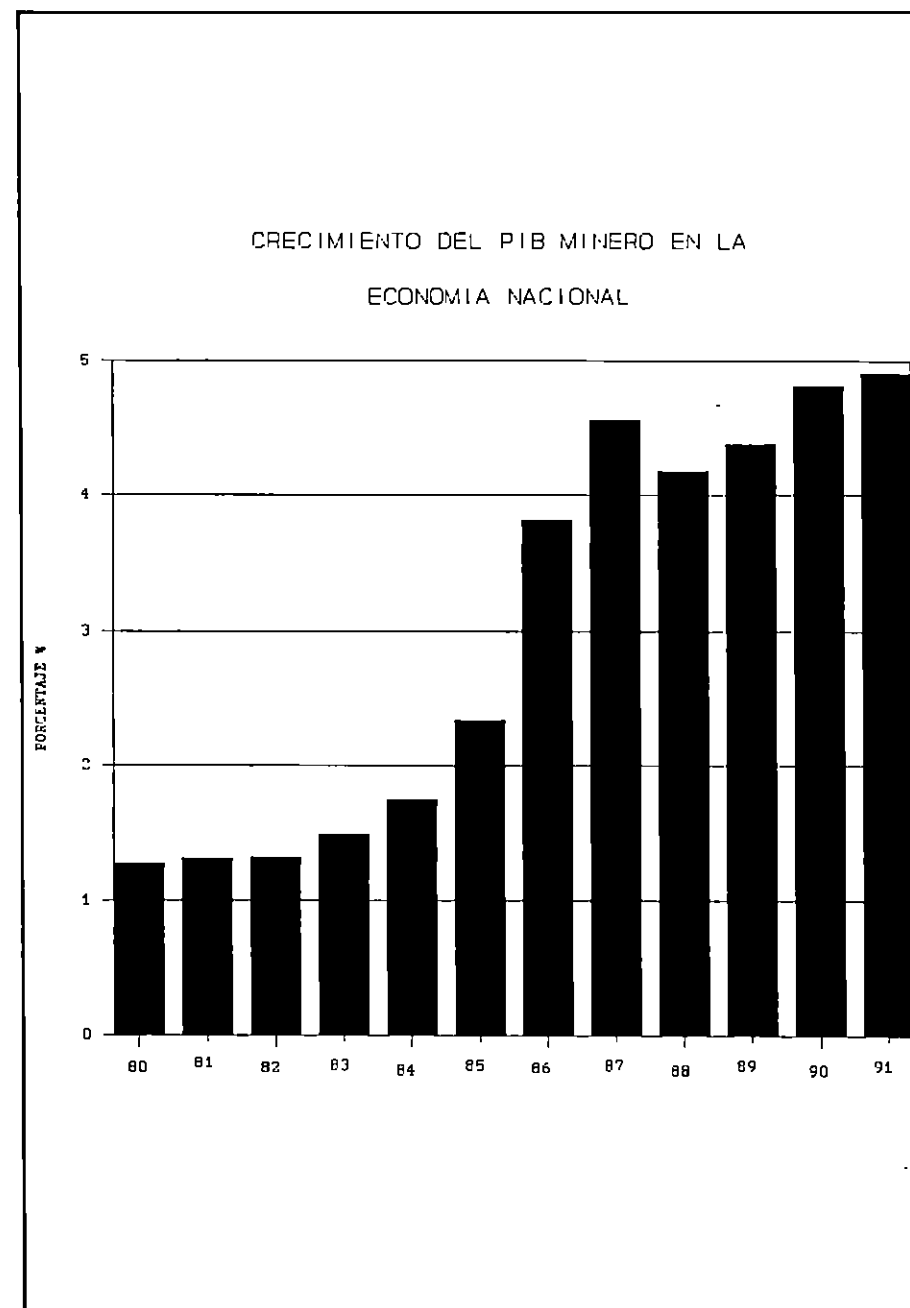
* Incluye Impuestos y Regalías

** No incluye ajustes por embarques de años anteriores

IMPACTANCIA ECONOMICA DE ESTA INICIATIVA

En el período 1980-1991 el sector minero ha venido creciendo a tasas sensiblemente superiores a la de la economía colombiana en su conjunto. Es así como mientras el producto sectorial era en 1980 de \$ 6.661 millones a pesos constantes de 1975, en 1991 equivalía a \$ 36.893 millones, lo cual implica que creció en el período más de cinco veces; o, visto de otra manera, que el PIB minero de 1980 es apenas 18.05% del de 1991. Este dinamismo del sector minero ha determinado que su participación en el PIB, que era de 1.27% en 1980, haya pasado al 4.91% en 1991.

FIGURA N° 1



POBLACION, PIB TOTAL Y PIB MINERO EN COLOMBIA 1980-1989

AÑO	POBLACION Miles de Habitantes	PIB TOTAL (1)	PIB MINERO (1)	PARTICIPACION DEL PIB MINERO %
1980	26.692	525.765	6.661	1,27
1981	27.154	537.736	7.020	1,31
1982	27.684	542.836	7.143	1,32
1983	28.213	551.380	8.156	1,48
1984	28.740	569.855	9.948	1,75
1985	29.265	587.561	13.730	2,34
1986	29.787	621.781	23.662	3,81
1987	30.365	654.853	29.822	4,55
1988	30.595	679.452	28.356	4,17
1989	32.206	700.225	30.621	4,37
1990	32.335	731.223	35.210	4,82
1991	32.464	752.003	36.893	4,91

Fuente: Cepal, Dane y Banco de la República

(1) Millones de pesos constantes de 1975, valores calculados con su respectivo deflactor del IPC.

Como es lógico, este desempeño sobresaliente del sector determina que las regalías en el período 1980-1992 hayan tenido también un crecimiento excepcional. Para el cierre de 1992 el valor de las regalías totales se estima en \$ 287.848 millones. A esa misma fecha de corte, las proyecciones revelan que, si se mantuvieran las reglas actualmente vigentes las regalías percibidas por la Nación ascenderían a \$ 93,563 millones, lo que equivale al 40.04% de los ingresos no tributarios que se consolidan en el presupuesto nacional.

Otra manera de ilustrar la importancia fiscal del sector minero consiste en comparar el volumen total de regalías percibidas en el período 1980-1992 expresado en pesos constantes del año base. Es así como mientras las regalías totales ascendían a \$ 805 millones en 1980, para 1992 se estiman en \$ 21.902 millones; lo que equivale a que las regalías de 1980 son apenas del 3.67% de las calculadas para 1992, o desde otra perspectiva: las regalías totales en pesos constantes se habrán multiplicado por 27.2 en estos doce años.

DESCRIPCION DE INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION Y REGALIAS (MILLONES PESOS)

Año	Ingresos Corrientes			Regalías		Particip.	Particip.
	Total	Ingresos Tributarios	Ingresos no Tributarios	Totales (1)	A Nación (2)	Regal. Ingresos No Trib.	Regal. Ingresos Tot. Nación
1980	\$175,848	\$163,332	\$12,516	\$805	\$0	0.00	0.00
1981	\$228,229	\$212,568	\$15,661	\$1,180	\$0	0.00	0.00
1982	\$281,096	\$266,811	\$14,285	\$3,173	\$355	2.49	0.13
1983	\$296,959	\$273,560	\$23,399	\$4,740	\$527	2.25	0.18
1984	\$300,884	\$283,636	\$17,248	\$6,639	\$634	3.68	0.21
1985	\$464,676	\$421,895	\$42,781	\$10,374	\$870	2.03	0.19
1986	\$690,435	\$606,803	\$83,632	\$21,069	\$1,010	1.21	0.15
1987	\$1,006,521	\$813,768	\$192,753	\$49,573	\$15,122	7.85	1.50
1988	\$1,436,485	\$1,288,195	\$148,290	\$64,548	\$19,159	12.92	1.33
1989	\$1,769,124	\$1,628,618	\$140,506	\$121,190	\$38,312	27.27	2.17
1990	\$2,313,035	\$2,155,246	\$157,789	\$208,308	\$76,679	48.60	3.32
1991	\$3,114,281	\$2,977,149	\$137,132	\$211,503	\$64,676	47.16	2.08
1992	\$3,703,184	\$3,481,145	\$222,039	\$287,848	\$93,563	42.14	2.53

FUENTE: Ingresos corrientes 1980-1990: Informes Financieros-Contraloría de la República; 1989 y Octubre 1991. Ingresos corrientes 1991: Cálculos Oficina de Planeación con base en ejecución Enero-Octubre, reportada por la Contraloría General de la República. Ingresos corrientes 1992: Ley de Presupuesto para 1992 Regalías 1980-1989: Contraprestaciones Económicas por la explotación de Recursos Naturales no renovables-Mauricio Vasco y otros. Regalías 1990-1992: Cálculos Oficina de Planeación del Ministerio de Minas y Energía.

(1) El total de regalías se distribuye actualmente entre la Nación, los Departamentos, los Municipios y las Corporaciones. La Nación y los Departamentos ceden parte de los recursos a los CORPES.

(2) La regalía a la Nación hace parte de los ingresos corrientes no tributarios, bajo la denominación de Rentas Contractuales.

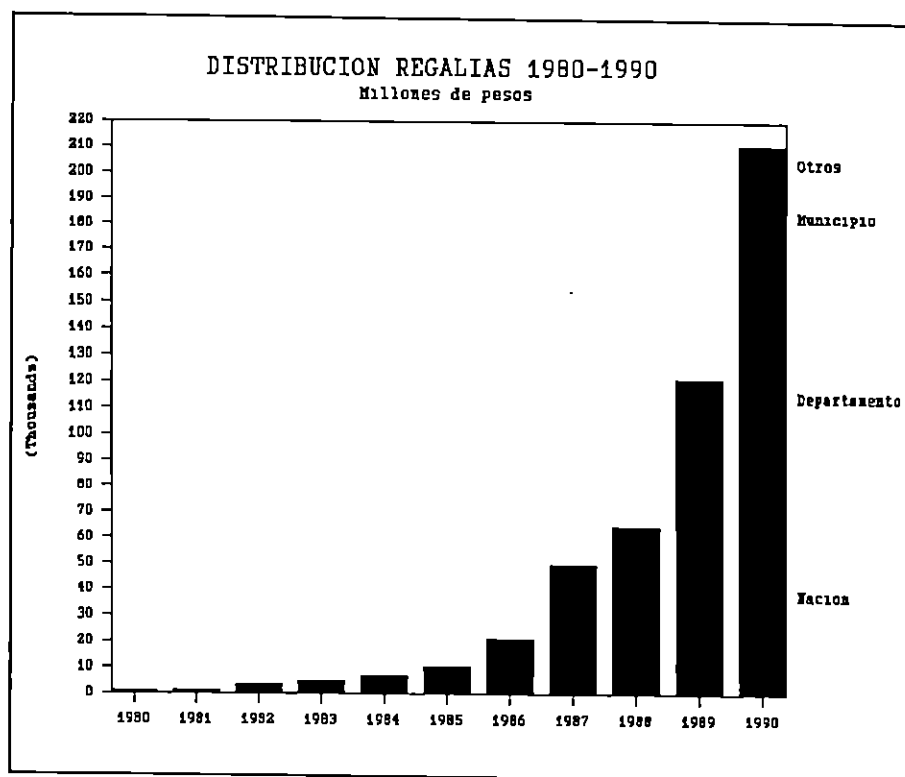
Desde el punto de vista de la producción minera, este resultado se origina en el crecimiento de la misma, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro, que relaciona los niveles de producción de hidrocarburos y carbón:

EVOLUCION DE LA PRODUCCION DE PRINCIPALES RECURSOS

	PETROLEO (Miles/Barriles)	GAS (MMPC)	CARBON* (Miles/Ton) TOTAL	CARBON PRODUC. DECLARADA
1980	45,629	145,184	4,112.00	-
1981	64,754	175,354	4,325.00	25,126
1990	160,430	183,791	11,306.88	40,616
1991	155,329	185,274	12,019.33	43,016
1992	154,000	186,200	15,250.00	43,300

* Para el periodo 90/92 se refiere a producción declarada para pago del impuesto al carbón.

FIGURA Nº 2



De otro lado, conviene registrar que los beneficios derivados de la fiscalidad minera se han irrigado a todo el país a través de las cesiones de la Nación en beneficio de los departamentos, municipios, corporaciones autónomas regionales y fondos de inversión regional. Esta aseveración tiene particular significado en el caso de los hidrocarburos y el carbón que son, como se sabe, los de mayor cuantía. A título de ejemplo puede señalarse que los beneficios para los departamentos por concepto de participaciones de todo tipo en la fiscalidad de hidrocarburos crecieron en 1990, y con relación al año precedente, en términos reales es el 33,52%, y en favor de los municipios en el 30,72%. Para colocar en perspectiva adecuada estas cifras, basta señalar que el crecimiento del PIB en ese mismo año fué apenas del 4,43%

MARCO CONSTITUCIONAL

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

Los temas que desarrolla la iniciativa que el Gobierno Nacional somete a consideración del Congreso de la República fueron objeto de amplio debate en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente.

Una reseña exhaustiva de las propuestas de reforma constitucional vinculadas a la explotación de los recursos naturales, la generación de rentas fiscales derivadas de esa explotación y la asignación de los recursos entre las distintas esferas del Estado, excede los propósitos de esta presentación. No obstante, resulta de utilidad presentar una síntesis de las propuestas y debates que tienen una más estrecha conexión con los preceptos que finalmente se expidieron.

a. Propuesta del Gobierno

En el proyecto de reforma constitucional presentado por el Gobierno (art.227) se proponía que "Las minas, los recursos naturales del subsuelo y los demás bienes que determine la ley pertenecen a la Nación. La ley establecerá las condiciones y los medios para su explotación y determinará los derechos preferenciales de las entidades territoriales sobre los mismos". De aquí se desprende la inequívoca intención de reafirmar la propiedad de los recursos naturales no renovables en la Nación, como ente central del Estado, tal como lo establecía la Constitución de 1886; y la de otorgar derechos preferenciales a las entidades territoriales sobre los recursos mismos o sobre el producto fiscal de su explotación, aspiración sin duda justificada por la circunstancia de que los efectos ambientales adversos, que en ciertos casos son inevitables,

gravitan, de modo primordial, en los sitios donde se efectúan las explotaciones y en las zonas adyacentes.

En la propuesta del Gobierno también estaba previsto (art.221) que los departamentos podrían asociarse entre sí para crear regiones, las cuales cubrirían la totalidad o parte del territorio de cada uno de ellos. Entre sus fuentes de recursos estaba contemplado un acceso preferencial a los derivados de la explotación de recursos naturales ubicados en las regiones.

b. Propuesta de Guillermo Perry, Horacio Serpa y Eduardo Verano

Los constituyentes Perry, Serpa y Verano presentaron a consideración de la Asamblea un proyecto de acto reformativo de la Constitución destinado a regular el régimen fiscal de las entidades territoriales (Gaceta Constitucional No.22, pág.59). En esencia, la propuesta contempla los siguientes elementos:

- Universalidad de las regalías; es decir, todas las explotaciones de recursos naturales no renovables estarán sometidas a su pago.
- La ley distribuirá las regalías entre los municipios, los departamentos, las regiones y la Nación.
- A su vez, las regalías correspondientes a esta última serían asignadas, en su totalidad, aplicando, principalmente, el criterio de habitantes con necesidades básicas insatisfechas.
- Sobre una determinada porción de estos recursos fiscales podría la ley establecer otros criterios de reparto, tales como el esfuerzo fiscal propio de la entidad territorial beneficiaria y su extensión.

Para justificar la percepción de regalías en todos los casos de aprovechamiento de minerales propiedad del Estado, anotaban los distinguidos Constituyentes:

"Los recursos no renovables, como su nombre lo indica, sufren un proceso de agotamiento inevitable con su extracción. Se trata de una riqueza que pertenece a todos y que es explotada en beneficio particular y de la comunidad mediante contratos de concesión, asociación o servicios de acuerdo con los términos que fija la ley. Se reconoce universalmente el principio de que la explotación de cualquier recurso no renovable debe compensar a su titular, mediante el pago de una regalía, por la utilización y agotamiento de lo que

le pertenece. Se trata, entonces, simplemente de adoptar este principio universal para todos los casos de explotación de recursos naturales no renovables en nuestro país, los que, de acuerdo con la Constitución vigente, son de propiedad de la Nación".

c. Discusión en las Comisiones

A pesar de que la Asamblea Nacional Constituyente procuró asignar las competencias de sus diferentes comisiones de modo tal que no se presentaran duplicidades, la regulación de los recursos naturales fue materia de discusión tanto en la Comisión II como en la V. Ante la primera de ellas el delegatario Juan B. Fernández (Gaceta N°44, pág.13) presentó una ponencia según la cual los recursos del subsuelo pertenecerían no a la Nación, sino a las regiones. Esta iniciativa no prosperó en su versión original, aun cuando se asignó a las regiones un papel importante en el manejo de los ingresos que nutrirán el Fondo Nacional de Regalías. No obstante, este proyecto de ley no contiene normas al respecto. Ellas deben desarrollarse en la ley orgánica de ordenamiento territorial (Const., arts. 151 y 307).

d. Propuesta de Eduardo Verano y Yesid Sandoval

En documento titulado "Comentarios y propuestas a la actual distribución de los recursos públicos entre las regiones colombianas" los doctores Eduardo Verano de la Rosa y Yesid Sandoval (Gaceta N° 69, pág.11), apoyaron la creación del Fondo Nacional de Regalías como instrumento de reasignación de ingresos fiscales en beneficio de las entidades territoriales. Al finalizar su documento afirmaron que "Se hace necesario que la ley también defina la posibilidad de reasignar o distribuir, entre los municipios de un mismo departamento o entidad regional, el total de regalías percibidas por uno o varios de ellos, considerando criterios de desarrollo regional". El proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso adopta una fórmula semejante a ésta para asignar las regalías provenientes de la explotación de hidrocarburos y carbón cuando el monto de las regalías que, conforme a las reglas ordinarias, percibirían los departamentos y municipios productores fuera excesivo.

e. Conclusiones de la Comisión V

Vistos estos antecedentes, la Comisión V de la Asamblea Nacional Constituyente aprobó las siguientes disposiciones, que se transcriben por ser los antecedentes inmediatos de los preceptos constitucionales hoy vigentes:

"Artículo 2º Aprovechamiento de los recursos naturales. Es deber del Estado promover la planificación, el manejo y el aprovechamiento racional de los recursos naturales y los ecosistemas, de manera que mejore la calidad de vida de las generaciones presentes y mantenga la potencialidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras."

El aprovechamiento económico de los recursos naturales debe orientarse con prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas y al desarrollo de las comunidades de los municipios y regiones en donde se ubican. Debe contribuir, también, al financiamiento de la gestión ambiental, al enriquecimiento, conservación y restauración de los recursos potencialmente renovables y al desarrollo de sustitutos de los no renovables.

Todo el que explote recursos naturales no renovables pagará regalías al Estado.

"Artículo 5º.- La ley determinará las condiciones y los medios para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos."

Todo el que explote un recurso natural no renovable pagará al Estado, además de los impuestos que establezca la ley, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho, o compensación que se pacte."

Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios portuarios por donde se exporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías."

"Artículo 6º.- Con los ingresos provenientes de las regalías de la Nación que no estén asignados a los departamentos y municipios productores, se creará un Fondo Nacional de Regalías, cuyos recursos se distribuirán entre las regiones y otras entidades territo-

riales, en los términos de la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las entidades territoriales respectivas". (Gaceta N° 83, pg. 34 y ss.).

f. Debate en la plenaria

Agotado el trámite de las distintas iniciativas de reforma constitucional en el seno de las comisiones, los textos por ellas aprobados fueron sometidos a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente en sesiones plenarias. Ante ese organismo se presentaron dos ponencias que conviene reseñar: la primera, titulada "Medio ambiente y recursos naturales" por los H. Constituyentes Perry, Marulanda, Benítez, Garzón, Cuevas y Guerrero (Gaceta N°58, pág.7); y la segunda, titulada "Hacienda Pública", por los Constituyentes Cala Herrán, Ospina, Pérez, Rodado y Rojas. (Gaceta N° 85, pg. 16 y ss.).

El primero de estos documentos destaca el carácter del medio ambiente como patrimonio común de los colombianos; propone que el Estado desempeñe tareas de promoción, planificación y manejo de los recursos naturales que garanticen su explotación racional; asigna prioridad en su aprovechamiento a los municipios y regiones en donde los recursos se encuentran localizados; postula que las rentas fiscales generadas por las explotaciones deben contribuir también al financiamiento de la gestión ambiental, al enriquecimiento y conservación de los recursos renovables, al igual que al desarrollo de sustitutos de los que no lo sean. Por último, concuerda en la universalidad de las regalías aplicables a la explotación de recursos naturales no renovables.

A su vez, el documento relativo a la Hacienda Pública contempla tres aspectos básicos, así: 1) Generalidad o universalidad de las regalías. 2) Derecho preferencial de los departamentos, municipios y puertos de exportación a participar en tales beneficios. 3) Creación del Fondo Nacional de Regalías; con las no asignadas directamente, según el numeral anterior, se crearía un Fondo que iría a las regiones y entidades territoriales con el objeto de financiar la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y los proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo.

Para terminar esta reseña cabe señalar que el articulado aprobado por la plenaria de la Asamblea (Gaceta N° 109, pág.30), corresponde a las normas finalmente adoptadas con diferencias de terminología, que mantuvieron los conceptos esenciales.

DISTRIBUCION DE RECURSOS EN LA CONSTITUCION

El título XII de la Constitución Política trata del "Régimen Económico y de la Hacienda Pública" y en su capítulo IV regula, la distribución de recursos y de las competencias". A este capítulo pertenecen los artículos 360 y 361 los cuales contienen normas que esta iniciativa desarrolla.

Antes de desarrollar el contenido y alcance de esos textos, conviene señalar que el capítulo relativo a la Hacienda Pública consagra dos modalidades específicas de transferencia de recursos nacionales hacia las entidades territoriales. En primer término, el denominado "Situado Fiscal", que es una fracción de los ingresos corrientes de la Nación obligatoriamente transferido por ésta a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta. A su vez, la propia Constitución ha determinado que por ingresos corrientes se entiende la suma de los recursos tributarios y no tributarios, con la sola exclusión de los recursos de capital (art. 358).

La Constitución define, de modo inflexible, los usos posibles de los recursos transferidos, que deberán destinarse al financiamiento de la educación en todos sus niveles, salvo el universitario, y en programas de salud.

Las reglas de reparto han sido también preestablecidas: un 15% del situado fiscal se distribuye por partes iguales entre las entidades beneficiarias, mientras que el resto se asigna en función de la demanda por los servicios de educación y salud en cada entidad territorial, su esfuerzo fiscal ponderado y su eficiencia administrativa.

El otro mecanismo de transferencia (art. 357) fue establecida en favor de los municipios tomando también como base los ingresos corrientes de la Nación. Al contrario de lo que acontece con el situado fiscal, la Constitución no prefijó los usos de estos recursos; se limitó a establecer que se emplearán, según lo defina la ley, en "áreas prioritarias de inversión social". La distribución de estos fondos entre los municipios fue regulada de manera exhaustiva.

"Los recursos provenientes de esta participación serán distribuidos por la ley de conformidad con los siguientes criterios: 60% en proporción directa al número de habitantes en situación de pobreza o con necesidades básicas insatisfechas y al resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida. La ley precisará el alcance, los criterios de distribución aquí previstos, y dispondrá que un porcentaje de estos ingresos se invierta en las zonas rurales. Cada cinco años

la ley a iniciativa del Congreso podrá revisar estos porcentajes de distribución". (Art. 357).

Este somero resumen de las normas que regulan en la nueva Constitución el situado fiscal y las cesiones en favor de los municipios, tiene por objeto demostrar, por la vía del contraste, como para el aprovechamiento de las rentas fiscales derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables se adoptó una filosofía completamente diferente, tal como en seguida se expone.

EL REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES

Reiterando una norma constitucional adoptada en 1886, el art. 332 de la nueva Carta prescribe que "El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes". Así, pues, existe certidumbre plena sobre el carácter público de la riqueza minera nacional, y del derecho del estado a percibir regalías con ocasión de la extracción y aprovechamiento de dichos recursos naturales.

En perfecta armonía con este principio, la Constitución faculta a la ley para regular las condiciones de explotación de los recursos naturales no renovables, que cuando se realice por los particulares en su propio beneficio necesariamente estará afecta al pago de regalías. (Art. 360).

Por cuanto refiere a la distribución de los ingresos fiscales generados por la actividad minera, no se adoptó la regla de simple reparto entre la Nación y las entidades territoriales que fuera utilizada para establecer el situado fiscal y la cesión de rentas en favor de los municipios. En efecto: la Constitución otorgó, en primer término, un derecho propio de los departamentos y municipios a participar en los beneficios económicos derivados de la explotación de recursos mineros en sus respectivos territorios; no se trata, pues, de una cesión de rentas nacionales, como ocurre con el situado fiscal y las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación en beneficio de los municipios. Y en segundo término, con las rentas fiscales no asignadas por este concepto se ordenó la constitución de un Fondo Nacional de Regalías, como mecanismo de planeación en la asignación de los recursos provenientes de las regalías. Por este aspecto también es evidente que no se siguió el sistema de transferencias mediante el reparto, automático y aritmético, de estos recursos fiscales.

DERECHOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN EL INGRESO FISCAL DE ORIGEN MINERO

Resulta enteramente comprensible, de otro lado, que la Constitución haya otorgado a los departamentos y municipios en donde se realizan las explotaciones un derecho de participación en los ingresos fiscales generados por las explotaciones mineras. En fin de cuentas, y pese a que los recursos pertenecen a la Nación, en aquéllos se producen los efectos ambientales adversos que es necesario evitar o, al menos, mitigar.

Con buen criterio la Constitución extendió estos derechos de participación a "...los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos...". (Art. 360). Porque la verdad es que los puertos también, pueden sufrir algún género de efecto ambiental y, en todo caso, deben efectuar inversiones y gastos para prevenirlo.

La Constitución Política, art. 331, creó la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena la cual se encargará "...de la recuperación de la navegación, actividad portuaria, la adecuación y conservación de tierras, la generación y la distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables". Dispuso así mismo, que la ley "...definirá en favor de los municipios ribereños un tratamiento especial en la asignación de regalías". Este proyecto de ley propondrá normas al respecto.

DESTINACION DE LAS REGALIAS Y COMPENSACIONES PACTADAS

Por lo que respecta al uso de los recursos provenientes de participaciones en los ingresos fiscales generados por la actividad minera en favor de las entidades territoriales la Constitución nada dispuso. Pero en cuanto a la destinación de los ingresos que habrán de nutrir el Fondo Nacional de Regalías prescribió que ellos, necesariamente, se destinarán a la promoción de la minería, la preservación del ambiente y el financiamiento de proyectos regionales de inversión. Estos últimos estarán a cargo de las entidades territoriales, las cuales los incluirán como prioritarios en sus respectivos planes de desarrollo.

DERECHOS DE LAS REGIONES EN LOS INGRESOS DEL FONDO NACIONAL DE REGALIAS

Para concluir esta referencia a las normas constitucionales que enmarcan el proyecto de ley, debe advertirse que la Constitución estableció un régimen para el desarrollo de las regiones a través de tres distintos tipos de instituciones. En primer término, según el art. 285, se tiene que "Fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado". El contenido jurídico de esta norma es semejante al del art. 7º de la antigua Constitución, texto éste que sirvió de fundamento para la creación de los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social -CORPES- (Ley 76/85).

En segundo lugar, el art. 306 establece que "dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio".

Finalmente, con arreglo al art. 307, y satisfechas condiciones muy estrictas, las regiones pueden constituirse en entidades territoriales. Dichas regiones tendrán participación "...en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías...", bajo las reglas que establezca la ley orgánica de ordenamiento territorial y, por tanto, en dicha ley deberá definirse cómo se desarrollará el transcrito mandato constitucional.

DESARROLLO DEL ARTICULADO DEL PROYECTO

El proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso está dividido en cinco capítulos así:

- | | |
|----------------------|---|
| Capítulo I. | Comisión Nacional de Regalías. |
| Capítulo II. | Fondo Nacional de Regalías. |
| Capítulo III. | Régimen de Regalías y otras compensaciones |
| Capítulo IV. | Participaciones en las Regalías y compensaciones. |
| Capítulo V. | Disposiciones finales. |

CAPITULO I COMISION NACIONAL DE REGALIAS

Para administrar el Fondo Nacional de Regalías previsto en el art. 361 de la Constitución Política, se propone la creación de una Comisión Nacional de Regalías integrada, inicialmente, por tres altos funcionarios del orden nacional, y cinco Gobernadores elegidos por los Gobernadores de los Departamentos que integran los actuales Consejos Regionales de Planificación Económica y Social -CORPES-.

Debe anotarse que a los funcionarios del Gobierno Nacional que la integran, les compete conocer de los tres objetivos establecidos por la Constitución Nacional para la asignación de los recursos del Fondo Nacional de Regalías: Ministerio de Minas y Energía, INDERENA o Ministerio del Medio Ambiente y Departamento Nacional de Planeación.

De otra parte, como en la actualidad son cinco los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social, los Gobernadores vendrían a constituir las mayorías de la Comisión Nacional de Regalías. De esta manera, la iniciativa que el Gobierno trae al Congreso es enteramente coherente con el proceso de descentralización de funciones y autonomía regional en el que el país está comprometido.

En procura del objetivo de fortalecer la planeación regional, tal como más adelante se analiza, los proyectos que se presenten a la Comisión deberán contar con concepto previo del respectivo Consejo Regional de Política Económica y Social, de la Corporación Autónoma Regional o de la Región Administrativa y de Planeación.

1. FUNCIONES DE LA COMISION NACIONAL DE REGALIAS

A la Comisión se le fija como objetivo principal administrar el Fondo Nacional de Regalías, mediante contratos de fiducia, encargo fiduciario o cualquier otra figura jurídica similar, así como vigilar y controlar eficazmente la correcta administración y utilización de los recursos provenientes de las regalías y compensaciones causadas por la explotación de los recursos naturales no renovables de propiedad del Estado (art.1).

Para desarrollar adecuadamente su objeto, se le han asignado una serie de funciones (art.2), entre las cuales se destacan la aprobación de los proyectos que recibirán asignaciones provenientes del Fondo Nacional de Regalías; el

establecimiento de sistemas de control de ejecución de los proyectos; y la vigilancia respecto de la utilización de las participaciones a que tienen derecho las distintas entidades territoriales.

En desarrollo de éstas, cuando la Comisión establezca que las entidades beneficiarias no le dan a tales participaciones la destinación prevista en la ley, podrán ordenar que se suspenda su giro hasta cuando las anomalías sean corregidas. Para el cumplimiento de estos fines, la Comisión podrá practicar, directamente o a través de delegados, visitas de inspección a las entidades territoriales beneficiarias, y disponer la contratación de interventorías para el ejercicio de esas tareas de vigilancia.

Estos mecanismos de control, tal como más adelante se analizará, son necesarios para prevenir el riesgo de uso inadecuado de ingresos fiscales de enorme cuantía, derivados de la explotación de recursos no renovables que pertenecen a todos los colombianos; no exclusivamente a los habitantes de las entidades territoriales en donde se efectúan las explotaciones. Ciertamente, no nos perdonarían las generaciones futuras que por un manejo improvidente de la riqueza del subsuelo, se perdiera la oportunidad, que es irrecuperable, de utilizarla con fundamento en rigurosos criterios de eficiencia social y económica. Experiencias recientes tiene el país de desviaciones en el uso de las regalías y de la realización de proyectos de dudosa conveniencia. Estas contingencias nocivas son mayores cuando, gracias a la explotación de nuevos e importantes yacimientos, de manera súbita se incrementan los ingresos fiscales de algunas entidades territoriales.

Desde el punto de vista constitucional es indudable que la ley puede contener las normas que el proyecto consagra. En primer término, la Constitución ha deferido a la ley la determinación de los derechos de las entidades territoriales sobre los recursos derivados de la explotación de recursos naturales (art. 360). Así mismo, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, pero esta autonomía no es absoluta toda vez que se enmarca "...Dentro de los límites de la Constitución y de la ley" (Idcm, art. 287).

2. APROBACION DE LOS PROYECTOS QUE RECIBIRAN ASIGNACIONES DEL FONDO NACIONAL DE REGALIAS

El proyecto de ley contempla un amplio catálogo de criterios que debe tener en cuenta la Comisión Nacional de Regalías para distribuir los recursos del Fondo entre los distintos proyectos elegibles y establecer la magnitud de las

asignaciones con relación a cada uno de ellos. Entre esos criterios cabe mencionar los siguientes:

- Prioridades del plan nacional de desarrollo y de los planes de las distintas regiones del país.
- Provisión de volúmenes adecuados de financiamiento al fomento minero, la protección del ambiente y los proyectos regionales de inversión.
- Capacidad fiscal, eficiencia administrativa y esfuerzo fiscal de la entidad territorial solicitante.
- Condiciones de vida de la población localizada en las zonas de influencia de los proyectos.

De esta forma, no habría en la ley reglas de reparto fijas o aritméticas determinadas a priori y de manera inflexible. Sería la Comisión Nacional de Regalías, organismo donde confluirán los intereses de la Nación y los de las entidades territoriales, quien sin condicionamientos de tipo cuantitativo, aun cuando sí con claros criterios de origen legal, asigne los recursos del Fondo Nacional de Regalías. Se podrá, de esta manera, ir atendiendo las necesidades que surgen en el proceso de desarrollo del país con un amplio margen de discreción.

De otra parte, como mecanismo para mejorar la eficiencia en la gestión del Estado, se propone que la Comisión asigne una partida específica en favor de los Departamentos que presenten programas permanentes de promoción a la minería y preservación del medio ambiente. Dichos programas, de una parte, implicarán que los Departamentos recibirían recursos para asumir la responsabilidad de promover la minería y preservar el medio ambiente en su jurisdicción y, de la otra, permiten a las Entidades nacionales, que hoy día adelantan dichas labores, concentrar sus esfuerzos en otras zonas del país que no cuenten con la infraestructura o la capacidad de gestión necesarias. De esta forma, se crea un mecanismo de descentralización que, por estar diseñado para implementarse en forma gradual y estar sometido a la vigilancia de la Comisión, el Gobierno considera que tendría efectos muy positivos en el desarrollo del país.

3. ESQUEMA INSTITUCIONAL PARA EL MANEJO DEL FONDO NACIONAL DE REGALIAS

Para el Gobierno resulta de primordial importancia que el esquema institucional para el manejo de los recursos fiscales generados por la actividad minera sea ágil, eficiente y de bajo costo. Inspirado en estos criterios propone que la Comisión Nacional de Regalías sea una simple unidad administrativa carente de personalidad jurídica, que operará bajo la órbita del Ministerio de Minas y Energía. Si bien es cierto que contará con el personal básico requerido para el cumplimiento de sus funciones, los gastos operativos no podrán exceder del 0.5% de los ingresos correspondientes de los ingresos pertenecientes al Fondo.

Expresamente se deja previsto que la Comisión podrá acudir a la celebración de contratos de fiducia, encargo fiduciario y otros semejantes cuando lo consideren conveniente para obtener un uso más eficiente de los recursos del Fondo Nacional de Regalías. Se ha seguido por este aspecto el esquema institucional adoptado por la ley 51/89 mediante la cual se creó la Comisión Nacional de Energía. El buen funcionamiento de esta institución determina el que sea aconsejable utilizarlo en el presente caso.

4. CONTROL SOBRE EL USO DE LAS PARTICIPACIONES Y ASIGNACIONES, Y LIMITE A LOS INGRESOS.

Tal como se explicó, los recursos naturales no renovables son de propiedad de la Nación y por su explotación se causa una regalía de la cual participan las entidades territoriales. Así mismo, se anotó que estos ingresos se han obtenido a través de inversiones del Estado, en oportunidades mediante endeudamiento externo y en otras haciendo uso de recursos fiscales del orden nacional.

Dentro de este marco conceptual, se debe poner de presente que el país ha visto con preocupación que los dineros provenientes de regalías no han sido manejados en la mejor forma, en ocasiones con claros desvíos hacia proyectos de dudosa rentabilidad social. Recogiendo esta preocupación nacional, el Gobierno propone al H. Congreso (art.4) que se establezcan severos controles, a cargo de la Comisión Nacional de Regalías, para prevenir o corregir el uso inadecuado de las participaciones y asignaciones, así:

- Visitas de inspección a las entidades beneficiarias.

- Contratación de interventorías financieras y administrativas.
- Suspensión total o parcial del giro de las participaciones en regalías y compensaciones, cuando no se destinen a los previsto en la Constitución y la ley, hasta que se corrija la situación.
- Encargar la ejecución de los proyectos, financiados con participaciones o asignaciones, a entidades públicas distintas de las beneficiarias, cuando éstas estén ejecutando negligentemente los proyectos o desconozcan los términos y condiciones a que se sometió la aprobación de asignaciones de recursos del Fondo Nacional de Regalías.

Adicionalmente, se establece (arts.43 a 47) una limitación al ingreso de departamentos y municipios, por concepto de regalías provenientes de explotaciones de hidrocarburos y carbón. Estas disposiciones, no solo responden al marco conceptual general del control al uso de las regalías reseñado al iniciar el presente acápite, sino que refleja experiencias vividas por el país sobre uso inadecuado de las regalías por deficiencias en la capacidad de planificación e inversión de las entidades territoriales beneficiarias. Mediante este mecanismo, no se despoja a las entidades territoriales de los ingresos provenientes de regalías sino que, por el contrario, ingresan al Fondo Nacional de Regalías para que éste los asigne en la aprobación de proyectos; los cuales deben ser presentados por las entidades territoriales de la región productora -jurisdicción de los actuales CORPES-. Mediante este mecanismo, los ingresos se destinarán a proyectos fruto de los procesos de planificación internos de cada entidad territorial y de los propios de la región. Con ello, el país estará seguro que los recursos provenientes de regalías se asignarán con base en proyectos debidamente diseñados, dentro del marco de verdaderos planes de desarrollo, con total viabilidad y claridad en cuanto a sus aspectos técnicos y financieros.

De otra parte, dado que el Fondo Nacional de Regalías se implementa como un mecanismo de distribución de rentas, los recursos provenientes de las limitaciones serán irrigados para toda la región productora, ampliando así su cobertura territorial. En el siguiente cuadro se advierte la inequidad que existe en la distribución de las participaciones, fruto del "azar geológico":

COMPARACION DE INGRESOS PER CAPITA 1992

MUNICIPIO	POBLACION	INGRESOS FISCALES PERCAPITA	INGRESOS REGALIAS PERCAPITA
		1992	1992
Bogotá	4,756,079	27,588	-
Medellín	1,558,936	35,285	-
Barranquilla	994,310	9,543	-
Tunja	108,275	19,146	-
Manizales	322,184	13,936	-
Arauca	18,860	N.D.	733,072
Araucita	6,935	N.D.	143,119
Neiva	224,485	19,792	7,051
Barrancas	18,156	4,106	535,250
B/bermenja	177,337	25,053	5,893
Villavicencio	199,245	12,986	6,615
Neiva	221,204	19,792	7,051

Sin incluir regalías

Fuente: Estadísticas Municipales Colombia 1990, Oficina de planeación MINMINAS

En cuanto a los ingresos provenientes de la explotación de hidrocarburos, se prevé un período transitorio de dos años, durante el cual la limitación a los ingresos provenientes de regalías, se efectuará en forma menos severa a la prevista a partir del tercer año de entrar en vigencia la ley objeto del presente proyecto. En el siguiente cuadro se relacionan los montos que surgirían de la limitación:

PETROLEO

Región	Part. Total Nal. %	VALOR REGALIAS			REDUCCION MILLONES(\$)		
		1993	1994	1995	1993	1994	1995
Mpio. Arauca	53.6	14,513	14,513	14,513	3,102.90	6,205.80	9,302.90
Depto Arauca	55.2	68,743	68,743	68,743	6,365.60	13,239.90	20,079.80

Con las proyecciones basadas en reservas probadas, ninguna otra entidad se vería sometida a la limitación. Sin embargo, una vez se concluyan las labores exploratorias en "Cusiana", resultarían con limitación las entidades territoriales correspondientes.

Con respecto al carbón, la limitación se haría desde la entrada en vigencia de la ley. La entidad sometida a dicha limitación y los montos de la misma, sería:

CARBON

Región	Part. Total Nal. %	VALOR REGALIAS			REDUCCION MILLONES(\$)		
		1993	1994	1995	1993	1994	1995
Mpio. Barran.	74.1	5,623	7,340	9,581	489	1,019	1,712
Depto Guajira	74.1	4,435	5,789	7,557	0.00	0.00	0.00

Nota: índice de precios del 22%

Para los cálculos del cuadro anterior, se ha proyectado los siguientes niveles de producción, medidos en toneladas:

	1992	1993	1994
Total Nacional	19'558	20'927	22'392
Guajira(barranca)	14'525	15'541	16'630

CAPITULO II FONDO NACIONAL DE REGALIAS

Otro elemento que configura el cuadro institucional que venimos explicando es el Fondo Nacional de Regalías cuya constitución la ley ordena. El Fondo será un sistema de manejo separado de cuentas, sin personería jurídica. De conformidad con el Decreto 3.130 de 1.968, "Los fondos son un sistema de manejo de cuentas de parte de los bienes o recursos de un organismo, para el cumplimiento de los objetivos contemplados en el acto de su creación y cuya administración se hace en los términos en éste señalados". Esta modalidad de gestión de recursos de carácter público ha sido ampliamente utilizada en

el país de manera exitosa, en casos tales como el Fondo Nacional del Café, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, el Fondo de Promoción de Exportaciones, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, etc.

1. USO DE LOS RECURSOS DEL FONDO

Como la destinación de los recursos del Fondo está preestablecido en la Constitución Política, art. 361, el proyecto de ley se limita a repetir que serán proyectos elegibles los de promoción a la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

Como conviene estimular la reunión de esfuerzos entre las entidades territoriales, se propone que con los recursos del Fondo se puedan cofinanciar proyectos conjuntos o asociados de varios departamentos o municipios. Con el fin de fortalecer los Fondos Regionales de Inversión -FIR-, que administran los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social, se estipula que las entidades territoriales puedan transferir recursos derivados de participaciones en regalías y compensaciones a tales organismos.

2. REGLAS OPERACIONALES DEL FONDO NACIONAL DE REGALIAS

En primer término, se advierte que el Fondo será un cofinanciado de los proyectos elegibles que le presenten las entidades territoriales. Esto significa que en todos los casos, y en las proporciones que establezca la Comisión Nacional de Regalías, se exigirán aportes de contrapartida. Si no fuera así, muy probablemente las entidades beneficiarias dejarían de hacer los esfuerzos de índole fiscal que son indispensables para evitar que dependan, exclusivamente, de las rentas transferidas como fuente de financiamiento. Naturalmente, los recursos de contrapartida pueden provenir del ahorro actual obtenido por la entidad territorial respectiva, o de su ahorro futuro a través de la obtención de créditos de conformidad con las reglas ordinarias que regulan su capacidad de endeudamiento. Evidentemente, la Financiera de Desarrollo Territorial, FINDETER, está llamada a cumplir un importante papel de complementación a las entidades territoriales que accederán a los recursos del Fondo de Regalías.

En todo caso, el desembolso de aportes con cargo al Fondo estará sometido al cumplimiento de las condiciones financieras y técnicas que en cada caso

la Comisión establezca. La conveniencia de una regla de esta índole es obvia para evitar un uso incorrecto o ineficiente de los recursos.

3. COFINANCIAMIENTO MEDIANTE APORTES REEMBOLSABLES Y NO REEMBOLSABLES

De acuerdo con las circunstancias, y dentro de los criterios generales que el proyecto de ley impone a la Comisión Nacional de Regalías, los aportes del Fondo podrán ser, en primer término, no reembolsables, tal como acontece con las transferencias que efectúa la Nación a través del situado fiscal y las cesiones de rentas a los municipios.

Pero podrán ser también de carácter reembolsable y, en consecuencia, la entidad territorial deberá retomar los aportes, en todo o en parte, en el plazo y con el pago de los intereses que la Comisión establezca. Esta última modalidad de operación debería emplearse si el volumen global de rentas mineras que el Fondo Nacional de Regalías recibe se incrementa, de manera sustancial y temporal, debido a la explotación de nuevos yacimientos de excepcional valor. En estos casos, y como se sabe que en un período de tiempo relativamente breve las regalías disminuirán, no sería prudente que el país gastara los ingresos suplementarios, que nutren al Fondo. Los intereses globales del país a largo plazo, se sirven de mejor manera si estas rentas extraordinarias se capitalizan para garantizar una permanencia mayor en el tiempo.

4. IRRIGACION DEL CREDITO POR MEDIO DEL REDESCUENTO

El país viene comprometido en un proceso exitoso de privatización del sector financiero que encuentra fundamento en dos premisas básicas y complementarias: las instituciones financieras en poder del Estado arrojan índices de desempeño, tales como la calidad de sus activos de crédito, margen operacional y utilidades, sensiblemente inferiores a las del sector privado; a su vez, se estima que éste, actuando bajo las reglas de la libre competencia en el mercado, y sometido a una supervisión adecuada por el gobierno, puede movilizar, de mejor manera, el ahorro financiero nacional. Por estas razones, el Estado sólo debe conservar en su poder aquellas entidades financieras que cumplen tareas especializadas que no conviene, al menos por ahora, entregar al sector privado, o que éste no está dispuesto a asumir.

En forma coherente con esta política, el proyecto de ley dispone que los créditos que se efectúen con recursos del Fondo se irrigarán, a través del

redescuento, con la intermediación de todo el sector financiero. Para estos fines el Fondo extendería una o varias líneas de crédito a una entidad de redescuento o banco de segundo piso, que bien podría ser la Financiera de Desarrollo Territorial. En todo caso, para evitar que el Fondo llegue a convertirse en una nueva entidad financiera, se le cierra el camino a la realización de operaciones directas de crédito con los beneficiarios de sus aportes.

5. FORTALECIMIENTO DE LAS CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES Y LOS CORPES

Es indudable que las corporaciones regionales y los CORPES son instrumentos de gran utilidad para la instrumentación de una política de desarrollo descentralizada como la que viene ejecutándose. Por esta razón, diversas disposiciones del proyecto de ley buscan su fortalecimiento. Así, por ejemplo, la Comisión exigirá que los aportes del Fondo estén supeditados al concepto favorable del CORPES respectivo, de la Corporación autónoma Regional que tenga jurisdicción en el territorio de la entidad solicitante o de la Región Administrativa y de Planificación.

En ese mismo orden de ideas, el proyecto ordena a las entidades territoriales que, en igualdad de condiciones, otorguen preferencia a los CORPES y a las corporaciones autónomas para la celebración de contratos de asesoría y ejecución de proyectos financiados, tanto con recursos transferidos a las entidades territoriales, como cuando se trate de la realización de proyectos cuya fuente sean aportes del Fondo Nacional de Regalías.

CAPITULO III REGIMEN DE REGALIAS Y OTRAS COMPENSACIONES GENERADAS POR LA EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES

1. GENERALIDAD DE LAS REGALIAS

El concepto central de este capítulo consiste en la universalidad o generalidad de las regalías. Estas gravitarán sobre todas las explotaciones de minerales propiedad del Estado: en otras palabras, la explotación de todo tipo de minerales e hidrocarburos generará el pago de regalías. Debe anotarse que por primera vez en nuestra historia jurídica, el régimen de regalías se ha elevado a nivel constitucional, lo cual pone de presente el claro interés que tiene el Estado colombiano de recibir dichas contraprestaciones. De otra parte, si en

virtud del respeto a los derechos adquiridos por los particulares sobre el subsuelo, garantizados tanto en la antigua Constitución como en la vigente, existen explotaciones sobre yacimientos de propiedad privada, las mismas no estarán sujetas al pago de regalías legales. En tales casos, el Estado percibirá los beneficios generados por la actividad minera a través de impuestos específicos.

En desarrollo de este mismo criterio, claramente se establece la incompatibilidad de regalías e impuestos específicos, con el fin de que haya un sólo tipo de gravamen, según sea el Estado o los particulares el propietario del subsuelo minero: habrá regalías cuando, como de ordinario ocurre, este pertenece al Estado; e impuestos específicos si la propiedad es privada.

2. EL REGIMEN DE REGALIAS PROPUESTO

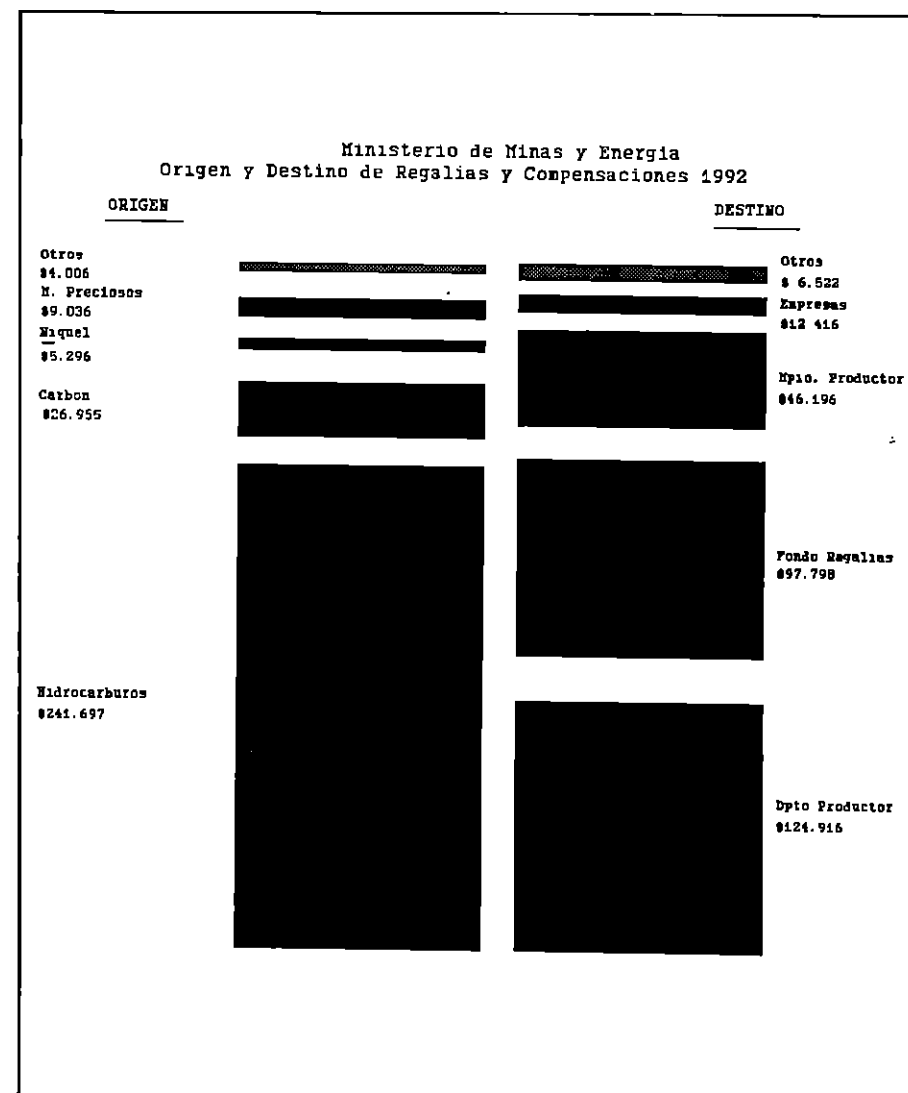
Es importante anotar que las regalías establecidas en la ley constituyen los ingresos fiscales mínimos por las explotaciones mineras del subsuelo propiedad del Estado. Las empresas del Estado que reciban aportes mineros del Ministerio de Minas y Energía, continuarán plenamente habilitadas para estipular con los explotadores particulares beneficios o compensaciones adicionales, distintos a la regalía cuyo monto es invariable por ser de origen legal.

De esta forma, se dispondría de un sistema flexible que permitiría percibir un ingreso fijo, adicionado con otras contraprestaciones económicas que aumentarían los ingresos fiscales, teniendo presente que la inversión en proyectos mineros debe tener la rentabilidad que sea suficiente para que la industria minera del país salga del estado artesanal en que se encuentra. Mal podría establecerse un esquema impositivo demasiado gravoso, que desestime la inversión requerida para desarrollar la minería en el país.

El fin perseguido es mantener la política de cargas fiscales actualmente vigente, ampliando su cobertura a todos los recursos naturales no renovables, tal como lo dispone la Constitución. Salvo en el caso de las esmeraldas, que se explicará más adelante, las tarifas de las regalías planteadas en el proyecto de ley son las que actualmente existen.

El proyecto de ley fija las regalías para las explotaciones de hidrocarburos, carbón, níquel, hierro, metales preciosos, platino, sal y piedras preciosas y semipreciosas. Propone también que cuando la ley no haya determinado el monto de las regalías (vgr. materiales de construcción, calizas) lo hagan los municipios sin superar el 3% de la base gravable.

FIGURA Nº 3



a. Hidrocarburos

Los Decretos Leyes 1246 y 2310 de 1974 establecen el régimen de regalías dentro del sistema del contrato de asociación, y disponen que los porcentajes en favor de los Departamentos, Intendencias, Comisarías y Municipios serán de 9-1/2%, para los tres primeros, y 2- 1/2% para los últimos. El Código de

Petróleos de 1.956 establece regalías inferiores para los contratos de concesión, cuya celebración no es permitida desde el año de 1.974.

A nivel contractual, en la Asociación se pacta la siguiente cláusula:

"Durante la explotación del área contratada, previamente a la distribución que corresponde a las partes, el Operador entregará a ECOPEPETROL como regalía un porcentaje del 20% de la producción de hidrocarburos líquidos fiscalizada de dicha área...".

Los contratos de asociación, por otra parte, contienen en su cláusula 13.3 el siguiente convenio:

"El porcentaje de producción correspondiente a la regalía, ECOPEPETROL, en la forma y términos establecidos por la ley, pagará a la Nación, Departamentos y Municipios, las regalías correspondientes al total de la producción del campo comercial ...".

Los Decretos Leyes 1246 y 2310 de 1974, han sido los regímenes legales con base en los cuales se ha dado cumplimiento al pago de las participaciones a que tienen derecho las entidades territoriales, como cuota cedida con cargo al 20% que por concepto de regalía genera el contrato de asociación.

Mediante el Decreto 545 de 1989 para petróleo y el Decreto 2.519 de 1.991 para gas natural, se establecieron fórmulas sanas, para unificar y conocer realmente el valor de referencia para la liquidación de regalías por explotación del petróleo y el gas natural en boca de pozo, ya que anteriormente el mencionado precio era fijado por resolución ministerial dictada con base en facultades conferidas por la Ley 1a. de 1984, Decreto 1246 de 1974 y el Decreto 2734 de 1985.

Los factores previstos en los citados Decretos y que se consagran en el presente proyecto de ley, con el fin de dar un rango mayor a esas directrices parten del principio universal de que el precio de referencia para el cálculo de las regalías es el valor bruto del petróleo y el gas natural producidos en boca de pozo, esto es, el valor bruto de venta del petróleo crudo y el gas natural menos los costos de transporte entre el punto de venta y la boca de pozo del yacimiento. Como es obvio la calidad del petróleo es un factor imprescindible en la fijación de este precio. Así mismo, para determinar el precio de referencia de regalías por explotación de gas, en el proyecto se continúa con el régimen de excepción previsto en el Artículo 15 de la Ley

10a. de 1961 al confirmar que, para estos efectos, no se tendrá en cuenta los volúmenes que se reinyecten o los que se utilicen para la operación normal del campo o aquel que a juicio del Ministerio de Minas y Energía no pueda ser reinyectado o utilizado comercialmente.

En el proyecto de ley que se somete a consideración del H. Congreso de la República se mantiene este esquema, debiéndose mencionar algunas modificaciones. En efecto, se consagra como disposición legal el 20%, que por concepto de regalías venía pactándose en los contratos de asociación y se respeta lo dispuesto por la Ley 75 de 1986 en cuanto a que las operaciones directas de Ecopetrol también generan el 20% de regalías.

Para los contratos de concesión el Código de Petróleos establece unos porcentajes inferiores a los que fijó la Ley 75 de 1986. Sin embargo, en el presente proyecto se ordena cancelar las participaciones a favor de los Departamentos y Municipios en donde se explota el recurso en forma tal que reciban ingresos en cuantía igual a los que obtendrían al liquidar las regalías sobre la base del 20%. Ecopetrol asumirá el valor de la diferencia.

De otra parte, se mantiene el ingreso de Departamentos y Municipios petroleros, que para el año de 1.992 se calcula en \$145.018'000.000,00. Sin embargo, tal como se explicó, para efectos de asegurar la correcta utilización de los recursos provenientes de la regalía petrolera, se limita el citado ingreso de Departamentos y Municipios, con base en una escala de producción, lo cual implica que para el año de 1.995, y con niveles de producción similares a 1992, un aumento de los ingresos del Fondo Nacional de Regalías del orden de \$29.383'000.000,00. Este dinero lo revertirá el Fondo a las entidades territoriales que conforman el CORPES del cual proviene la regalía. Como el Fondo asigna con base en proyectos elegibles, este mecanismo asegura que los recursos financieros no sobrepasarán la capacidad de inversión de las entidades territoriales beneficiarias.

Sin embargo, para efectos de permitir a las entidades territoriales un periodo de transición dentro del cual ajusten sus diseños presupuestales, se establece que el escalonamiento surtirá efectos a partir del tercer año de vigencia de la Ley. Durante los dos primeros años, el escalonamiento es menos severo pero en todo caso limita el monto total a recibir (arts.44 y 45).

b. Carbón

La ley 61 de 1979, por medio de la cual se creó el Fondo Nacional del Carbón, estableció un impuesto específico del 5% sobre el valor en boca de mina del mineral extraído. Además, esta misma disposición, repetida en el Código de Minas, previó que en caso en que se pacte una regalía superior al porcentaje citado, se exonera el pago del impuesto.

El proyecto más importante relacionado con la extracción del carbón, es el de Cerrejón Zona Norte. En él, una de las partes -INTERCOR- pactó contractualmente con CARBOCOL, una regalía del 15% sobre el valor en boca de mina, del 50% del mineral extraído. Significa lo anterior que mientras la primera se exoneró del pago del impuesto (por establecerse una regalía con un porcentaje tres veces superior); la segunda debe pagar un tributo del 5% sobre el valor correspondiente de su cuota de producción (50%).

En cuanto a la distribución de los recursos provenientes del pago de la regalía y del impuesto, su regulación ha sido modificada en varias oportunidades: desde la Ley 61 de 1979, pasando por el Decreto Extraordinario 3.453 de 1983, hasta la Ley 76 de 1985. Estos cambios tuvieron su fundamento principalmente en la creación de diversas entidades como Corpoguajira y la Región de Planificación de la Costa Atlántica. Finalmente, el Código de Minas (decreto 2.655 de 1988) consagró, en su artículo 230, el impuesto del 5% sobre el valor del carbón en boca de mina; y la obligación para "las personas que por concepto de explotación de carbón paguen al Estado o a los organismos descentralizados del orden nacional, regalías, cánones o participaciones cuyo producido sea inferior al que resultare de aplicarles el gravamen del cinco por ciento (5%) de que trata el inciso anterior, pagarán la diferencia como impuesto. En caso de que tal producido fuere superior, estarán exonerados de dicho gravamen". En cuanto a la distribución de la regalías, estipuló el Código de Minas en el inciso tercero del art. 217, que la regalía pactada por la empresa industrial y comercial del estado será distribuida por partes iguales entre ésta y la Nación, correspondiéndole al CONPES determinar la forma en que se distribuirá lo correspondiente a ésta última. Para el Cerrejón - Zona Norte actualmente la situación es la siguiente: CARBOCOL paga un impuesto del 5% sobre el 50% de la producción, el cual deberá distribuirse como lo establece el Código de Minas. En cuanto a la Nación, ésta recibe el 50% de la regalía pactada la cual se reparte conforme lo determinado por el CONPES. De estos porcentajes que corresponden a la Nación y a CARBOCOL, por decisiones del Gobierno Nacional, para el año de 1991, se hizo una asignación al CORPES C.A., quedando distribuido el producido del impuesto y la regalía

así: 56% Nación, 18% Departamento de la Guajira, 20% Municipio de Barrancas y 6% Corpoguajira. En cuanto a la Nación, ésta recibe el 50% de la regalía pactada la cual se reparte de acuerdo con lo determinado por el CONPES.

El Proyecto de Ley establece una regalía del 5% sobre el valor bruto del valor de la producción en boca de mina (art. 16). En primera instancia parecería que la situación actual sufriría una nueva modificación. Para mantener el equilibrio y evitar traumatismos en cuanto a los recursos recibidos por las diversas entidades, el proyecto busca realizar una distribución tanto de regalías como de compensaciones monetarias pactadas que atienda este principio. Debe tenerse en cuenta que algunos beneficiarios se verán perjudicados en cuanto a sus ingresos provenientes de regalías, pues bien es sabido que la Constitución Nacional no permite adjudicarle recursos por este concepto a entidades distintas de las territoriales y además estableció la obligación de considerar, para la asignación, a los municipios portuarios y fluviales del Río Grande de la Magdalena que antes no recibían. Por tal razón, y en la medida de lo posible, los porcentajes establecidos principalmente para la distribución de compensaciones, pretenden demostrar un esfuerzo por preservar los ingresos y lograr así que los interesados y directamente beneficiados puedan seguir contando con unos recursos que determinaban sus planes y programas de desarrollo (Arts. 33 y 40). Instituciones como Corpoguajira y el Fondo de Fomento al Carbón continuarán recibiendo recursos suficientes para el adecuado cumplimiento de sus funciones y objetivos.

Sin embargo, al igual que en hidrocarburos, se establece un límite en el monto de regalías a recibir por Departamentos y Municipios. Para el año de 1992, de aplicarse las reglas propuestas, se calcula que estas entidades deberían recibir \$11,476 millones, menos \$489 millones que ingresarían al Fondo Nacional de Regalías y que serían revertidos en los Departamentos y Municipios que conforman el CORPES del cual provenga el ingreso originado por dicha limitación.

Se consagra en el proyecto un precio base para la liquidación de las regalías generadas por la explotación del carbón (art. 22). Si bien es cierto que el decreto 2656 de 1988 en su artículo 16 se refiere al tema en cuestión, no puede olvidarse que esa disposición en particular se encuentra encaminada a regular y determinar el precio para la liquidación correspondiente del impuesto del 5% consagrado en la legislación minera. Por tal razón y con el ánimo de otorgarle jerarquía legal a una norma contenida en un Decreto y que solo

puede aplicarse al impuesto y no a la regalía, se propone regular en su totalidad el precio base para liquidar la regalía del carbón.

c. Níquel

La regalía del Níquel se estableció (8%) por vía contractual en lo que respecta a la explotación de CERROMATOSO S.A., en el Municipio de Montelíbano, Departamento de Córdoba. El Código de Minas (art.221) estableció que dicha regalía se distribuiría en un 60% para la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge - C.V.S. y el 40% restante entre los Municipios de Montelíbano (20%), Ayapel (5%), Puerto Libertador (4%), Planeta Rica (4%), Pueblo Nuevo (4%) y Buenavista (3%). Para las demás explotaciones de Níquel en el país la legislación minera no prevé regalía alguna.

En el presente proyecto se establece una regalía del 3% sobre el valor bruto de la producción en boca de mina, para todo el país (art.16). Se pretende en el articulado del proyecto establecer una relación entre regalía y compensaciones, que permita mantener, en la medida de lo posible, los ingresos de las entidades que vienen recibiendo regalías en el Departamento de Córdoba. No obstante, no puede desconocerse el mandato constitucional que obliga a asignar los recursos provenientes de regalías a Departamentos y Municipios productores, así como a los Municipios portuarios y los ribereños del Río Grande de la Magdalena. Ello implica que los Municipios no productores, que hoy son beneficiarios no podrán seguir recibiendo regalías. Por el contrario, el Departamento de Córdoba, que no ha recibido regalías, para el año de 1.992 recibiría el 34.4 % del total de regalías y compensaciones, o sea una suma aproximada de \$1,820 millones de pesos.

De otra parte, la C.V.S. que no puede recibir recursos de la regalía (3%), recibiría para el año de 1.992 la suma de \$1.887'000.000,00 por concepto de la compensación. Del 5% pactado en exceso del porcentaje que se fija como regalía, esta suma corresponde al 57% de la compensación con lo cual podrá continuar implementando sus planes y programas de desarrollo en la zona.

d. Hierro

Para los minerales metálicos, cuando la producción sea superior a las 100.000 toneladas/año, se fijó una regalía del 3% del precio de venta del mineral en bruto, puesto en boca de mina o en plaza (art.219 Código de Minas). El presente proyecto extiende dicha regalía a todas las explotaciones, sin importar el nivel de producción. De esta forma, todas las explotaciones de los minerales

referidos pagarán dicha regalías, sin perjuicio de los porcentajes mayores que se hayan pactado con anterioridad a la vigencia de la ley objeto del presente proyecto.

La legislación minera no tiene prevista una regalía específica para la explotación de hierro, pero sí establece unas reglas de distribución (art.222 Código de Minas) de las regalías pactadas. El Gobierno propone al H. Congreso una distribución que mantiene los ingresos de las entidades actualmente beneficiarias y que no implica cambio alguno en el monto de las regalías pactadas actualmente. De esta forma, de un total proyectado para el año de 1.992, que asciende a \$660'000.000,00, la distribución implica las siguientes participaciones: Departamento productor (\$152'000.000,00), Municipio productor (165'000.000,00), Municipios portuarios (\$13'000.000,00) y MINERALCO S.A. (\$330'000.000,00). De esta forma, lo que antes recibía el IDEBOY (Instituto Departamental) hoy lo recibe directamente el Departamento, pudiendo hacerle transferencia al Instituto si así se considera.

e. Metales preciosos

La explotación de oro está gravada con un impuesto del 3% de la producción (art.231 Código de Minas). Así mismo, existe una regalía de ley del 3%, sobre el valor del producto bruto, en explotaciones de metales preciosos de aluvión (régimen de concesión - art.218 Código de Minas).

En el proyecto se elimina el impuesto del 3% para explotaciones de oro de propiedad nacional, reemplazándolo por la regalía en el mismo porcentaje: continúan con el impuesto las de propiedad privada. Así mismo, se mantiene el impuesto (3%) y la regalía (3%) para las de aluvión de metales preciosos de propiedad nacional.

En cuanto a las participaciones, el Municipio productor recibe hoy día la totalidad de la regalía. En el proyecto, atendiendo mandatos constitucionales, se establece participación también para los Departamentos productores y los Municipios portuarios. Los Municipios productores recibirán un porcentaje significativo, no solo por el gran impacto ambiental que reciben, sino para asegurar un control sobre los niveles de producción que se reporten para calcular la regalía.

f. Platino

Las explotaciones de platino están gravadas con un impuesto del 4%; el impuesto es reemplazado por una regalía del 4%, manteniendo el impuesto para las explotaciones de mineral de propiedad privada. Al igual que con el oro y la plata, se mantiene el impuesto del 3% para las explotaciones de aluvión de propiedad nacional.

g. Sal

Se mantiene la regalía vigente actualmente en el Código de Minas (12%). La regalía del 23% que actualmente recibe el Departamento de la Guajira la seguirá percibiendo como compensación adicional a la regalía.

h. Piedras Preciosas y Semipreciosas

Los mineros de esmeraldas en el país no han pagado las regalías que por Ley les correspondería pagar (15%). Esta situación no se ha podido corregir, no obstante que MINERALCO S.A. (antes ECOMINAS) trató en repetidas ocasiones de lograrlo, por las dificultades que se presentan para determinar con certeza los niveles de producción.

Ante esta situación, MINERALCO S.A. estableció una contraprestación distinta a la regalía, consistente en cobrar una suma de dinero anual por hectárea contratada. Este cánón superficiario ha producido ingresos de \$198 millones, que para el año de 1991 se distribuyeron así:

Municipios:	\$ 36 millones
Departamentos:	\$ 6 millones
MINERALCO S.A.:	\$ 156 millones
TOTAL:	\$ 198 millones

El Gobierno Nacional considera que estos ingresos de ninguna manera reflejan lo que debería percibirse. En efecto, si tenemos en cuenta que para el año de 1991 las exportaciones registradas suman \$95.256 millones, el producido de las regalías debería ser muy superior a lo actualmente percibido por concepto del cánón superficiario. Debe aclararse que la exportación se efectúa sobre piedras preciosas que tienen un valor agregado importante y que las regalías se deben liquidar sobre el valor en boca o borde de mina.

Tomando el valor total de las exportaciones y asumiendo que el valor en boca de mina es del 30% de aquel, la regalía del 15% hubiera sido del orden de \$4.286,5 millones para el año de 1991.

En el presente proyecto de ley, se fija una regalía del 3%, que arrojaría, para el año de 1992, un producido de \$857.3 millones. El Gobierno iniciará un proceso de renegociación de los contratos existentes, con los mineros de esmeraldas, para que dicha regalía sea efectiva.

Sin embargo, la señalada regalía tampoco es suficiente como contraprestación por el aprovechamiento de un recurso mineral de tanto valor comercial. Por ello, se propone al H. Congreso el establecimiento de un cánón superficiario (art. 16) muy superior a los actualmente pactados (15, 10, y 5 salarios mínimos), atendiendo el potencial geológico de las zonas a contratar. Dicho cánón, para el año de 1992, produciría unos ingresos adicionales de \$1.438 millones.

Debe subrayarse que esta iniciativa no pretende exclusivamente obtener mayores recursos fiscales. Con ella, se obtendría un reordenamiento de la minería de piedras preciosas y semipreciosas en el país, lográndose así que las regiones esmeraldíferas, tradicionalmente sometidas a problemas de orden público, tendrían ingresos que permitirían satisfacer los requerimientos de inversión para suplir la deficiencias de infraestructura y servicios de que hoy se adolece.

i. Otros minerales

Bajo esta denominación, el proyecto abarca todos aquellos minerales que no están gravados con regalía o impuesto. Se trata, básicamente, de los minerales no metálicos que son utilizados en la industria de la construcción, en obras públicas (Vgr. caliza, marmol, yeso, piedra común, recebo, puzolanas).

Atendiendo el mandato constitucional que universaliza el pago de regalías, para estos minerales, se propone una regalía de hasta el 3%. Se faculta a los Municipios de ubicación de las explotaciones para establecer la regalía dentro de ese rango.

3. RECAUDACION DE LAS REGALIAS

Se propone que sea el Gobierno Nacional quien señale las entidades que se encargarán del recaudo de las regalías. De esta forma, se podrá atender en forma flexible al desarrollo y efectividad de dicha actividad, pudiendo cambiar la entidad recaudadora en la medida que la experiencia así lo exija.

Es evidente que para algunos minerales dicho recaudo podría seguirse efectuando por las entidades que hoy día lo hacen: ECOPETROL, en hidrocarburos; CARBOCOL, en el carbón. Para otros minerales, debe la legislación permitir que haya modificaciones por la vía reglamentaria. Así, por ejemplo, para las explotaciones de oro la Ley eliminó el monopolio en su comercialización, en forma tal que el Banco de la República no será la única entidad que compre dicho metal precioso; en principio, podría considerarse que el recaudo de las regalías lo efectúen las entidades compradoras que estén debidamente autorizadas para ello o los Municipios de ubicación de los yacimientos. En el mismo orden de ideas, para las explotaciones de materiales de construcción sería acertado asignar tal función a los Municipios, quienes pueden adelantar un control más inmediato sobre los volúmenes extraídos.

CAPITULO IV PARTICIPACIONES EN LAS REGALIAS Y COMPENSACIONES PACTADAS

1. DERECHOS DE LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS EN CUYO TERRITORIO SE ADELANTAN LAS EXPLOTACIONES

Acatando el mandato contenido en el art. 360 de la Constitución, el proyecto de ley reafirma el derecho de los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables a participar en los ingresos por concepto de regalías y compensaciones que el Estado perciba. El capítulo establece las reglas de reparto para diversas categorías de minerales diferenciando las participaciones por concepto de regalías de las que provengan de compensaciones.

El criterio general con el que se han establecido esas distribuciones ha sido el de conservar, hasta donde ha sido posible, el esquema de reparto que existe en la actualidad.

2. PARTICIPACION DE LOS PUERTOS EN LAS REGALIAS Y COMPENSACIONES

Según el art. 360 de la Constitución Política "...Los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones".

En desarrollo de este precepto constitucional, el proyecto de ley asume que por puertos debe entenderse los municipios en donde se encuentra la infraestructura portuaria que se utiliza, de manera ordinaria, para el cargue o descargue de los recursos naturales no renovables o sus derivados. Sin embargo, en numerosos casos el ámbito de influencia próxima e inmediata de un puerto es más amplio que el territorio del municipio que alberga los muelles, sobre todo cuando las facilidades portuarias se contruyen aprovechando accidentes geográficos, tales como bahías, ensenadas, radas, etc. que normalmente abarcan el territorio de varios municipios. Y tal como atrás se anotó, en el evento de un accidente ecológico ocurrido en el proceso de cargue y descargue de minerales, muy probablemente los daños se extenderán a los municipios vecinos al portuario.

En previsión de que estas situaciones pueden ocurrir en la vida real, el proyecto de ley asigna a la Comisión Nacional de Regalías la facultad de distribuir los beneficios económicos entre todos los municipios que configuran la zona portuaria. Para estos efectos la Comisión tendrá en cuenta los siguientes criterios: volúmenes transportados, impacto ambiental y necesidades básicas insatisfechas.

3. DERECHOS DE LOS MUNICIPIOS RIBEREÑOS DEL RIO MAGDALENA

La Constitución Política creó la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena. Dispuso, además que la ley "...Definirá en favor de los municipios ribereños un tratamiento especial en la asignación de regalías...". Para cumplir esta disposición el proyecto de ley establece que dicha Corporación participará en el 2% de los ingresos anuales netos del fondo Nacional de Regalías. A su vez, dicha corporación, de conformidad con la ley que habrá de expedirse para regular su funcionamiento, distribuirá estos recursos entre los municipios ribereños.

4. REGLAS GENERALES PARA LA DISTRIBUCION DE REGALIAS Y COMPENSACIONES

En páginas anteriores de este documento se puso de presente que el Gobierno no tiene el propósito de que el Congreso reforme el régimen de regalías vigente. De donde, salvo ajustes marginales, los explotadores privados de recursos mineros seguirán sometidos al pago de las contraprestaciones mínimas de carácter unilateral previstas en la legislación minera; sin perjuicio, se

reitera, de las contraprestaciones suplementarias que se estipulen por la vía contractual.

En lo que toca a la distribución de regalías y compensaciones, el proyecto de ley, inspirado en un criterio semejante, plantea reglas de distribución enderezadas a mantener las cesiones contenidas en la legislación existente. En acatamiento de la Constitución, el Fondo Nacional de Regalías debe entrar a funcionar como mecanismo catalizador de las regalías no asignadas directamente a las entidades territoriales, para establecer las cuotas que se le asignarían se ha procurado que ellas sean las que en la actualidad percibe la Nación.

Ahora bien, aún tratándose del mismo mineral las reglas de reparto son diferentes para regalías y compensaciones. Este planteamiento permite que las entidades territoriales, actualmente beneficiarias de recursos provenientes de regalías, continúen recibéndolas y que, por la vía de las compensaciones y de las transferencias otras entidades perciban ingresos para continuar desarrollando sus actividades (Vgs. C.V.S., CORPES).

Tratándose de las compensaciones pactadas, la Constitución dió flexibilidad y, por ende, la ley puede, con entera autonomía, determinar los entes públicos beneficiarios de participaciones. Con este fundamento, el proyecto establece que de las compensaciones participen también, por lo general, la empresa industrial y comercial del Estado titular del respectivo recurso minero en virtud de aporte que le haga el Ministerio de Minas, los Fondos de Inversión Regional, FIR, y las Corporaciones Autónomas Regionales en cuyo territorio se efectúan las explotaciones.

CAPITULO V DISPOSICIONES FINALES

Se derogan las normas de la legislación minera y petrolera que son reemplazadas por las disposiciones del presente proyecto de ley y se determina la vigencia de la misma. Así mismo, en forma expresa se establece que el Fondo Nacional de Regalías no estará sujeto al pago del impuesto a la renta.

Señores miembros del H. Congreso:

El proyecto de ley que el Gobierno somete a consideración del H. Congreso se refiere a materias trascendentales para el desarrollo futuro del país, el cual

debe enmarcarse dentro de un esquema de autonomía y descentralización profundas, pero, al mismo tiempo, con un alto grado de armonía entre los planes de desarrollo de la Nación y los de las entidades territoriales. El carácter no renovable de los recursos mineros hace indispensable la adopción de criterios rigurosos de eficiencia y beneficio social en la utilización de las rentas que el Estado percibe por este concepto.

Del H. Congreso con toda atención,

ALEJANDRO MARTINEZ VILLEGAS
Ministro de Minas y Energía (E)

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA
OFICINA DE PLANEACION
EFECTOS DE LA DISTRIBUCION DE REGALIAS EN 1991

MINERAL: TODOS LOS MINERALES

BASE LEGAL	B E N E F I C I A R I O S									
	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO PRODUCTOR	MUNICIPIO PORTUARIO	FONDO REGALIAS	CORPES	CORPORACION	EMPRESA ESTADO	NACION	TOTAL	
SITUACION ACTUAL (1)										
DISTRIBUCION REGALIA	43.0%	13.6%	0.4%	0.0%	4.8%	2.1%	3.5%	32.6%	100.0%	
IMPUESTO PARTICIPACION	5.5%	75.4%	0.0%	0.0%	2.6%	1.8%	14.6%	0.0%	100.0%	
TOTAL	34.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	65.1%	0.0%	100.0%	
VALOR (MILLON \$)	40.9%	17.0%	0.4%	0.0%	4.6%	2.1%	4.4%	30.6%	100.0%	
REGALIA	\$85,559	\$26,947	\$833	\$0	\$9,461	\$4,193	\$7,029	\$64,767	\$198,790	
IMPUESTO PARTICIPACION	\$663	\$9,030	\$0	\$0	\$309	\$221	\$1,753	\$0	\$11,976	
TOTAL	\$257	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$480	\$0	\$737	
	\$86,479	\$35,978	\$833	\$0	\$9,771	\$4,414	\$9,261	\$64,767	\$211,503	
SITUACION PROPUESTA										
DISTRIBUCION REGALIA	45.7%	17.4%	0.6%	36.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	
COMPENSACION	10.8%	4.2%	1.8%	0.0%	5.6%	16.6%	61.0%	0.0%	100.0%	
TOTAL	43.2%	16.4%	0.7%	33.7%	0.4%	1.2%	4.4%	0.0%	100.0%	
VALOR (MILLON \$)										
REGALIA	\$90,823	\$34,597	\$1,212	\$72,245	\$0	\$0	\$0	\$0	\$198,878	
COMPENSACION	\$1,664	\$,650	\$283	\$0	\$859	\$2,558	\$9,411	\$0	\$15,424	
TOTAL	\$92,487	\$35,247	\$1,495	\$72,245	\$859	\$2,558	\$9,411	\$0	\$214,302	

Fuente: Oficina de Planeación-Mirminas

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA
OFICINA DE PLANEACION
EFECTOS DE LA DISTRIBUCION DE REGALIAS EN 1991
Regalía hasta 3%

MINERAL: OTROS

BASE LEGAL	B E N E F I C I A R I O S									
	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO PRODUCTOR	MUNICIPIO PORTUARIO	FONDO REGALIAS	CORPES	CORPORACION	EMPRESA ESTADO	NACION	TOTAL	
SITUACION ACTUAL										
DISTRIBUCION REGALIA	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	
IMPUESTO PARTICIPACION	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	
TOTAL										
VALOR (MILLON \$)										
REGALIA	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	
IMPUESTO PARTICIPACION	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$85	\$0	\$85	
TOTAL										
SITUACION PROPUESTA										
DISTRIBUCION REGALIA	20%	78%	2%							
COMPENSACION										
TOTAL										
VALOR (MILLON \$)										
REGALIA	\$211	\$824	\$21	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$1,056	
COMPENSACION	\$211	\$824	\$21	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$1,056	
TOTAL										

Fuente: Oficina de Planeación-Mirminas

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA
OFICINA DE PLANEACION
EFECTOS DE LA DISTRIBUCION DE REGALIAS EN 1991
Regalía Presuntiva

MINERAL: ESMERALDAS

SITUACION ACTUAL DISTRIBUCION REGALIA IMPUESTO PARTICIPACION TOTAL VALOR (MILLON \$) REGALIA IMPUESTO PARTICIPACION TOTAL	BASE LEGAL	B E N E F I C I A R I O S								TOTAL	
		DEPARTAMENTO	MUNICIPIO PRODUCTOR	MUNICIPIO PORTUARIO	FONDO REGALIAS	CORPES	CORPORA CION	EMPRESA ESTADO	NACION		
14.4%	Contractual	85.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
0.0%		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
3.0%		18.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
\$6		\$36	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$42
\$6		\$36	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$156
											\$197
20.0%		30.0%	2.0%	48.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
10.0%		18.0%	2.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
12.8%		21.4%	2.0%	13.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
\$114		\$171	\$11	\$274	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$571
\$144		\$259	\$29	\$274	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$1,439
\$258		\$430	\$40	\$274	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$2,010

Fuente: Cálculos Oficina de Planeación con base en información de Mineralco.

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA
OFICINA DE PLANEACION
EFECTOS DE LA DISTRIBUCION DE REGALIAS EN 1991
Regalía 12%
Compensacion (*)

MINERAL: SAL

SITUACION ACTUAL DISTRIBUCION REGALIA IMPUESTO PARTICIPACION TOTAL VALOR (MILLON \$) REGALIA IMPUESTO PARTICIPACION TOTAL	BASE LEGAL	B E N E F I C I A R I O S								TOTAL	
		DEPARTAMENTO	MUNICIPIO PRODUCTOR	MUNICIPIO PORTUARIO	FONDO REGALIAS	CORPES	CORPORA CION	EMPRESA ESTADO	NACION		
0.0%	Decreto 1249/74	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
100.0%	Decreto 2655/88	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
43.4%		56.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
		\$335	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$335
\$257		\$335	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$257
\$257		\$335	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$592
16.0%		82.0%	2.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
78.0%		20.0%	2.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
42.9%		55.1%	2.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
\$54		\$275	\$7	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$335
\$200		\$51	\$5	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$257
\$254		\$326	\$12	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$592

(*) Actualmente La Guajira recibe una participacion del 23%
(1) De la Regalía del Municipio de Zipaquira se transfiere el 0.75% a la Diócesis del Municipio. Otros municipios y corregimientos productores reciben sumas fijas congeladas. En el momento son productores de sal terrestre Nemocon y Zipaquira.

Fuente: Sección de Regalías e Impuestos de la Dirección de Minas

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA
OFICINA DE PLANEACION
EFECTOS DE LA DISTRIBUCION DE REGALIAS EN 1991
Regalia 4%

MINERAL: PLATINO

BASE LEGAL	BENEFICIARIOS								
	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO PRODUCTOR	MUNICIPIO PORTUARIO	FONDO REGALIAS	CORPES	CORPORACION	EMPRESA ESTADO	NACION	TOTAL
SITUACION ACTUAL DISTRIBUCION REGALIA IMPUESTO PARTICIPACION TOTAL VALOR (MILLON \$)	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	\$0	\$505	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$505
SITUACION PROPUESTA DISTRIBUCION REGALIA COMPENSACION TOTAL VALOR (MILLON \$)	20.0%	76.5%	0.5%	3.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	20.0%	76.5%	0.5%	3.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	\$101	\$386	\$3	\$15	\$0	\$0	\$0	\$0	\$505
TOTAL	\$101	\$386	\$3	\$15	\$0	\$0	\$0	\$0	\$505

Fuente: Banco de la republica y Seccion de Regalias e Impuestos de la Dirección de Minas

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA
OFICINA DE PLANEACION
EFECTOS DE LA DISTRIBUCION DE REGALIAS EN 1991
Regalia 3%

MINERAL: ORO Y PLATA

BASE LEGAL	BENEFICIARIOS								
	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO PRODUCTOR	MUNICIPIO PORTUARIO	FONDO REGALIAS	CORPES	CORPORACION	EMPRESA ESTADO	NACION	TOTAL
SITUACION ACTUAL DISTRIBUCION REGALIA IMPUESTO PARTICIPACION TOTAL VALOR (MILLON \$)	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	\$0	\$7,789	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$7,789
SITUACION PROPUESTA DISTRIBUCION REGALIA COMPENSACION TOTAL VALOR (MILLON \$)	20.0%	76.5%	0.5%	3.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	20.0%	76.5%	0.5%	3.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	\$1,561	\$5,969	\$39	\$234	\$0	\$0	\$0	\$0	\$7,803
TOTAL	\$1,561	\$5,969	\$39	\$234	\$0	\$0	\$0	\$0	\$7,803

Fuente: Para Oro Banco Republica; Para Plata calculos Oficina de Planeacion

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA
OFICINA DE PLANEACION

EFFECTOS DE LA DISTRIBUCION DE REGALIAS EN 1991
(* Regalia 7.5% y Participacion 7.5%
(**) Regalia 3% y Compensacion 12%

MINERAL: HIERRO

SITUACION ACTUAL DISTRIBUCION REGALIA IMPUESTO PARTICIPACION TOTAL VALOR (MILLON \$) REGALIA IMPUESTO PARTICIPACION TOTAL	BASE LEGAL	B E N E F I C I A R I O S										TOTAL			
		DEPARTAMENTO	MUNICIPIO PRODUCTOR	MUNICIPIO PORTUARIO	FONDO REGALIAS	CORPES	IDEBOY	EMPRESA ESTADO	NACION	EMPRESA ESTADO	NACION				
	Contrac (*) (1)	0.0%	50.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	49.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
		0.0%	25.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	24.9%	0.0%	50.1%	0.0%	0.0%	100.0%
			\$119	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$119	\$0	\$238	\$0	\$238	\$238
		\$0	\$119	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$119	\$0	\$239	\$0	\$239	\$239
		49.0%	49.0%	2.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
		16.6%	18.9%	2.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	62.5%	0.0%	62.5%	100.0%
		25.1%	24.9%	2.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	50.0%	0.0%	50.0%	100.0%
		\$47	\$47	\$2	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$96	\$0	\$96	\$96
		\$63	\$72	\$8	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$382	\$0	\$382	\$382
		\$110	\$119	\$10	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$382	\$0	\$382	\$382

(1) La distribución se hace conforme al Decreto 2655/88

Nota: EL IDEBOY es la entidad que actualmente recibe los recursos

Fuente: Sección de Regalías e Impuestos de la Dirección de Minas

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA
OFICINA DE PLANEACION

EFFECTOS DE LA DISTRIBUCION DE REGALIAS EN 1991
(* Regalia 8%
(**) Regalia 3% y Compensacion 5%

MINERAL: NIQUEL

SITUACION ACTUAL DISTRIBUCION REGALIA IMPUESTO PARTICIPACION TOTAL VALOR (MILLON \$) REGALIA IMPUESTO PARTICIPACION TOTAL	BASE LEGAL	B E N E F I C I A R I O S										TOTAL			
		DEPARTAMENTO	MUNICIPIO PRODUCTOR	MUNICIPIO PORT(1)	FONDO REGALIAS	CORPES	CORPORA CION	EMPRESA ESTADO	NACION	EMPRESA ESTADO	NACION				
	Contrac (*) (2)	0.0%	20.0%	20.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	60.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
		0.0%	20.0%	20.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	60.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
			\$833	\$833	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$2,498	\$0	\$0	\$0	\$0	\$4,164
		\$0	\$833	\$833	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$2,498	\$0	\$0	\$0	\$0	\$4,164
		25.0%	50.0%	4.5%	20.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
		40.0%	2.0%	1.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	57.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
		34.4%	20.0%	2.3%	7.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	35.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
		\$390	\$781	\$70	\$320	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$1,562
		\$1,041	\$52	\$26	\$320	\$0	\$0	\$0	\$0	\$1,484	\$0	\$0	\$0	\$0	\$2,603
		\$1,431	\$833	\$96	\$320	\$0	\$0	\$0	\$0	\$1,484	\$0	\$0	\$0	\$0	\$4,164

(1) En la situación actual esta participación corresponde a municipios de Cordoba, vecinos a Montelibano

(2) La distribución se hace conforme al Decreto 2655/88

Fuente: Sección de Regalías e Impuestos de la Dirección General de Minas

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA
OFICINA DE PLANEACION
EFECTOS DE LA DISTRIBUCION DE REGALIAS EN 1991
Regalía 20%

MINERAL: HIDROCARBUROS

SITUACION ACTUAL DISTRIBUCION REGALIA IMPUESTO PARTICIPACION TOTAL VALOR (MILLON \$) REGALIA IMPUESTO PARTICIPACION TOTAL	SITUACION PROPUESTA DISTRIBUCION REGALIA (2) COMPENSACION TOTAL VALOR (MILLON \$) REGALIA COMPENSACION TOTAL	BASE LEGAL	B E N E F I C I A R I O S								TOTAL
			DEPARTAMENTO	MUNICIPIO PRODUCTOR	MUNICIPIO PORTUARIO	FONDO REGALIAS	CORPES	CORPORACION	EMPRESA ESTADO	NACION	
		Contractual (1)	46.3%	12.6%	0.0%	0.0%	4.6%	0.4%	0.0%	36.1%	100.0%
			46.3%	12.6%	0.0%	0.0%	4.6%	0.4%	0.0%	36.1%	0.0%
			\$82,791	\$22,555	\$0	\$0	\$8,172	\$655	\$0	\$64,491	\$178,664
			\$82,791	\$22,555	\$0	\$0	\$8,172	\$655	\$0	\$64,491	\$0
			47.5%	12.5%	0.5%	39.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
			47.5%	12.5%	0.5%	39.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
			\$84,866	\$22,333	\$893	\$70,573	\$0	\$0	\$0	\$0	\$178,664
			\$84,866	\$22,333	\$893	\$70,573	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0

(1) La distribución se efectúa con base en la Ley 75/86, el Decreto-Ley 2310/74, la Ley 76/85 y los Decretos que la desarrollan.
Fuente: Los cálculos se basan en las producciones calculadas y proyectadas por la División de Fiscalización de Hidrocarburos y si
y en estimaciones de la Oficina de Planeación

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA
OFICINA DE PLANEACION
EFECTOS DE LA DISTRIBUCION DE REGALIAS EN 1991
Regalía 5%

MINERAL: CARBON

SITUACION ACTUAL (1) DISTRIBUCION REGALIA IMPUESTO PARTICIPACION TOTAL VALOR (MILLON \$) REGALIA IMPUESTO PARTICIPACION TOTAL	SITUACION PROPUESTA DISTRIBUCION REGALIA (2) COMPENSACION TOTAL VALOR (MILLON \$) REGALIA COMPENSACION TOTAL	BASE LEGAL	B E N E F I C I A R I O S								TOTAL
			DEPARTAMENTO	MUNICIPIO PRODUCTOR	MUNICIPIO PORTUARIO	FONDO REGALIAS	CORPES	CORPORACION	CARBOL FFC	NACION	
		Decreto 2655/88	18.0%	20.0%	0.0%	0.0%	8.4%	6.0%	45.8%	1.8%	100.0%
			18.0%	20.0%	0.0%	0.0%	8.4%	6.0%	47.6%	0.0%	100.0%
			\$2,762	\$3,069	\$0	\$0	\$1,289	\$921	\$7,029	\$276	\$15,347
			\$665	\$736	\$0	\$0	\$309	\$221	\$1,753	\$0	\$3,682
			\$3,425	\$3,806	\$0	\$0	\$1,598	\$1,142	\$8,781	\$276	\$19,029
			42.0%	46.0%	2.0%	10.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
			2.0%	2.0%	0.0%	0.0%	8.0%	10.0%	76.0%	0.0%	100.0%
			19.4%	21.2%	2.0%	4.4%	4.5%	5.6%	42.9%	0.0%	100.0%
			\$3,480	\$3,812	\$166	\$ 829	\$859	\$0	\$0	\$0	\$8,286
			\$ 215	\$215	\$215	\$ 829	\$859	\$1,074	\$8,165	\$0	\$10,743
			\$3,695	\$4,026	\$381	\$ 829	\$859	\$1,074	\$8,165	\$0	\$19,029

(*) Actualmente INTERCOR paga una regalía del 15% sobre su producción en Cerrejón Zona Norte. En la propuesta el 5% sería regalía
y el 10% restante sería compensación.

Fuente: Los valores de regalías se tomaron de la Ley de Presupuesto 1992 e informes de Carbocol
Los impuestos para 1991 de informes de Carbocol.
Los recursos destinados a Carbocol (Fondo Nacional de Carbon-FNC), se distribuyen en un 92% para la empresa y un 8% para el FNC

**PROGRAMA PARA
LA MASIFICACION
DEL CONSUMO
DEL GAS**

Ministerio de Minas y Energía
BIBLIOTECA

INTRODUCCION

El presente documento somete a consideración del CONPES el programa para la masificación del consumo de gas, destinado a mejorar la oferta de energía a los usuarios, reducir sus costos y promover la conservación y uso racional de los recursos energéticos.

ANTECEDENTES

La oferta de energía en el país no ha obedecido a parámetros de eficiencia económica, debido a la incoherencia en la estructura de precios, limitación de fuentes energéticas, numerosos problemas institucionales y la carencia de recursos financieros. A lo largo de los últimos 20 años la ampliación de la oferta eléctrica no se acompañó con un adecuado incremento en la oferta de gas natural libre¹ y gas propano -GLP-², a pesar de sus grandes ventajas. A finales de los ochenta el gas representaba sólo el 8.5% del consumo final de energía en los hogares y un 17.6% del consumo industrial, mientras que en otros países el consumo residencial e industrial es abastecido en un 50% y 30% por gas, respectivamente.

Colombia tiene una estructura de consumo de energía que es atípica con respecto al patrón existente en otros países. En el sector residencial subsiste una alta participación de energía eléctrica para los usos de cocción, en tanto que energéticos más económicos y mucho más eficientes, como el propano o el gas natural sólo representan una pequeña porción.

La matriz de consumo de energía en Colombia muestra que el 60% del consumo energético de la industria lo componen solamente derivados del petróleo y carbón. De otra parte, el 62% del consumo residencial se abastece con leña. El bajo rendimiento de la leña como energético exige un consumo

1 El gas natural es una mezcla de hidrocarburos, cuyo compuesto principal es el metano. Su transporte se efectúa normalmente en estado gaseoso por ductos, debido a las altas presiones requeridas para su licuefacción. En los pozos productores se encuentra en estado libre o asociado con el petróleo.

2 El gas propano o GLP (gas licuado del petróleo) es una mezcla de hidrocarburos livianos con una alta proporción de propano. Su transporte y almacenamiento se efectúa normalmente en estado líquido. En general, este gas es un subproducto del proceso de refinación del petróleo o del tratamiento del gas natural.

de recursos energéticos 5 veces mayor al requerido con el gas, acarreado un impacto ambiental negativo. El consumo energético de la leña supone la tala de 76.400 hectáreas de bosque por año.

Por fortuna, durante los últimos veinte años se disminuyó en 20 millones de Tep³ el consumo de leña con el aumento de la oferta de electricidad. No obstante, esta sustitución exige gastos muy superiores a los requeridos con la utilización del gas, lo cual lo hace imposible de sostener hacia el futuro. Por ejemplo, es necesario invertir \$7.4 de electricidad para lograr la ebullición de un litro de agua, mientras que sólo costaría \$2.4 con propano o \$1.9 con gas natural.

En Colombia los precios de los energéticos tienen una estructura inadecuada. Exceptuando el carbón, todos los energéticos tienen un precio de venta inferior a su costo económico, lo cual supone subsidios al consumidor. En el caso del propano y el gas natural, los subsidios representan entre el 40% y el 50% de los costos económicos. En 1990 el valor del subsidio de gas natural para generación eléctrica alcanzó \$15.731 millones. Además, a los sectores industrial y residencial también se les otorgó subsidios.

COSTO ECONOMICO Y PRECIO DE LOS ENERGETICOS (US\$/Tep)

Energético	Costo Económico	Precio	% Subsidio
Energía Eléctrica	750.0	504.8	32.7
Gas Propano	231.6	120.6	47.9
Cocinol	213.2	24.0	88.7
Gasolina	213.2	136.6	35.9
Kerosene	186.5	174.0	6.7
Gas Natural	183.7	108.6	40.9
Carbón	24.8	24.8	0.0

Las actuales distorsiones en la oferta energética son el resultado del enorme desarrollo hidroeléctrico, los bajos precios del gas y el confuso esquema institucional del sector energético. Durante la década de los setenta se inició

3 Un Tep (tonelada equivalente de petróleo) equivale a 10¹⁰ calorías

un rápido crecimiento de la demanda de energía que justificó un programa agresivo de inversiones. Los supuestos sobre el incremento de precios de los derivados del petróleo, al igual que los bajos estimativos de costos de las obras hidroeléctricas, favorecieron esta opción. Como es bien conocido, el país tiene hoy más de 2000 Mw en capacidad excedentaria eléctrica y, sin embargo, otras opciones, como el gas, resultan más ventajosas.

La oferta de gas es aún limitada debido a sus bajos precios y, en consecuencia, a la falta de estímulos para el desarrollo de mercados. La actual situación impide, además, la importación de gas y desincentiva la exploración y explotación de reservas.

De otra parte, la deficiente oferta de propano, los bajos precios y el persistente exceso de demanda, exigieron la implantación de cupos para su venta, creando mecanismos arbitrarios, guiados por criterios clientelistas, con la consecuente generación de favoritismos, abusos y, en algunos, casos corrupción. De esta forma, la sociedad incurre en extracostos que sólo favorecen a los intermediarios y a unos pocos consumidores seleccionados. El Ministerio de Minas encomendó recientemente a la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, la administración de los cupos actuales, para su futura eliminación.

Los problemas de precios, las exageradas inversiones en generación eléctrica y la activa participación estatal en la producción de los servicios energéticos han afectado la economía en general. El Estado y sus empresas han subsidiado el consumo de todos los energéticos. Estos factores se agravaron durante la última década, comprometiendo el manejo de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y limitando la inversión en áreas como la educación, salud y justicia.

El mantenimiento de una oferta desequilibrada tiene costos muy altos. En efecto, debido al desbalance energético, el país gasta cada año cerca de US\$285 millones más de lo requerido. Como es natural, una de las consecuencias de este hecho es el deterioro de las finanzas de las empresas públicas de energía.

La crisis energética nacional sólo se superará con la modificación en el patrón de consumo de todos los sectores y una oferta adecuada de energía. Para lograrlo será necesario masificar el uso del gas. Este objetivo se debe basar en una política integral que considere costos, precios, sustitutos y la amplia participación del sector privado, dentro de un marco institucional adecuado.

SITUACION ACTUAL DEL SERVICIO DE GAS

La situación actual se caracteriza por una escasa oferta de gas, una demanda racionada, grandes desequilibrios regionales, una estructura institucional excesivamente regulada y precios muy distorsionados.

OFERTA

El gas natural producido en Colombia anualmente, asciende a 3.8 millones de Tep⁴, sólo un 8.4% del total de los energéticos producidos en el país. Su explotación se efectúa principalmente en los campos de la Guajira (67%) y en el Departamento de Santander (28%). Por su parte, el suministro de propano asciende a 447.000 Tep⁵ y proviene básicamente de las refinerías de Barran- cabermeja (83%) y Cartagena (14%).

El país no efectúa importaciones de gas natural o de propano, ya que los actuales precios internos no lo permiten. Así, la oferta total proviene exclusivamente de la producción nacional.

En los últimos años la oferta de gas natural se ha desarrollado sólo en 31 municipios, principalmente de la Costa Atlántica y el Huila. El número total de usuarios es cercano a los 400.000. De otra parte, a partir de 1985 se construyeron cerca de 500 kilómetros de gasoductos.

CONSUMO

La oferta de gas natural y propano del país es utilizada en la generación eléctrica, la industria y, en menor escala, en el sector residencial. Los mayores consumidores son el sector eléctrico (35.4%), las refinerías de petróleo (21.8%) y el sector industrial (24.4%). En los hogares se consume sólo el 12.9% del total. Esto significa que el consumo per cápita nacional en el sector residencial es excesivamente bajo (0.03 Tep) al compararlo con países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, OECD, donde el consumo residencial es de 0.30 Tep/habitante y con los países del cono sur (Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay) donde es de 0.13 Tep y en México de 0.10 Tep.

4 413 MPCD Millones de pies cúbicos normales por día

5 12.900 BD Barriles por día

Adicionalmente, en Colombia la escasa oferta de gas se encuentra distribuida de manera muy desigual a nivel regional. El Departamento de Santander (28%) y la Costa Atlántica (71%) concentran el 99% del suministro de gas natural. El propano es suministrado principalmente en Bogotá-Cundinamarca y Santander. La oferta de gas es deficitaria en los Departamentos del Viejo Caldas, Antioquia y el resto del occidente del país, donde el consumo residencial se concentra en la energía eléctrica. En algunas ciudades, como Medellín, prácticamente no existen energéticos alternos a la electricidad.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

La excesiva regulación en la explotación y suministro de gas ha originado una estructura institucional obsoleta que impide desarrollar un programa de oferta masiva de gas.

El gas natural es explotado por la Empresa Colombiana de Petroleos y las compañías asociadas. La primera compra el gas de las asociadas para venderlo a las distribuidoras y a los grandes consumidores. El transporte se efectúa en gasoductos de uso público, de propiedad privada, mixta o de Ecopetrol. La distribución urbana la efectúan empresas mixtas, donde generalmente participan Ecopetrol y las empresas eléctricas. El transporte y la distribución se adelantan con base en contratos de concesión con el Ministerio de Minas y Energía.

El propano es producido por Ecopetrol en sus refinerías y se transporta hasta las plantas de abastecimiento por propanoductos y carretera. Las empresas regionales de distribución de propano son, por lo general, de carácter mixto.

Todas las actividades en la comercialización del gas natural y del propano se encuentran reguladas por diferentes entidades del Estado. Sin embargo, no existe una clara asignación de la responsabilidad sobre el suministro del gas en una dependencia relevante del Gobierno o de sus empresas.

PRECIOS

Los precios regulados del gas natural y el propano son bastante inferiores a sus costos reales, haciendo cada vez menos atractiva su explotación y transporte. Estos precios se traducen en subsidios al consumo industrial y residencial, cuyo costo es asumido por Ecopetrol al comprar todo el gas natural.

En la operación de transporte, Ecopetrol paga una tarifa al propietario del gasoducto, la cual es fijada por el Ministerio de Minas y Energía. Las empresas distribuidoras, a su vez, venden el gas natural al usuario final a los precios fijados por la Junta Nacional de Tarifas, por estrato y nivel de consumo.

Los precios del propano en refinería, planta de abasto y los márgenes de distribución tanto para entregas en carrotanque como en cilindros, son fijados por el Ministerio de Minas y Energía.

En síntesis, las complicadas y sobrerreguladas condiciones de comercialización conducen a una mala cobertura y desincentivos a la producción. Naturalmente, la solución para revertir esta situación consiste en deregular el mercado, incentivar la participación privada y modificar los precios de manera que reflejen sus costos de oportunidad.

PROGRAMA PARA LA MASIFICACION DEL CONSUMO DE GAS

Dentro del proceso de búsqueda de eficiencia, competencia y apertura económica, es necesario promover el consumo masivo de gas propano y natural. El programa de masificación del consumo de gas permitirá inducir el ahorro energético en términos de costos y cantidades; garantizar una oferta de energéticos flexible, suficiente y diversificada; e incrementar la competitividad estimulando la inversión privada.

OBJETIVO

El objetivo a largo plazo es obtener una distribución del consumo final que se refleje en una matriz más equilibrada. Esta condición se alcanzará en el año 2005 con la introducción de una oferta de 3.8 millones de Tep de gas al sector residencial, los cuales permiten dejar de utilizar 7 millones de Tep de leña, 2.2 millones de Tep de derivados de petróleo y 1.1 millones de Tep de carbón. El consumo energético en los hogares se hará mucho más eficiente, requiriéndose un 27% menos de recursos energéticos para atender una demanda 1.4 veces superior a la actual.

En síntesis, y como se observa en la página siguiente, en el año 2005 se deberá multiplicar por cuatro el consumo residencial de gas; reducir el uso de leña, costosa para el medio ambiente; focalizar el uso de la energía eléctrica en el sector industrial; y disminuir la tasa de crecimiento del consumo de

derivados del petróleo. Así, con las mejoras en la eficiencia se podrá atender una demanda total que aumentará en más del 80% con un incremento inferior al 35% en el volumen de energéticos. En particular, en los hogares se mejorará la eficiencia en más del 70%.

EVOLUCION DE LA MATRIZ DE CONSUMO ENERGETICO ACTUAL (MILES DE TEP)

SECTOR ENERGETICO	INDUS.	TRANSP.	RESIDEN.	OTROS	TOTAL
CARBON	1953	3	189	8	2153
GAS+GLP	920	6	462	99	1487
ELECTRIC	733	0	1030	451	2214
DERIVADOS	1135	5766	366	1014	8281
LEÑA Y BAGAZO	479	0	3382	1459	5319
TOTAL	5220	5775	5429	3031	19455

AÑO 2005 (MILES DE TEP)

SECTOR ENERGETICO	INDUS.	TRANSP.	RESIDEN.	OTROS	TOTAL
CARBON	3455	0	198	0	3653
GAS+GLP	4319	79	1779	974	7151
ELECTRIC.	1404	4	988	1136	3532
DERIVADOS	1080	7831	395	812	10118
LEÑA Y BAGAZO	540	0	593	324	1457
TOTAL	10798	7914	3953	3246	25910

ESTRATEGIA

La estrategia para incrementar aceleradamente el consumo de gas en el país y obtener los beneficios derivados de su utilización durante la presente década tiene los siguientes componentes:

a. **Masificar el consumo de gas propano.**

En la mayor parte de las principales ciudades e introducir su uso en las zonas rurales para combatir la tala de árboles. Con este proceso se introducirá la "cultura" del consumo de gas en los hogares colombianos, se facilitará la construcción de los sistemas domiciliarios con menores inversiones para el mercadeo futuro del gas natural.

b. **Incentivar la participación privada en la producción y comercialización de energía.**

Con el fortalecimiento de las empresas productoras, transportadoras y distribuidoras de gas natural y propano se consolidará la base para la prestación del servicio por parte de la empresa privada.

c. **Acercar los precios a los costos reales de producción y prestación de los servicios.**

De esta forma se racionalizará el consumo de los diferentes energéticos y el consumo nacional se acercará a una balanza energética óptima en términos económicos.

d. **Optimizar la utilización de las reservas de gas natural**

disponibles, mediante la construcción de la red troncal de transporte de cobertura nacional.

Esta estrategia permitirá contar hacia el futuro con una oferta dirigida a sus usos más eficientes, aumentar la participación del sector privado y disminuir el consumo energético proveniente de leña.

FASES DE DESARROLLO

De manera consecuente con la estrategia planteada para el desarrollo del programa, la penetración de la oferta de gas se adelantará en las siguientes fases:

- a. En los primeros dos años se aumentará la oferta de propano, incrementando la producción interna e importando los volúmenes requeridos por parte de distribuidores particulares y Ecopetrol. Paralelamente, se continuará con los programas de gasificación en las zonas conectadas, suministrando en forma subsidiada estufas y cilindros para consumo de propano.

- b. En los siguientes dos años se completará la masificación del consumo de gas natural en la Costa Atlántica y Bucaramanga, para lo cual es necesario incrementar los sistemas de distribución local y construir previamente la primera etapa del sistema troncal de gasoductos del país. Así mismo, se iniciaría la distribución del gas proveniente del Cusiana en Bogotá y en el área de influencia del proyecto.

- c. En el mediano plazo se llevará gas natural y propano a más de 3.7 millones de familias con la consolidación de la red troncal y de distribución necesaria en los principales centros de consumo del país.

1. GAS PROPANO: Importación e Incremento en producción

En el corto plazo, para facilitar la importación de gas propano, Ecopetrol invertirá US\$ 32 millones para adecuar la infraestructura portuaria y de almacenamiento en Cartagena y construir nuevas instalaciones en Bahía Málaga y potencialmente en Pozos Colorados⁶. Estas inversiones se efectuarán durante 1992 y 1993, con lo cual el país contará con una capacidad de importación de propano cercana a 350 mil Tep por año a partir de 1993, con los cuales se atenderá la demanda de unas 740 mil familias.

De otra parte, Ecopetrol aumentará la producción de propano en las refinerías mediante la reducción de la presión de vapor de la gasolina automotor, acción que actualmente se está implantando y liberará 41.600 Tep por año⁷. Este aumento en la producción de propano permitirá atender 88.5 mil nuevas familias.

Posteriormente, Ecopetrol aumentará la producción en 195.000 Tep⁸ con la nueva unidad de craqueo catalítico de la refinería de Barrancabermeja. Así mismo, se podrá extraer el propano y butano del gas asociado al petróleo de Cusiana mediante una planta de tratamiento del gas natural que posiblemente se reinyectará.

La aplicación de las medidas en el corto y mediano plazo se acompañará con reajustes graduales en el precio real al público hasta alcanzar el precio inter-

6 Las facilidades en Pozos Colorados dependen de la necesidad de suministro adicional.

7 1.200 BD

8 5.600 BD

nacional, de tal forma que se creen incentivos suficientes para su importación y comercialización.

2. GAS NATURAL: Conformación del sistema de gasoductos

Además de continuar con el actual programa de gasificación del sector residencial y promover la conformación de empresas regionales que construyan las redes de distribución, en 1992 el sector privado iniciaría la construcción de la primera etapa del sistema troncal de gasoductos conectando a Ballenas con Barrancabermeja. El sistema troncal lo constituirá en el futuro la conexión Norte-Sur, desde Ballenas en la Guajira hasta los campos del Huila. El sistema incluirá también las cuatro transversales desde la troncal:

- a. la de la Costa Atlántica desde la Guajira hasta Cordoba;
- b. la conexión a Medellín por Puerto Berrio;
- c. la conexión con el campo de Cusiana, desde el Porvenir hasta Vasconia;
- d. la conexión del Viejo Caldas y el Valle, que utilizaría el poliducto de Caldas (Odeca).

Este sistema se completa con los ramales a Bucaramanga desde Barrancabermeja y a Santafé de Bogotá desde Apiay y desde la transversal a Cusiana.

De otra parte, con el propósito de permitir un desarrollo temprano de las reservas de Cusiana, se podrá suministrar gas a las poblaciones de la región y a Santafé de Bogotá, mediante la adecuación del actual tramo de oleoducto entre Apiay y Casanare.

Las reservas de Cusiana en el futuro servirán para garantizar el servicio en el interior del país y apoyar el suministro de gas natural en la Costa Atlántica. Con los resultados de las evaluaciones preliminares se puede afirmar que las reservas de gas son importantes y que ellas podrán abastecer a principios del próximo siglo los requerimientos del programa. El gas de Cusiana se reinyectaría en su mayor parte para maximizar la recuperación de líquidos, pero años más tarde se liberarían grandes cantidades de gas. La disponibilidad de esta oferta permitiría eventualmente cubrir también los requerimientos de una planta de fertilizantes en los Llanos Orientales, construida por el sector privado.

De otra parte, la oferta de gas natural en el país se podría apoyar con futuras importaciones de Venezuela, para lo cual sería necesario disponer de un sistema de transporte adecuado entre los dos países. Ya existe un estudio de factibilidad preliminar para la interconexión con Venezuela, concluido el pasado mes de agosto. La posibilidad de complementar la producción nacional con las importaciones, dependerá en buena medida de la conveniencia de los precios que pueda ofrecer el mercado venezolano.

El precio del gas natural deberá reflejar el costo de oportunidad para el desarrollo del programa. Por lo tanto, el precio podrá acercarse en forma gradual a sus costos en un período de tres años entre 1992 y 1994. El incremento real en el precio del gas en enero de 1992 será del 5%. Posteriormente, se deberán efectuar otros aumentos reales para alcanzar el objetivo propuesto.

A los actuales suministros de gas natural dirigidos a las electrificadoras se les podrá eliminar gradualmente el subsidio a medida que Ecopetrol adelante inversiones en los sistemas de distribución que permitan llevar el gas a los usuarios de bajos ingresos. El monto de la inversión deberá ser equivalente a los ingresos adicionales que percibiría Ecopetrol por la reducción del subsidio.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SECTOR

El Ministerio de Minas y Energía se encargará de establecer las medidas requeridas para el desarrollo de un marco competitivo y acorde con las necesidades del programa de masificación del consumo de gas. Los criterios básicos para la formulación de este marco incluyen:

- a. Mayor participación del sector privado en las inversiones y en la comercialización del gas natural y el propano, tendiendo hacia una mayor deregulación de precios y la liberación de importaciones.
- b. Concentrar el papel del Estado en la formulación de políticas e implementación de las medidas de regulación y control en un ambiente de creciente rol del mercado en la asignación de los recursos, sin la creación de nuevas entidades y asignando una clara responsabilidad dentro de las entidades a un nivel coherente con las necesidades del programa.
- c. Simplificación de las normas y trámites establecidos que permitan un desarrollo ágil del sector gasífero.

- d. La construcción de nuevas troncales se efectuará por parte de empresas privadas preferencialmente, bajo contratos de concesión. Cuando exista más de un productor, el acceso a la red troncal será libre y su uso será reglamentado por el Ministerio de Minas y Energía.
- e. La distribución a nivel urbano se adelantará por parte de empresas privadas o empresas mixtas con participación de los departamentos y municipios. Estas empresas deberán tener carácter regional o local, en las cuales no habrá participación directa de la Nación y sus entidades, quienes ofrecerán su participación en las actuales empresas. De igual forma, los productores podrán suministrar directamente el gas natural a los grandes consumidores, y los precios serán acordados por las partes.

EVALUACION ECONOMICA DEL PROGRAMA

El beneficio económico del programa de gas está representado en el ahorro que se obtiene al sustituir energéticos costosos e ineficientes. En conjunto, el consumo de gas se traduce en menores costos de suministro energético para el país. Los mayores beneficios se realizarían en el sector residencial, al disminuirse el valor del consumo final⁹ en 6.9% para el año 2005. Con el programa, al disminuir el costo de los energéticos consumidos de US\$ 6920 millones a US\$ 6365 millones se generan beneficios por US\$555 millones.

BENEFICIO ECONOMICO DE LA SUSTITUCION (MILLONES DE DOLARES)

Sector	Con programa	Sin programas	Ahorro
RESIDENCIAL	1220.9	1659.3	438.4
INDUSTRIAL	2244.4	2313.1	68.7
TRANSPORTE	1661.8	1664.3	2.5
OTROS	1236.4	1281.9	45.5
TOTAL	6363.5	6918.6	555.1

El total de las inversiones en instalaciones de transporte de gas natural, sin incluir las inversiones en los sistemas de distribución local, y más las requeridas para la importación de gas propano, ascienden en los primeros cinco años

⁹ Esta cifra no incluye ahorros en generación o transformación de energía.

del programa a cerca de US\$600 millones. El valor presente neto del programa, descontado al 12%, asciende a cerca de US\$ 2235 millones. La Tasa Interna de Retorno calculada es de 28%. Como puede observarse, la rentabilidad económica del programa asegura la conveniencia del mismo. En consecuencia, es posible incentivar en gran medida su financiamiento por parte del sector privado.

RECOMENDACIONES

Dada la conveniencia económica que tiene el programa para la masificación del gas, el Departamento Nacional de Planeación, DNP, recomienda al Conpes las siguientes acciones generales:

1. Adoptar las distintas políticas descritas en este documento.
2. Eliminar gradualmente, en un período de un año, el sistema de cupos para la distribución de gas propano con las acciones requeridas para aumentar la oferta.
3. Adecuación del marco institucional del sector por parte del Ministerio de Minas y Energía con base en los criterios generales establecidos en este documento.
4. Encargar al Ministerio de Minas, todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los planes y programas descritos.
5. Solicitar a Ecopetrol que ejecute acedaramente un programa de venta de sus participaciones en el capital de las empresas distribuidoras de gas.

Para el desarrollo de estas acciones, se establecen las siguientes tareas específicas:

1. Construir, por parte de Ecopetrol, la infraestructura para la importación y almacenamiento de gas propano en Cartagena y Bahía Málaga, así como en Pozos Colorados según se requiera.
2. Ampliar la cobertura de gas natural mediante la construcción de los gasoductos mencionados, que unirán los centros de producción con los centros de consumo.
3. Ampliar la producción de gas propano en las refinerías de Ecopetrol y en Cusiana, de acuerdo con el programa descrito.

**INTERVENCIONES
DEL SEÑOR
MINISTRO DE
MINAS Y ENERGIA**

CONCURSO NACIONAL DE ECOLOGIA*

Bogotá, noviembre 26 de 1991

Señoras y señores:

Este, que es uno de mis primeros actos públicos como funcionario del gobierno del presidente Gaviria, es para mí muy grato y significativo.

La opinión pública colombiana sabe bien que el Gobierno Nacional asigna la máxima prioridad y el mayor sentido de urgencia al manejo racional y prudente de los recursos naturales.

La constitución política es explícita sobre la obligación del estado de planificar el uso ordenado de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución. Otorgo también al saneamiento ambiental el carácter de servicio público a cargo del Estado.

El manejo ambiental ocupa, naturalmente, un lugar privilegiado en la agenda de trabajo del Ministerio de Minas y Energía. Son muchas las tareas e iniciativas que debemos continuar o poner en marcha en colaboración con otros organismos del Estado.

Los retos ecológicos del sector energético no sólo en Colombia sino en todo el mundo son inmensos. Hace pocas semanas la revista *The Economist* anotaba cómo "hace 150 años la humanidad consumía quizás el equivalente energético a 8 millones de barriles de petróleo por día (1 millón menos que el consumo actual del Japón). Hoy el planeta consume diariamente la energía equivalente a 161 millones de barriles. Para el año 2010 otros dos billones de personas se habrán sumado a la humanidad, y la energía que será usada entonces crecerá otro 50% o 60%".

* Intervención del señor Ministro de Minas y Energía, Dr. Juan Camilo Restrepo Salazar, en el acto de entrega de premios del Séptimo Concurso Nacional de Ecología Enrique Pérez Arbeláez y del Premio José Celestino Mutis al conocimiento y a la protección del medio ambiente.

Esta tendencia hace imperativo armonizar el creciente uso de energía en todas sus formas con un adecuado manejo ambiental. De allí que un reciente documento de Ecopetrol anotara cómo "a nivel mundial", se impone la preocupación permanente sobre los efectos que los combustibles fósiles están teniendo o puedan eventualmente tener en detrimento de los ecosistemas. Por esta razón se están presentando alteraciones significativas sobre la demanda de estos combustibles en términos de cantidad, formulación y uso eficiente de los mismos. Pero aun, si no prima la tesis del efecto invernadero y la lluvia ácida en los ecosistemas mundiales, efectos que según algunos expertos aún deben probarse de una manera mucho más rigurosa y ser validados adecuadamente, es indudable que los nuevos combustibles deberán tener una formulación más adecuada y acorde con esas circunstancias.

Como resultado de lo anterior, se están desarrollando acciones tendientes a mejorar la calidad de los combustibles para transporte terrestre, eliminando la utilización del plomo y adicionando compuestos oxigenados que lleven a una mejor y más completa combustión y a la sustitución de energéticos por combustibles más limpios y menos contaminantes como el gas natural.

Así mismo, es de esperarse que se continúe la reducción de la demanda de fuel oil en el mundo, por su alto contenido de azufre y contaminantes. Esta situación afecta directamente a la empresa, puesto que cada vez es más difícil la colocación de ese producto en el mercado internacional; el volumen que produce Ecopetrol es considerable y buena parte de los ingresos operativos provienen de su venta en el exterior.

En consecuencia, será necesario un inmenso esfuerzo tecnológico en los procesos de transformación de tales energéticos, de manera que pueda responderse a las necesidades de una energía de mejor calidad. En tal sentido, el reto que tiene el sector de los hidrocarburos es probar que pueda desarrollarse, en un esquema de largo plazo con las innovaciones tecnológicas que permitan una reformulación de combustibles limpios, compitiendo ecológicamente en forma abierta con otros energéticos. Desde este punto de vista, es indudable que el gas, por ofrecer justamente unas características de combustión más adecuadas a la preocupación ecológica de los tiempos modernos, podrá aumentar significativamente su participación con respecto a combustibles como el petróleo y el carbón".

Los retos sin embargo, no se ubican solamente en el campo de los hidrocarburos. En el área de la minería hay también desafíos inmensos que es menester enfrentar con imaginación y realismo.

Es preocupante ver cómo llegan a los ríos millones de metros cúbicos de sedimentos o se deterioran irremediablemente vastas zonas, inclusive malogrando los mismos yacimientos, por explotaciones antitécnicas que habrían podido adelantarse controlando los efectos nocivos sobre el medio circundante.

Tenemos que avanzar hacia un esquema en el que el país pueda desarrollar su enorme potencial minero con el mínimo impacto ambiental posible. Este es un justo medio que en ocasiones no es fácil obtener, pero que es preciso tener siempre en mente en todas las decisiones concretas que se adopten.

La abundancia de recursos mineros del país y sus formidables posibilidades como generadores de riqueza y empleo, tienen que ser desarrolladas, en concordancia con los nuevos postulados ecológicos de la Constitución de 1991.

En las actuales circunstancias de la vida nacional, caracterizadas por el impulso a la modernización, por la puesta al día de nuestras instituciones y costumbres, por el énfasis en la acumulación de capital productivo, se pone también de presente la urgencia de profundizar y divulgar nuestro conocimiento del medio ambiente y de los recursos naturales a nuestra disposición.

Es por ello que el Fondo José Celestino Mutis, FEN Colombia, creado por la Financiera Energética Nacional, merece un reconocimiento y un apoyo a los programas que viene realizando desde hace 7 años.

Este acto, que reúne a investigadores, profesores universitarios, ciudadanos interesados en la ecología, empresarios y servidores del Estado, tiene lugar para dar públicamente cuenta de dos importantes eventos para el Fondo FEN Colombia: Por una parte, la proclamación del Premio Anual de Ecología creado en 1985 y por la otra, la entrega del Premio José Celestino Mutis al Conocimiento y Protección del Medio Ambiente, que fuera otorgado en años anteriores al hermano Daniel González y al profesor Ernesto Guhl. Ambos premios buscan estimular el conocimiento científico y las acciones en favor del desarrollo de las ciencias naturales en Colombia, particularmente en lo relacionado con la ecología y el medio ambiente.

Los trabajos premiados por el jurado del Séptimo Concurso Nacional de Ecología Enrique Pérez Arbeláez, así como aquellos cuya publicación se recomienda y los que recibieron mención especial como obras de gran mérito, son excelentes muestras del avance de las disciplinas científicas cuyo impulso es precisamente uno de los objetivos del fondo.

Por otra parte, celebramos de manera especial esta noche que la señorita Teresa Arango Bucno, reciba el Premio José Celestino Mutis al Conocimiento y la Protección del Medio Ambiente. Doña Teresa es una mujer extraordinaria que enaltece el espíritu y la tenacidad humanos; durante un cuarto de siglo trabajó al lado del sabio Enrique Pérez Arbeláez y fundó con él, el Jardín Botánico de Santafé de Bogotá de cuya dirección se encargó con plena vocación y eficiencia durante cerca de 20 años. Me uno personalmente a esta exaltación pública de doña Teresa y de su excepcional valor cultural.

Quiero finalizar estas breves palabras, agradeciendo a los participantes en el Concurso de Ecología, al Comité Directivo del Fondo FEN Colombia por su continua dedicación en la dirección de los asuntos del Fondo y a todos ustedes por su presencia en este acto, que ciertamente indica el alto grado de atención nacional que recibe el medio ambiente, su conservación y manejo, como instrumento y a la vez como condición ineludible para lograr un mejoramiento permanente y sustentable de nuestra calidad de vida.

Muchas gracias.

EL GAS: MOTOR DE LA TRANSFORMACION ENERGETICA DEL PAIS*

Santa Marta, Diciembre 7 de 1991

Con este seminario hemos dado un paso trascendental en la consolidación de la estrategia energética nacional, que tiene en la masificación del uso del gas uno de los elementos claves para mejorar la estructura de consumo de energéticos del país y para inducir una correcta asignación y valorización de los mismos. De manera complementaria, nadie duda de que la resolución de la grave crisis financiera que padece el subsector eléctrico va a depender en gran parte de la moderación de las inversiones en este campo. La oferta de energéticos más económicos que la electricidad y más eficientes en usos como el calentamiento de agua y la cocción de alimentos, como el gas, ayudarán de manera significativa al logro de este propósito.

Bajo el sabio principio de que "no hay nada nuevo bajo el sol", decidimos aprender de la experiencia internacional. A lo largo de estos dos días de análisis y reflexión, hemos logrado conocer la forma como este subsector se ha venido estructurando en otros países y nos proponemos en los próximos días decantar estas enseñanzas y extraer de ellas los aspectos relevantes para configurar una estructura institucional acorde con nuestras realidades, que le permita a este subsector afrontar el reto de la diversificación energética, expandirse y consolidarse con un mayor grado de autonomía e identidad propia, dentro de un contexto de desarrollo integral de las distintas fuentes de energéticos disponibles en el país, buscando el mejor aprovechamiento de todas ellas.

En el medio energético internacional se afirma que la década de los noventa será la década del gas, así como la de los sesenta fue la del petróleo, la de los setenta de la energía nuclear y la de los ochenta del carbón.

* Palabras del Doctor Juan Camilo Restrepo Salazar, Ministro de Minas y Energía, en el acto de clausura del Seminario: "Organización Institucional del Sector Gas - La experiencia Internacional."

El gas natural, por sus ventajas económicas y ambientales, está llamado a atender una buena parte del crecimiento de la demanda energética en todo el mundo en lo que resta de este siglo y en los comienzos del próximo.

El gas natural presenta ventajas frente a otros energéticos convencionales: primero, sus reservas están distribuidas por todas las regiones del mundo, hecho que permitirá ampliar su aplicación no sólo a la industria, el comercio, los hogares y el transporte, sino también a la generación de electricidad; segundo, la ausencia virtual de azufre y el bajo nivel de emisiones de dióxido de carbono cuando hace combustión, contribuye a la reducción de los gases nocivos para el medio ambiente; tercero, las nuevas tecnologías para la generación de electricidad con base en gas ofrecen bajos costos de capital, menores tiempos de construcción y eficiencias mayores que el resto de plantas térmicas, lo cual representa una condición especialmente atractiva en mercados con altos niveles de incertidumbre en el crecimiento de su demanda.

Ligado con este último aspecto está el mayor potencial de crecimiento en la utilización de gas natural en los países desarrollados, pues junto a las mejoras tecnológicas, está también la transformación vertiginosa que viene ocurriendo en toda la estructura del subsector eléctrico ante las crecientes restricciones ambientales impuestas a la generación de electricidad a partir de combustibles contaminantes.

Esta realidad ha forzado un cambio en la percepción que siempre se ha tenido en todo el mundo sobre el gas natural, el cual se ha visto en el pasado como un combustible marginal en la estrategia energética de los países y un socio incómodo de los yacimientos petrolíferos.

Tradicionalmente, el gas natural ha sido considerado como un recurso no transable a nivel internacional, con excepción de las ventas realizadas entre países cercanos a través de gasoductos fronterizos. Sin embargo, los desarrollos tecnológicos en los procesos de licuefacción, transporte y regasificación, han llevado a replantear esta percepción.

En nuestro continente, el gas ha venido ganando terreno en la estrategia energética de los países. En Estados Unidos, por ejemplo, se consume la cuarta parte del gas natural producido en el mundo, pero sus reservas equivalen al cuatro (4) por ciento de las reservas probadas mundiales, con una vida productiva de sólo diez (10) años. Ello ha suscitado diversos análisis sobre la evolución probable de las fuentes de abastecimientos de gas natural, entre

los cuales se consideran importaciones de gas, tanto a través de gasoductos como en forma líquida.

Una conclusión importante de los análisis realizados en el diseño de la estrategia energética de Estados Unidos es la relativa a los costos estimados de entregas futuras de gas líquido en los puertos de regasificación de la costa Este de los Estados Unidos. Se estima que los precios de las importaciones de gas líquido provenientes del Caribe serán, a mediados de la actual década, casi un 25% más bajos que los de otras partes del mundo, situación que coloca a esta región en una posición competitiva con el gas transportado por gasoducto. Esta conclusión está ligada al hecho que la demanda energética de aquel país será atendida con una proporción creciente de importaciones de gas natural, que representan hoy el trece por ciento (13%) de la demanda total, con un crecimiento del cuatro por ciento (4%) anual, superior al crecimiento de la demanda energética total.

Esta situación nos indica que el mercado de gas líquido está evolucionando rápidamente en los países industrializados. Los cambios en los contratos de venta han introducido una mayor flexibilidad, acercado los mercados de las cuencas del Atlántico y del Pacífico, y originado una fijación de precios menos ligada a los precios del petróleo.

Este entorno mundial abre grandes posibilidades para el desarrollo del gas natural en todos los países y permite vislumbrar una década de grandes transformaciones en este campo. De ahí que se empiecen a dar las transformaciones institucionales para ajustar este subsector a las oportunidades que ofrecen los nuevos mercados, tanto nacionales como regionales.

A nivel de América Latina, con excepción de México y Venezuela, las estimaciones de las reservas probadas de gas natural muestran un estancamiento en las mismas. Esta situación es consecuencia de la reducción en las inversiones en exploración en todo el continente, originadas por la coyuntura de bajos precios del petróleo y las dificultades financieras de las compañías petroleras nacionales. Se espera que la exploración aumente en esta región en el futuro a raíz del conflicto del Golfo Pérsico y la "Iniciativa para las Américas" impulsada por el Presidente Bush.

Para superar este panorama poco alentador, se necesita reenfocar la atención en el desarrollo del recurso gasífero, ligado con la estrategia de exploración y desarrollo de la industria del petróleo.

Esta situación se ha manifestado en la inexistencia de planes de desarrollo explícitos para el gas natural. La situación de control de precios en boca de pozo, así como los elevados subsidios que reciben otros energéticos, han contribuido también a desestimular la exploración y explotación en mayor escala del gas natural.

Otro aspecto común en los países de América Latina es la carencia de estructuras institucionales adecuadas e independientes del subsector petrolero que posibiliten un desarrollo más dinámico para el gas natural.

La evolución del sector energético en Colombia, en los últimos cinco años, se caracterizó por la consolidación de una posición predominante del subsector petrolero, cuyos excedentes han permitido al Gobierno Nacional hacer transferencias a las regiones, acudir en ayuda de los otros subsectores energéticos a través de préstamos (subsector eléctrico) y capitalización (subsector carbón) y reducir el déficit fiscal, fortaleciendo al mismo tiempo la posición cambiaria del país.

Por el contrario, las empresas eléctricas y Carbocol han padecido severas crisis financieras que han afectado grandemente las finanzas públicas y obligado a la Nación a cubrir pagos de servicios de la deuda externa garantizada.

Las fuentes energéticas no-convencionales se encuentran, por otra parte, en un grado incipiente de desarrollo en Colombia.

Para lograr un desarrollo armónico de las distintas fuentes energéticas es necesario fortalecer la coordinación entre los subsectores y garantizar un planeamiento energético integrado. Con este propósito se creó la Comisión Nacional de Energía.

La política energética de la actual Administración está orientada por los siguientes objetivos básicos:

- Garantizar la autosuficiencia energética.
- Fortalecer los vínculos del sector energético con la economía, la sociedad y el medio ambiente.
- Propiciar la participación privada en la expansión de la oferta energética, y

- Consolidar un sector energético competitivo y rentable que responda a las necesidades de la apertura económica.

Estos objetivos deben lograrse a través del desarrollo de una estrategia coherente con los objetivos del Plan de Desarrollo. Dicha estrategia requiere el fortalecimiento de la estructura institucional del sector energético.

En consecuencia, la estrategia fija sus prioridades en el incremento de la productividad sectorial, en el ahorro y uso eficiente de la energía, en el desarrollo de una infraestructura energética diversificada, con una mayor vinculación con el mercado internacional, y en la adecuada protección del medio ambiente.

La ampliación de la oferta y de los mercados para el gas, tanto natural como propano, es un pilar fundamental en el desarrollo de esta política energética. Ella permite combinar de manera óptima dos combustibles de gran aceptación por parte de los usuarios. El bajo costo económico y los requerimientos de capital relativamente moderados en comparación con otros energéticos, como la electricidad, le abren grandes perspectivas a la industria del gas.

Para llevar a cabo esta transformación en el suministro de energía, el Gobierno Nacional, con el concurso de Ecopetrol, viene adelantando un conjunto de estudios y realizando inversiones para ampliar la infraestructura de abastecimiento, transporte y distribución de este combustible. Sin embargo, somos conscientes de que aún falta mucho por hacer para llegar a una industria sólida y moderna. Igualmente, sabemos que vamos a tener que definir un esquema institucional que propicie este desarrollo.

El Gobierno ha venido estudiando con detenimiento la estrategia más adecuada para la masificación del uso del gas en Colombia y romper el círculo vicioso que afecta a este energético: "No existe suficiente exploración por la carencia de una infraestructura de transporte y distribución que permite su explotación, y no se desarrolla dicha infraestructura, porque no existen suficientes reservas de gas". Para trazar una política global en materia de gas que permita romper estos círculos viciosos se llevarán próximamente al Consejo de Política Económica y Social CONPES, los fundamentos de una estrategia integral en el tema gasífero, la cual se comenzará a implementar a partir de 1992.

Esta estrategia cuenta con el respaldo de nuevas fuentes de gas, especialmente los promisorios hallazgos de Cusiana, las perspectivas de interconexión con Venezuela y la liberación de gas actualmente utilizado en la refinería de

Barrancabermeja, sustituyéndolo por fuel oil. Esta última alternativa abre las puertas para desarrollar un programa de abastecimiento masivo en áreas como Medellín en el mediano plazo. La construcción del gasoducto Ballenas-Valledupar, recientemente adjudicado a la firma Promigas, permitirá atender la demanda de los municipios del sur de la Guajira y norte del Cesar, logrando así el abastecimiento pleno en las principales ciudades de la Costa Atlántica.

El análisis realizado de las diversas formas de organización institucional de la industria de gas en países de larga tradición en este campo aporta un marco conceptual de enorme riqueza para el estudio de las perspectivas de desarrollo de esta naciente industria en nuestro país. La gama de opciones, desde las centralizadas con fuerte ingerencia estatal como en Francia, hasta las estructuras competitivas donde operan las fuerzas del mercado como el de los Estados Unidos, permiten una valoración de sus bondades y deficiencias.

La regulación adquiere formas diversas que de alguna manera, reflejan las diferencias en las estructuras de la industria del gas. En Estados Unidos, la supervisión del Gobierno se limita principalmente a una regulación detallada para evitar prácticas monopólicas. La desregulación de precios a nivel de la fuente del gas en Norte América, en combinación con el libre acceso de los gasoductos, ha dado origen a un mercado competitivo de gran fortaleza.

En Europa, donde la propiedad es compartida entre el Estado y los particulares, las discusiones actuales sobre desregulación o liberalización se centran en eliminar las barreras para la competencia. En estos países, ha surgido como tema central el establecimiento de redes comunes de transporte y el libre acceso a dichas redes. Sin embargo, los resultados dependerán de la forma en que cambien los sistemas de contratación actualmente basados en compromisos de muy largo plazo que restringen la competencia. En Norteamérica, por el contrario, han venido surgiendo otras formas de contratos, dentro del concepto de portafolios que permiten reducir el riesgo a los cambios del mercado futuro, bien sea en volumen o en precios.

Con base en este análisis y en las características internas vamos a adaptar la estructura de esta industria en Colombia a las nuevas realidades impuestas por la prioridad dada por la Administración del Presidente Gaviria a este combustible, dentro de la política diversificación de la oferta energética.

Un análisis preliminar de la experiencia internacional y de las exigencias de nuestra realidad nacional parecen arrojar claridad sobre la necesidad de incluir los siguientes elementos básicos en la estrategia del programa de gas:

1. Es necesario tener una mayor transparencia en los procesos de planeamiento, regulación y control.
2. La nueva dimensión de la industria gasífera obliga a buscar nuevas fuentes de gas, incluyendo interconexiones con países vecinos, adecuar los precios a los costos, reforzar la participación privada, introducir la competencia y hacer las transformaciones institucionales requeridas.
3. El desarrollo de la industria de gas en Colombia debe inscribirse en el contexto de modernización económica y apertura en que está empeñado el Gobierno. De ahí que se requiere una transformación sustancial en las condiciones de competencia entre los diversos agentes que intervienen en el proceso de producción y comercialización del gas. La expansión de una industria como la del gas debe hacerse bajo condiciones que garanticen eficiencia empresarial y adecuada atención a los consumidores, eliminando los obsoletos sistemas de cuotas y racionamientos que han sido la característica de esta industria en Colombia.
4. Los precios de los recursos gasíferos estarán inscritos dentro de la política de precios de los energéticos, que busca no sólo lograr un equilibrio entre los precios relativos con relación a los costos, sino acercarlos en un plazo prudencial a los costos económicos de cada uno de ellos. Sólo así se podrá inducir su uso eficiente, realizar los procesos de sustitución entre energéticos y garantizar su abastecimiento.
5. El GLP, por su flexibilidad de comercialización, puede desempeñar un papel importante en la apertura de nuevos mercados que posteriormente son abastecidos con gas natural, liberando nuevamente el GLP para que se desplace a otras áreas. Los programas pilotos que se realizan en Medellín y Cali, donde se distribuirá propano a través de redes en urbanizaciones nuevas, ilustran una vez más las bondades de esta estrategia. El GLP por otra parte está llamado a contribuir en la atención de las necesidades energéticas de las zonas aisladas, generando grandes beneficios para la conservación forestal.
6. Ecopetrol está adelantando acciones para incrementar la disponibilidad de GLP en el país. Sin embargo, se encuentra un obstáculo importante en la capacidad instalada de almacenamiento por parte de los distribuidores. Quiero llamar su atención para que respondan rápidamente a esta necesidad. Sin el concurso del sector privado para complementar los esfuerzos del gobierno y de la empresa estatal, no será posible lograr el

pleno abastecimiento de propano que nos deje liberar completamente ese mercado.

7. Dada la similitud que existe entre la industria del gas y la de energía eléctrica, de las experiencias buenas y malas de esta última nos proponemos analizar los elementos que sean relevantes para adaptar los aciertos y evitar incurrir en los errores. Aprovecharemos, de manera especial, los análisis que hemos venido haciendo para lograr el reordenamiento institucional de este subsector.

Finalmente, quisiera manifestarles que el Gobierno Nacional entiende que el desarrollo de la industria del gas en nuestro país es el complemento indispensable para lograr una exitosa reestructuración de nuestro sector eléctrico que atraviesa una aguda crisis financiera. Sin una penetración del gas en gran escala nos veremos forzados a duplicar en los próximos tres lustros nuestra capacidad de generación eléctrica, lo que significa hacer en ese tiempo un esfuerzo similar al realizado en los últimos setenta años, en unas condiciones financieras y a unos costos que difícilmente el país podrá absorber.

Señoras y señores: las oportunidades que hoy se abren para el desarrollo del gas en Colombia son cada día más amplias y atractivas. Nos enfrentamos al reto de consolidar una industria de gas sólida y rentable, con el concurso de los particulares, que contribuya positivamente a mejorar las condiciones de vida de nuestra población.

Para terminar quisiera agradecer a todos los acá presentes por haber aceptado la invitación a participar en este importante Seminario; a la Comisión de Comunidades Europeas por el apoyo financiero y técnico que brindaron para que este evento fuera una realidad; a OLADE y al Banco Mundial por su apoyo que permitió presentar la experiencia mundial y latinoamericana; a los conferencistas muchos de ellos provenientes de lejanos países por sus magníficas exposiciones y enseñanzas; a los funcionarios del Gobierno, Ecopetrol y de Foros Técnicos Ltda. por la forma intensa como trabajaron en la preparación de este evento. A todos ustedes agradecimientos en nombre del Gobierno Nacional. Con una invitación a que entre todos logremos desarrollar y consolidar la industria del gas en Colombia declaro clausurado este seminario.

Muchas gracias.

UNA LUZ PARA EL RACIONAMIENTO

Santiago de Cali, marzo 11 de 1992

Aprovechando la ocasión de la clausura de este importante Foro, quiero hacer algunos anuncios y comentarios sobre la coyuntura eléctrica que vive el país, así como sobre las políticas de corto, mediano y largo plazo que se están poniendo en marcha.

El país está afrontando un racionamiento que tendrá que intensificarse a partir de la próxima semana.

El hecho inmediato, aunque no único, que hace necesario este racionamiento es el fuerte verano que viene padeciendo el país y la eventual tardanza de la temporada invernal. Actualmente el nivel promedio de los embalses se encuentra en un 24% de su capacidad, cuando el año pasado por esta misma época registraba niveles equivalentes al 54%.

Este verano ha sido uno de los más severos en las últimas décadas. Lo anterior se ha visto acompañado de presiones sindicales en las últimas semanas que han disminuido la capacidad de generación del parque térmico.

Es imposible definir con toda precisión la duración que tendrá el racionamiento. Dependerá mucho del comienzo y de la intensidad de la temporada de lluvias. Si ésta llega en abril, como es normal, la duración sería de unos tres meses; pero si sólo llega en junio, como lo ha pronosticado el HIMAT, en virtud del fenómeno meteorológico conocido con el nombre de "El Niño", el nivel de los embalses se tomaría excesivamente crítico y habría que intensificarlo y prolongarlo en el tiempo.

En el día de mañana, el Comité de Operación del Sistema Interconectado, revisará el número de horas diarias a racionar y los demás aspectos operativos.

Aunque en principio los cortes del servicio se van a seguir aplicando en los circuitos predominantemente residenciales de la ciudades, las empresas eléc-

* Palabras del Doctor Juan Camilo Restrepo Salazar, Ministro de Minas y Energía, en el acto de clausura del Primer Foro Nacional sobre el "Nuevo Ordenamiento del Sector Eléctrico - Propuestas del Gobierno Nacional"

tricas convocarán a los principales usuarios industriales y comerciales para estudiar, con cada uno de ellos, restricciones voluntarias.

Este procedimiento dio muy buenos resultados en Chile que tuvo que soportar una situación similar. Puede ser también la oportunidad para detectar áreas susceptibles de generar economías energéticas en los procesos industriales; reducir la factura eléctrica de las industrias y hacer más llevadero el racionamiento para los sectores residenciales.

Pero ni el análisis de la situación actual ni la acción hacia el futuro deben circunscribirse al corto plazo. El país tiene que mirar hacia adelante a fin de tomar las medidas conducentes para garantizar un normal suministro de energía eléctrica en los años venideros.

Hace trece años se reunieron en esta ciudad las autoridades del sector eléctrico con el objeto de trazarle un nuevo rumbo, que limitó el papel de ISA como entidad generadora y que asignó a sus empresas socias la ejecución de un programa de inversiones, sin precedentes en la historia del país, para atender la demanda prevista en la década de los ochenta. Al conjunto de decisiones tomadas en aquél entonces se le denominó el "Acuerdo de Cali".

En esa época, año 1979, el país se veía abocado a enfrentar un racionamiento de electricidad para principios de la década siguiente, que se trató de conjurar con planes de emergencia. Sin embargo, por problemas financieros, administrativos, burocráticos y legales, las centrales térmicas contempladas en dichos planes no se pudieron ejecutar a tiempo, obligando al país a soportar un drástico déficit que se prolongó durante los meses finales del año 80 y todo el año 81.

A pesar de las dificultades financieras que afrontaban las empresas, el "Acuerdo de Cali" fue el reflejo de un optimismo respecto al crecimiento de la demanda, de la recuperación financiera de las empresas eléctricas, del crecimiento sostenido de la economía nacional y de la disponibilidad amplia de recursos de financiación internacional para el sector.

Las cifras históricas respaldaban esta visión: la tasa de crecimiento de la demanda de electricidad siempre había estado muy por encima de la del resto de la economía, y las perspectivas de un crecimiento del Producto Interno Bruto a tasas del 5% anual eran prácticamente aceptadas por todos los analistas.

En el mismo año 79 se produjo la segunda gran crisis del petróleo, que fue seguida de una recesión económica mundial y del estallido de la llamada "bomba de la deuda externa" que agudizó la recesión en los países del tercer mundo. En Colombia, el fuerte racionamiento de los años 80 y 81 impidió al sector evaluar objetivamente las incidencias que estos problemas macroeconómicos tendrían en su evolución futura. Superado el racionamiento con la entrada de Chivor II, el crecimiento de la demanda de electricidad disminuyó del 10% anual al 6% anual y posteriormente cayó a tasas inferiores.

Es un hecho que los racionamientos incomodan a la comunidad pero constituyen también una oportunidad para reflexionar sobre sus causas. El país ha tenido que afrontar en los últimos 15 años tres racionamientos agudos: el primero, en los años 76 y 77; el segundo, durante los meses finales del año 80 y todo el año 81 y el tercero el que estamos viviendo. Con anterioridad a la década del setenta también se vivieron racionamientos de electricidad, pero debido a la inexistencia de un sistema interconectado, éstos tenían un carácter regional y pasaban relativamente desapercibidos.

Todos estos racionamientos han tenido un factor común: han sido desencadenados por fuertes sequías acompañadas de contingencias de tipo técnico. El de los años 76 y 77 se precipitó por el intenso verano que afectó al occidente del país y por una emergencia técnica sufrida en la Central Hidroeléctrica de Caldas. El de los años 80 y 81 lo precipitó un incendio en la Central de San Francisco y la ejecución de mantenimientos forzados en otras plantas. Posteriormente se tuvo que extender el racionamiento ante el descenso considerable en los niveles de los embalses.

Ahora afrontamos un nuevo racionamiento por un efecto combinado del fenómeno de "El Niño", y por deficiencias en el mantenimiento de algunas plantas térmicas, tanto por dificultades financieras de las empresas propietarias, como por tácticas de los sindicatos para presionar convenciones laborales.

Pero es evidente, y en esto el Gobierno quiere ser categórico, que los racionamientos tienen además causas subyacentes, relacionadas con factores estructurales que han impedido ejecutar los proyectos de expansión dentro de los plazos previstos.

El atraso acumulado durante años de prácticamente la totalidad de las centrales en construcción va exigiendo gastar las reservas de agua a un ritmo superior al previsto, a fin de poder atender la demanda creciente de energía eléctrica.

En estas circunstancias, el sistema se vuelve vulnerable a contingencias hidrológicas o de tipo técnico.

Pero, por qué se atrasan los proyectos en ejecución? Aunque la explicación más evidente es de naturaleza financiera, existen otras causas más profundas. Se relacionan con la rigidez de los planes de expansión; con la existencia de un monopolio estatal afectado por ingerencias negativas; con la falta de autonomía de las empresas estatales; con la ineficiencia de las empresas eléctricas y con la ausencia de mecanismos para garantizar que ellas asuman las consecuencias de sus decisiones.

La rigidez de los planes de expansión privilegia la construcción de grandes desarrollos hidroeléctricos debido a que en una perspectiva analítica ex ante, estos muestran costos unitarios inferiores a los de otros proyectos de tamaño menor.

Pero cuando se involucran las dificultades para conseguir los cuantiosos recursos requeridos, o las contingencias de tipo técnico por problemas geológicos, la bondad de los grandes proyectos hidroeléctricos empieza a disiparse.

El plazo real que toma la construcción de estos proyectos es usualmente superior al estimado inicialmente. Por ejemplo, el proyecto Guavio que estaba previsto concluirse en 1987 entrará a generar con cinco años de retardo, y su costo estimado originalmente en US\$1.300 millones superará los US\$2.500 millones, o sea, prácticamente el doble.

Esta experiencia demuestra que la programación de los ensanches eléctricos que el país debe definir hacia el futuro deben ser flexibles y revisarse con frecuencia a fin de no concentrar toda la seguridad energética del país en megaproyectos.

Es de anotar que la relación térmica/hidráulica ha venido descendiendo durante las últimas décadas, haciendo más vulnerable el sistema eléctrico nacional. De la capacidad total instalada en el país, sólo el 22% es térmico, aumentando así la dependencia en una variable incierta como la hidrología. Los hechos están a la vista: aunque tenemos una capacidad total instalada del orden de 8400 Megawatios, para atender una demanda máxima instantánea de 6000 Megawatios, no tenemos en estos momentos reservas suficientes de agua para utilizar plenamente esta capacidad de generación.

Por otra parte, en Colombia los regímenes hidrológicos son complementarios. Cuando en el occidente hace verano en el oriente es tiempo de lluvias y viceversa. Sin embargo, fenómenos como el del "Niño" provocan barreras al movimiento de las grandes masas lluviosas del sur, que producen un verano intenso y coincidente en todo el país. El resultado es un debilitamiento en el nivel de los embalses del sistema eléctrico.

Hace algunos años se dijo que el país estaba sobredimensionado eléctricamente, como consecuencia de la entrada en operación tanto de los proyectos construidos para atender un crecimiento de la demanda como de aquellos contemplados en los programas de emergencia. Al caer el crecimiento de la demanda, el sistema fue incapaz de responder a tiempo debido a la rigidez de su plan de inversiones.

Hoy en día, hablar de sobreinstalación carece de validez. El margen de maniobra que tuvimos se ha gastado y es necesario tomar decisiones para recuperar reservas razonables de capacidad de generación. En un viaje de larga travesía y de incontables imprevistos como el desarrollo de un sector fundamental para el crecimiento económico como es el eléctrico, no se puede viajar sin llanta de repuesto.

Una reflexión interesante se desprende de esta experiencia y es que se ha venido generando un fenómeno cíclico en la expansión del sector eléctrico que hay que eliminar: se realizan grandes inversiones en el desarrollo de la infraestructura eléctrica; se produce, entonces, una sobreinstalación que debilita la posición financiera de las empresas; luego se reduce la inversión sectorial, que origina atrasos en la construcción de los proyectos, situación que puede conducir nuevamente a racionamientos.

Para corregir los factores estructurales mencionados hay que eliminar la rigidez en su planeamiento, promover la construcción de proyectos de menor tamaño, diversificar la oferta energética, inducir una cultura en el uso eficiente de la energía y reflejar correctamente el valor de los recursos energéticos.

Este es el propósito del Proyecto de Ley Eléctrica y de Servicios Públicos Domiciliarios que el Gobierno sometió a consideración del Congreso de la República y cuyas orientaciones y alcances ustedes han podido evaluar, en profundidad, durante estos dos días de deliberaciones.

Deseo concentrar su atención en siete temas fundamentales para la solución de la crisis del sector eléctrico: 1) el planeamiento, 2) la diversificación

energética, 3) la conservación y ahorro energético, 4) la apertura al sector privado, 5) la eficiencia de las empresas eléctricas, 6) el reto de los alcaldes y 7) el financiamiento de la Banca Multilateral.

HACIA UNA EXPANSION FLEXIBLE

La conformación de un sector competitivo y moderno para el suministro de un servicio estratégico como el de la electricidad, obliga al Estado a fortalecer su capacidad de planeamiento, entendido como tal el aumento en su habilidad para identificar rápidamente los cambios en las variables que determinan el desarrollo del sistema y en adoptar las decisiones más apropiadas para ejecutar y orientar los programas de inversión. Para ejercer esta función, el Estado debe mantener información completa y confiable y actualizar permanentemente los estudios de planeamiento.

Los planes resultantes de los estudios de expansión no serán en lo sucesivo obligatorios. Serán planes indicativos que servirán para orientar y racionalizar el esfuerzo de las empresas públicas y privadas hacia la satisfacción de las necesidades de electricidad de la comunidad. Si un agente público o privado desea desarrollar un proyecto no contemplado en el plan de expansión, lo puede hacer pero siempre bajo su cuenta y riesgo.

Debido a que las condiciones futuras dependen de factores poco predecibles, cuyo grado de incertidumbre aumenta con el tiempo, se requiere un enfoque de planeamiento que reconozca la existencia de esta incertidumbre. Solamente se deben tomar decisiones sobre aquellos proyectos estrictamente necesarios para garantizar el suministro de electricidad.

La planeación del sector eléctrico, por otra parte, debe enmarcarse dentro de los siguientes elementos básicos: 1) la adecuada consideración del sector dentro de la economía nacional, con el fin de reflejar las posibles tendencias de desarrollo económico, 2) su integración con el sector energético, buscando que las necesidades de energía de la comunidad se atiendan con los recursos más eficientes y económicos, y 3) la nueva estructura institucional y comercial prevista en la Ley Eléctrica y en la de Servicios Públicos Domiciliarios.

El Gobierno ha querido ofrecer al país, en un plazo de tres meses, el primer plan indicativo de expansión. La semana pasada, la Comisión Nacional de Energía aprobó los lineamientos básicos para su realización.

Igualmente, se trabaja en la elaboración de un Plan Energético Nacional, el cual contendrá el conjunto integral de directrices orientadas a satisfacer eficientemente los requerimientos energéticos de la comunidad, mediante el aprovechamiento óptimo de las fuentes, buscando maximizar la contribución del sector energético al desarrollo de la economía nacional.

El Gobierno aspira a tener formulado este Plan Energético antes de finalizar el presente año y confía en que el mismo se convertirá en la "carta de navegación" para las decisiones de inversión de los distintos agentes, públicos y privados, involucrados con el sector energético. La dirección de la elaboración de este Plan estará a cargo de la Comisión Nacional de Energía.

LA DIVERSIFICACION ENERGETICA

En Colombia la mitad de la energía eléctrica se consume en los hogares, en usos como el calentamiento de agua y la cocción de alimentos, que bien pueden satisfacerse con otros energéticos más eficientes y económicos, como el gas combustible. Esta es una situación atípica en el contexto internacional. En la mayoría de los países las ventas al sector residencial no superan el 30% de las ventas totales. La electricidad en esos países se dedica a iluminación, a mover motores, en fin a usos donde es más eficiente. Cocinar con electricidad, por ejemplo, le sale al país cuatro veces más costoso que con gas natural y tres veces más costoso que con gas propano.

En el país no hemos logrado valorar correctamente los distintos energéticos. Además, la forma autónoma como en el pasado se expandieron los distintos subsectores, sin obedecer a una planeación integral, impidió desarrollar una diversificación de la oferta de energía.

Recientemente, el CONPES aprobó el "Programa para la Masificación del Consumo del Gas" que contempla los siguientes elementos: Primero, extender el consumo de gas propano en las ciudades más importantes del país e introducir su uso en las zonas rurales para combatir la tala de bosques; segundo, incentivar la participación privada en su producción y comercialización; tercero, acercar los precios a los costos reales de los distintos energéticos, y cuarto, optimizar la utilización de las reservas de gas natural disponibles, mediante la construcción de la red nacional de gasoductos.

La ampliación de la oferta y de los mercados para el gas, tanto natural como propano, constituye un pilar fundamental en el desarrollo de esta política. Ella permite combinar de manera óptima dos combustibles de gran aceptación

por parte de los usuarios. Además, el bajo costo económico y los requerimientos de capital relativamente moderados en comparación con otros energéticos como la electricidad, le abre grandes perspectivas a la industria del gas en Colombia.

Para llevar a cabo esta transformación en el suministro de energía, el Gobierno Nacional, con el concurso de Ecopetrol, viene adelantando un conjunto de estudios y realizando inversiones para ampliar la infraestructura de abastecimiento, transporte y distribución del gas propano y natural.

Sin lugar a dudas, el programa de sustitución de electricidad por gas constituye uno de los elementos fundamentales para la solución de la crisis del sector eléctrico.

LA CONSERVACION DE ENERGIA

Otro elemento de la estrategia energética lo constituye la eficiencia en el consumo de todas las formas de energía. Esto implica, obligatoriamente, la incorporación de niveles de ahorro y conservación energética en la mayoría de procesos económicos, así como la promoción de actividades que permitan el cambio de patrones culturales en el uso de nuestros recursos energéticos.

La crisis del petróleo de los años setenta obligó a las economías industrializadas a diseñar y poner en práctica procesos productivos eficientes y a valorar adecuadamente los recursos energéticos, hecho que modificó los patrones culturales de consumo en estas sociedades. Ahora mismo se están desarrollando tecnologías para reducir los efectos nocivos del consumo de energéticos sobre el medio ambiente, con el fin de preservar la vida en el planeta.

En el País, poco a poco vamos asimilando estos fenómenos universales. En nuestra Carta Constitucional, consagramos como una obligación del Estado la conservación del medio ambiente. Pero en materia de utilización eficiente de los recursos energéticos aún estamos lejos: en parte, por el desequilibrio entre los precios relativos de los energéticos con relación a sus costos y, en parte, por la carencia de una estrategia educativa coherente.

Solo cuando afrontamos racionamientos nos acordamos de la importancia de inducir hábitos de uso eficiente en la población. Desafortunadamente, las campañas publicitarias que desarrollamos tienen una vida efímera. Superadas las emergencias nos olvidamos de promover el uso eficiente e, inclusive, por necesidades de tipo financiero, las empresas del sector ven con agrado que

se aumenten los consumos, aún en usos no eficientes, porque ello les representa mayores ingresos. Hoy, hemos tenido que emprender una nueva campaña para invitar a la comunidad a que ahorre energía eléctrica con el fin de hacer más llevadera la situación, la cual deberá prolongarse más allá del racionamiento.

Sin embargo, hay que ir más lejos: debemos aprovechar esta situación para que el país apoye las medidas encaminadas a utilizar el recurso más económico como el ahorro y la conservación de la energía e inducir hábitos permanentes para modificar los patrones de consumo.

Con tal fin hay que diseñar una estrategia educativa desde los niveles básicos, para que los niños aprendan y lleven a sus casas las enseñanzas sobre uso eficiente; hay que hacer comprender a las empresas energéticas que en sus análisis deben incorporar la dimensión del consumidor; hay que introducir normas técnicas para que los fabricantes de equipos y los constructores de edificios incorporen modificaciones que permitan un mejor aprovechamiento de la energía que utilizan.

Sabemos que todas estas medidas se deben reforzar con señales adecuadas de precios. Por eso el Gobierno se ha propuesto avanzar en esa dirección, con las debidas consideraciones para los usuarios de menores ingresos.

El desarrollo de una política eficaz de incremento en la eficiencia energética a todos los niveles no es tarea fácil. Pero es deber del Gobierno aunar esfuerzos para el logro de este propósito. Con tal fin, el Ministerio a mi cargo, a través de la Comisión Nacional de Energía, adelanta un estudio de eficiencia energética, cuyos resultados presentaremos al país a mediados del año en curso. De igual manera, en el Proyecto de Ley Eléctrica dejamos consignadas normas orientadas a buscar un uso eficiente de la energía por parte de los consumidores.

LA APERTURA AL SECTOR PRIVADO

En el escenario mundial se está incrementando la presencia de los particulares en actividades tradicionalmente manejadas por el Estado. Son muchas las razones que explican este fenómeno: 1) estancamiento económico, 2) la crisis de la deuda externa, 3) las restricciones fiscales, 4) la reducción de los flujos de crédito nuevo, y 5) la ineficiencia de las empresas estatales. El mejoramiento de los índices de productividad es más viable cuando operan las fuerzas de la competencia.

El ambiente de cambio y la necesidad de erradicar prácticas políticas indeseables de la vida nacional son factores a favor de la participación de los particulares, dentro de una concepción moderna del Estado que llama a operar en un ambiente de competencia, internacionalización de la economía y democratización de la propiedad.

Somos conscientes de que lograr una participación privada importante en el sector eléctrico, dada su larga historia de manejo estatal, no es un asunto fácil. Pero igualmente somos conscientes de que difícilmente se podrá garantizar un suministro adecuado y confiable de electricidad en el futuro si no se cuenta con el concurso de los particulares.

La misma Constitución previó que la prestación de los servicios públicos podrían hacerla el Estado, directa o indirectamente, los particulares y las comunidades organizadas, sin perder de vista que asegurar su prestación es un deber del Estado. La participación privada se inscribe dentro de la libertad económica y ella permitirá al Estado ir disminuyendo gradualmente los aportes al sector eléctrico, liberando así recursos para atender otros sectores más necesitados como salud, educación, vías públicas, etc.

La presencia de los particulares, por otra parte, tonificará al sector la competencia e introduciendo los factores de riesgo inherentes a los negocios. Esta es la única manera de acabar con la superprotección del Estado a empresas oficiales, muchas de ellas ineficientes.

LA EFICIENCIA COMO RAZON DE SUPERVIVENCIA

En cuanto a la eficiencia tenemos que admitir una realidad: nuestras empresas de servicios públicos, dejan mucho que desear. Múltiples y complejas son las circunstancias que han llevado a esta situación, como son: 1) los excesos en la planta de personal, 2) la actitud laxa de las administraciones en las decisiones convencionales, 3) la baja productividad de los operarios, 4) el atraso técnico, 5) la injerencia política y 6) la falta de mística y de identificación del personal con los objetivos de la empresa.

Si se suman decisiones desacertadas en materia de proyectos de inversión, o la desviación de recursos con propósitos innobles, es lógico que se genere un encarecimiento en el costo real de prestación del servicio que, a la larga, lo tiene que asumir la comunidad, bien sea a través de las tarifas, de los impuestos, o sufriendo las consecuencias de una prestación deficiente. Si

realmente se quiere aminorar el crecimiento de las tarifas se van a tener que diseñar y poner en práctica mecanismos de control sobre los gastos e inversiones de las empresas.

Las estructuras administrativas internas de las empresas son bastante disímiles, y van desde las que se manejan con criterios gerenciales de empresas privadas hasta aquellas donde priman intereses contrarios al bien común. En las primeras, los gerentes y el personal administrativo manejan los recursos con sentido de austeridad; en las otras, los gerentes dependen de componendas políticas. Mientras los primeros se preocupan por mejorar la administración, los otros no tienen tiempo de conocer a fondo las necesidades de su empresa.

Este aspecto gerencial es, quizás, una de las manifestaciones más palpables del daño que ocasiona la interferencia política desviada de los auténticos intereses comunitarios. Un gerente, cuyo nombramiento es fruto de pactos o alianzas políticas, se siente, en todo momento, con un "pie en la calle". En estas condiciones, no puede desarrollar estrategias de mediano y largo plazo. Sus esfuerzos se dirigen a hacer obras visibles, improvisadas la mayoría de las veces, con consecuencias nefastas para el futuro de la entidad.

El control de las empresas de servicios públicos siempre ha estado presente en la opinión del país y del gobierno, como una forma de proteger a la comunidad de los malos manejos y extracostos.

La Constitución Política de Colombia le dedicó un capítulo a los servicios públicos. Además de considerarlos inherentes a la función social del Estado, ordenó crear la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para ejercer su control, fiscalización y vigilancia.

Los Proyectos de Ley Eléctrica y de Servicios Públicos Domiciliarios giran en torno al desarrollo de mecanismos para asegurar su prestación eficiente a toda la comunidad. En ellos se consagra la autonomía presupuestal, administrativa y financiera de las empresas.

Se requiere una mayor transparencia en las relaciones con los usuarios, pues la carencia de información o, lo que es peor, la desinformación, impide una correcta fiscalización por parte de la comunidad, lo que genera una pérdida de confianza en las empresas de servicios públicos. Por ello se contempla la creación de los "Comités de Desarrollo de los Servicios Públicos" para defender los derechos de los usuarios y buscar una gestión eficiente de las empresas.

Sea esta la oportunidad para hacer un llamado a los sindicatos que operan en el sector eléctrico, para que comprendan que ejercer presiones indebidas, como lo es la de paralizar un servicio público esencial como la electricidad, van en contra de los derechos de la comunidad. Los trabajadores deben entender que no pueden seguir disfrutando cómodamente de beneficios y de prebendas a costa del usuario.

Es de anotar que existen formas novedosas de canalizar las energías y el potencial de los trabajadores del sector eléctrico en beneficio de ellos mismos, del sector y del país. La apertura al sector privado les abre una oportunidad de convertirse en propietarios de las empresas, como lo ordena la Constitución Nacional. Igualmente, cuántos de los mejores operarios del sector eléctrico, jubilados en la plenitud de su capacidad de trabajo, podrían prestar servicios de mantenimiento, de facturación, de cobro de cuentas, etc.

No quisiera dejar pasar esta oportunidad para hacer una anotación sobre algo que le quita credibilidad a la acción del Estado y es su falta de responsabilidad en el pago de sus obligaciones. Para corregir estas deficiencias, el CONPES acaba de aprobar un programa de saneamiento de la cartera oficial con las empresas del sector eléctrico.

EL RETO DE LOS ALCALDES

La Constitución Nacional le otorgó al Estado la responsabilidad de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos, según la distribución de competencias que determine la ley. Los proyectos presentados al Congreso de la República, asignan al municipio la responsabilidad de asegurar la distribución de los mismos, a sus habitantes.

Aunque los municipios tienen ahora una mayor responsabilidad, también tienen unos mayores recursos financieros producto de las transferencias.

Las comunidades locales han venido eligiendo a sus alcaldes para que resuelvan las graves carencias de servicios públicos. En consecuencia, van a ser juzgados por la gestión que realicen en este campo, la cual demanda hacer un uso eficiente de los recursos municipales, rodcar a las empresas de su órbita para que operen con autonomía y austeridad, contribuir con subsidios para que los más pobres puedan satisfacer sus necesidades básicas y adoptar una actitud más positiva hacia las tarifas.

EL FINANCIAMIENTO EXTERNO

El plan indicativo de expansión del sector eléctrico que se definirá en el próximo mes de mayo, exigirá de todas maneras que una porción de la nueva inversión requerida siga recayendo en los hombros del sector público. Pero esta situación no es exclusiva de Colombia.

Pedro Pablo Kuczynski, ex-ministro de Minas y Energía del Perú, en un estudio reciente presenta un panorama de las necesidades de financiamiento de los sectores eléctricos de América Latina y menciona que las proyecciones para el período 1990-1996 prevén inversiones anuales del orden de los US\$23.000 millones, aproximadamente el doble de los montos requeridos en los años anteriores. Esta cifra, unida al enorme peso de la deuda externa vencida, da una idea del colosal esfuerzo requerido en los próximos años para atender la demanda de electricidad. Sin él, los racionamientos en América Latina seguirán siendo una amenaza para su desarrollo.

El endurecimiento que muestran últimamente las entidades multilaterales de crédito para financiar proyectos de expansión eléctrica en este continente, constituye quizás el reto más formidable del sector para los años venideros. El restablecer unos volúmenes mínimos de financiamiento multilateral hacia el sector eléctrico debe constituir punto vital en la agenda de nuestras relaciones con estos organismos en los próximos años.

Es el momento de tomar conciencia de que el servicio de electricidad es impulsor del desarrollo cuando se presta adecuadamente y capaz de frenarlo cuando se presta ineficientemente. La comunidad debe comprender los esfuerzos que hace el Gobierno para superar la aguda crisis del sector y apoyar al Congreso en el análisis y aprobación de los proyectos sometidos a su consideración.

Al declarar clausurado este Foro, desco felicitar a sus organizadores por la oportuna iniciativa que tuvieron de convocarlo. El Gobierno Nacional está convencido que los debates llevados a cabo serán de inmensa utilidad para alcanzar una solución imaginativa al desafío que significa entrar al Siglo XXI, con un sector eléctrico moderno y eficiente.

Muchas gracias.

IMPACTO DE LAS MEDIDAS DE APERTURA ECONOMICA EN LOS SECTORES MINERO Y PETROLERO*

Bogotá, Marzo 30 de 1992

Agradezco la gentil invitación del Colegio de Abogados de Minas y Petróleos para instalar este interesante seminario sobre el tema del impacto de las medidas de apertura económica en el sector minero, que sin duda contribuirá en la preparación de éste para afrontar el reto de la modernización e internacionalización de la economía colombiana.

PARTICIPACION DEL SECTOR MINERO EN LA ECONOMIA COLOMBIANA

Para comenzar, me permito hacer un breve recuento de la participación del sector en la economía del país en el pasado reciente.

Es reconocido y las cifras así lo demuestran, que durante los ochenta el sector de la economía colombiana de mayor dinamismo fue el minero. Las tasas de crecimiento del sector han estado muy por encima de las del Producto Interno Bruto casi todos los años, superando el 10% anual en 1983, 1984, 1985, 1986, 1987 y 1989. De esta forma, la participación del sector en el PIB ha pasado de menos del 1.5% en 1980 al 2.3% en 1985, y ya para principios de los 90 ha bordeado el 5%.

Desafortunadamente en el año 1991, diversos factores, como son la disminución de los precios internacionales del petróleo, carbón y níquel, y el descenso de la producción petrolera con respecto a 1990 por acciones de la guerrilla fundamentalmente, frenaron el crecimiento del sector, aunque de todas maneras estuvo también por encima del producto nacional.

Esta importancia estratégica del sector minero resalta en diferentes frentes. En materia de balanza de pagos del país, las exportaciones mineras, que han

* Intervención del Dr. Juan Camilo Restrepo Salazar, Ministro de Minas y Energía, en la instalación del seminario "impacto de las medidas de apertura económica en los sectores minero y petrolero"

estado entre US\$ 2500 y 3000 millones anuales, en los últimos años, representan casi un 40% del total nacional, y prácticamente doblan los ingresos del país por exportaciones de café. En cuanto al flujo de inversión extranjera, indudablemente constituye el primer rubro.

En términos de balanza cambiaria el sector es generador neto de divisas en los subsectores más importantes, como son petróleo, níquel, oro, esmeraldas y aun en carbón, a pesar de los altos niveles de servicio de deuda para la financiación de la participación de Carbocol en el proyecto Cerrejón Zona Norte.

En deuda externa responde por algo más de un 10% del total del país, principalmente explicado en el alto nivel de endeudamiento de Carbocol.

En materia de finanzas públicas los ingresos que percibe el Estado por diferentes conceptos que incluye las regalías e impuestos por la explotación de recursos naturales no renovables, impuestos de renta de empresas públicas y privadas, impuestos indirectos, distribución de utilidades de Ecopetrol, recaudo de impuestos ad-valorem a la gasolina, entre otros, constituyen parte muy importante de las fuentes de financiamiento del presupuesto público, si se tiene en cuenta que superan los US\$1.000 millones anuales contra un monto de gastos corrientes y de inversión del Gobierno Central alrededor de los US\$5.000 millones. A lo anterior, contrasta el déficit financiero de Carbocol.

EL MAYOR DINAMISMO DEL SECTOR CON LA APERTURA ECONOMICA

Para el futuro, las expectativas y planes son de continuar con un sector minero muy dinámico en todos sus frentes, a lo cual indudablemente contribuyen los principios establecidos en la nueva Constitución Nacional y las medidas que ha venido tomando el Gobierno en el proceso de modernización y apertura económica, en el cual el país está comprometido, y que le permitirá colocarse en consonancia con las nuevas tendencias mundiales. Se espera con estas medidas agilizar y facilitar la inversión, producción y el comercio.

Las medidas cubren varios aspectos, entre los que cabe mencionar el comercio exterior, el manejo de divisas, la inversión extranjera y la redefinición del papel del Estado, promoviendo el capital privado nacional y extranjero en actividades antes restringidas al sector público, como es la generación de

electricidad. Otras acciones cubren los sectores financiero, la tributación, el empleo, el manejo de las regalías petroleras y mineras.

Quisiera detenerme para ilustrar sobre el contenido del régimen de inversión extranjera en el sector de hidrocarburos y minería. Este régimen, que parte del fundamento constitucional de propiedad estatal del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, mantiene el esquema actual de explotación, a través de organismos descentralizados del Estado, o, en el caso del carbón y otros minerales, concediendo permiso a los particulares sobre áreas disponibles no aportadas a estas empresas.

En materia de principios de política frente a la inversión extranjera, se busca igualdad en el trato, garantía de derechos cambiarios, competencia para regular la inversión por parte del CONPES y lo atinente al régimen cambiario por parte de la Junta Directiva del Banco de la República. Así mismo, se aceptan amplias modalidades de inversión de capital del exterior, directa e indirecta, y esquemas de protección a la inversión, como son los seguros contra riesgos cambiarios, y mecanismos internacionales de arbitraje en caso de conflicto, entre otros.

A estas medidas de apertura económica, que representan a la vez las señales del Estado para que las fuerzas de mercado actúen, se debe añadir las acciones directas del Gobierno en materia de planeamiento y liderazgo de la actividad productiva.

Es claro que la apertura exige además un Estado moderno, eficiente y que proporcione condiciones propicias para la competitividad, y unas empresas nacionales más productivas. En este sentido quiero mencionar algunas acciones en el campo minero, como son el ordenamiento de la actividad de pequeña y mediana minería, mejoras en los sistemas de contratación y el apoyo para el desarrollo de la capacidad empresarial privada nacional.

En materia de liderazgo en la actividad productiva conviene, a manera de ejemplo, hacer referencia al agresivo programa de masificación del gas natural, el cual, justificado en unas reservas conocidas de este recurso natural y un alto beneficio económico derivado de su uso, al compararlo con otras opciones de energía, como la electricidad en el sector residencial, prevé inversiones que superan los US\$500 millones para los próximos años, a ser financiadas en buena parte con el concurso del capital privado.

Para terminar, quiero afirmar la confianza que tiene el Gobierno en que las medidas que ha tomado en el proceso de apertura económica y las acciones

específicas en materia de minería y petróleo, harán de este sector un factor definitivo para acelerar el desarrollo del país y en general, mejorar el bienestar de los colombianos.

Muchas gracias,

ALOCUCION TELEVISADA*

Santafé de Bogotá, Abril 3 de 1992

Buenas noches.

Como es sabido ya por todos ustedes, el País viene sufriendo en las últimas semanas una aguda emergencia en su sistema eléctrico.

Las causas de esta emergencia son varias y no pueden desde luego reducirse a una sola.

El año pasado fue extremadamente seco y el verano que está terminando ha sido el más severo de los últimos 40 años.

El sistema térmico, o sea las plantas que funcionan a base de gas, carbón, o ACPM viene trabajando apenas a un 70% de su capacidad. Esto acontece porque algunas de ellas son muy anticuadas, porque en el pasado no se les hicieron modernizaciones adecuadas, y porque los conflictos laborales que ha tenido el sector eléctrico en estos últimos meses, y en especial las llamadas "operaciones de brazos caídos" obstaculizaron los mantenimientos necesarios en el sistema térmico del país.

Atrasos en obras claves como el Guavio y Riogrande han tenido también un efecto extremadamente perjudicial. Se ha calculado, por ejemplo, que si siquiera una de las 5 unidades previstas en el Guavio estuviera en funcionamiento en este momento, ello sería suficiente para cubrir la totalidad del racionamiento actual.

Los atentados guerrilleros sobre el sistema eléctrico han tenido también un efecto negativo y reprobable desde todo punto de vista. En el año de 1991 la línea de interconexión nacional sufrió 26 atentados sobre las torres de conducción. Actualmente, y en plena crisis, nos hemos visto imposibilitados para utilizar la energía producida por Termotasajero debido a la voladura de 2 torres en la línea que une a Cúcuta con Barrancabermeja. Este solo atentado ha generado un perjuicio equivalente al 18% del racionamiento que se viene

* Intervención del Señor Ministro de Minas y Energía Doctor Juan Camilo Restrepo Salazar ante la televisión colombiana

aplicando. Ayer no más hubo un nuevo atentado que sacó por algunas horas de servicio a la línea que une al interior del país con la Costa, atentado que tuvo lugar en el departamento de Córdoba.

La ejecución del plan de expansión eléctrica del país se ha visto también obstaculizada en los últimos años, por las enormes dificultades que hoy se encuentran para obtener financiamiento por parte de las entidades multilaterales de crédito, que hace 15 o 20 años prestaron con largueza con el fin de hacer posibles los ensanches eléctricos de América Latina.

El Gobierno viene poniendo en marcha una serie de medidas tendientes a hacer frente a esta emergencia. Algunas de estas medidas ya están en marcha y van a ejecutarse en el corto plazo. Entre ellas quiero mencionar las siguientes: se ha incrementado la producción nacional y la importación de gas propano y se han eliminado los cupos en la distribución de este combustible a fin de facilitar al máximo su disponibilidad durante este período de racionamiento eléctrico.

Se está adelantando un agresivo programa para rehabilitar algunas unidades térmicas que estaban fuera de servicio. El sistema de CORELCA generará en los próximos 45 días 139.000 kilovatios adicionales, e igualmente se están haciendo reparaciones en otras unidades térmicas en el interior del país.

Se ha invitado a todas aquellas empresas que tienen capacidad de generación propia sobrante para que la pongan a disposición del sistema.

Y finalmente, dentro de las medidas de corto plazo se buscará a través de unas ampliaciones rápidas en el sistema térmico, incrementar en el curso de este año su capacidad entre 100 y 150.000 kilovatios.

Hemos tomado igualmente una serie de medidas financieras y administrativas que aseguren que el Guavio y el primer circuito de interconexión con Venezuela, entren en funcionamiento no más tarde del final de este año. La primera fase de la interconexión con Venezuela suministrará 150.000 kilovatios adicionales al país.

Se introducirán igualmente refinamientos adicionales al sistema de planificación en el sector eléctrico a fin de asegurar una óptima operación del mismo, para que prevea con anticipación adecuada los riesgos de racionamientos, y genere oportunamente señales que activen la generación térmica y preserven

el agua de los embalses cuando haya necesidad de enfrentar veranos prolongados.

Una importante lección que deja este racionamiento que estamos viviendo, es la de que el país debe ampliar su base de energía térmica que no depende del agua y disminuir su alta dependencia de la hidráulica. Ello nos haría menos vulnerables de lo que somos a veranos acentuados como el que hemos vivido últimamente. Al sector privado se le invitará a participar, conjuntamente con el sector público, en los ensanches que el país requiere.

Si alguna vez se afirmó que el país estaba sobredimensionado eléctricamente, hoy no lo está. De allí que debamos comenzar sin tardanza las ampliaciones que Colombia necesita para atender adecuadamente la demanda de energía eléctrica en el siglo XXI.

Sin embargo, la situación en el corto plazo es crítica. Los embalses están reducidos a su mínima expresión, y aunque han comenzado a caer algunas lluvias aún tendrán que pasar varias semanas antes de que ellas se traduzcan realmente en incrementos de consideración para los caudales que alimentan los grandes embalses del país.

Las razones anteriores nos llevan a adoptar a partir del próximo lunes 6 de Abril 2 tipos de medidas: en primer lugar, se acentuarán los racionamientos en los circuitos residenciales a niveles promedios entre 8 y 9 horas diarias todos los días. A nivel industrial y comercial, se buscará un racionamiento concertado en cuanto a las modalidades, pero obligatorio en cuanto a su meta de cumplimiento, equivalente al 15% de los consumos.

En segundo lugar, en una acción concertada entre los gremios económicos, los estamentos sindicales y el gobierno, se procederá el lunes, martes y miércoles santos a reducir el suministro de energía eléctrica en la industria, con excepción de aquellas empresas que tengan procesos continuos en los que sea imposible suspender la producción. De esta manera toda la semana santa la convertiremos en una gran semana de ahorro energético en el país. Esto constituirá un alivio al sistema de generación eléctrico, y nos dará un compás de espera mientras el invierno se afiance en el territorio nacional.

El Gobierno solicita también la colaboración de trabajadores y empresarios en el sentido de que estudien la posibilidad de suspender actividades ordinarias, donde ello sea posible, durante los días Lunes, Martes y Miércoles Santos (13, 14 y 15 de Abril). Serían tres días de vacaciones colectivas, como resultado

de acuerdos entre empleadores y trabajadores, de forma tal que sus derechos no resulten afectados en grado alguno.

Infortunadamente, las primeras lluvias del invierno no son suficientes para levantar los racionamientos. Tenemos que restablecer el nivel de los embalses a fin de guardar agua allí, y aprovisionarnos para el verano del año entrante. Por lo tanto, aún entrando el invierno en abril, el país debe estar preparado para soportar disciplinadamente racionamientos durante este semestre.

Este racionamiento va a dejarle al país grandes enseñanzas que debemos reconocer con honestidad intelectual.

El sector eléctrico tiene el deber de seguir avanzando hacia una mayor eficiencia, hacia una menor burocratización, hacia unas relaciones laborales más modernas y civilizadas.

El sistema de planificación del sector eléctrico tenemos que mejorarlo y el plan de expansión del país hay que mantenerlo actualizado, porque las obras que comenzarán a generar en el futuro hay que emprenderlas y financiarlas desde ahora. En materia eléctrica los atrasos se pagan demasiado caro.

Tenemos igualmente que ir construyendo un sistema menos vulnerable que el actual a los cambios meteorológicos. De allí que el país, al mismo tiempo que construya nuevas hidroeléctricas, no puede olvidar tampoco que es necesario ampliar el parque térmico.

La energía en todas sus expresiones es un recurso escaso que debemos aprender a economizar desde la escuela misma. Las campañas de uso racional de energía no deben circunscribirse a los períodos de racionamiento. Deben ser un empeño y un propósito permanente del país.

Todo racionamiento es desde luego una dura prueba para cualquier país. Colombia sabrá superarlo con disciplina e imaginación. Tenemos desde luego que sacar lecciones del pasado, pero también hay que manejar la situación actual con acciones rápidas que mirando hacia adelante, nos permitan superar positivamente esta crisis, para que de ella salga un sector eléctrico más eficiente y mejor preparado que esté en capacidad de afrontar las inmensas responsabilidades que tiene para con el desarrollo de Colombia.

Muchas Gracias.

HACIA UN FUTURO ENERGETICO SIN SOMBRAS*

Santafé de Bogotá, Mayo 29 de 1992

En medio de las dificultades ocasionadas por el drástico racionamiento de energía eléctrica, eventos como el que hoy terminan son reconfortantes, porque demuestran el esfuerzo que vienen realizando asociaciones como ACIEM en la búsqueda de soluciones viables a la difícil y compleja problemática que afecta el sector energético colombiano.

Hacia adelante, tenemos una agenda de trabajo amplia para el sector eléctrico:

Además de recuperar las unidades fuera de servicio, es necesario introducir ajustes en los modelos y en las reglas de operación y disminuir la extrema vulnerabilidad del sistema eléctrico colombiano a eventos hidrológicos críticos. Por otra parte, hay que mejorar el tratamiento de la variable hidrológica y fortalecer la función de regulación del Estado para evitar prácticas comerciales que induzcan riesgos futuros de racionamiento. Lo anterior significa valorar apropiadamente el costo del racionamiento, fijar índices adecuados de confiabilidad y de calidad del servicio y diseñar señales de alarma ante la presencia de fenómenos meteorológicos como el del "Niño".

Pero no podemos circunscribirnos únicamente a estas medidas. El racionamiento que padecemos es una nueva manifestación de la profunda crisis financiera e institucional que vive el sector eléctrico desde hace muchos años, que ha venido comprometiendo seriamente su desarrollo futuro. Este Gobierno ha venido haciendo un gran esfuerzo en la búsqueda de una solución eficaz para resolver esta crisis.

Además de la reestructuración financiera contemplada en el Decreto 700 de 1992, expedido en desarrollo de la emergencia económica, es necesario establecer reglas de juego claras y estables que permitan la creación de un mercado competitivo entre empresas para aumentar la eficiencia en el sector; eliminar la rigidez en los planes de expansión eléctrica; racionalizar el régimen

* Palabras del Dr. Juan Camilo Restrepo Salazar, Ministro de Minas y Energía, en el acto de clausura de las IX Jornadas Nacionales de Energía, organizadas por ACIEM.

tarifario; administrar eficazmente los subsidios; abrir las puertas al sector privado para fortalecer la competencia y estimular la incorporación de nuevas fuentes de capital; otorgar a las empresas estatales autonomía presupuestal, administrativa y financiera para que puedan ser manejadas con base en sanos principios administrativos y crear entidades independientes que se encarguen de la regulación de las distintas actividades y del control, inspección y vigilancia de las empresas.

Los anteriores principios y objetivos están consagrados en el Proyecto de Ley Eléctrica que el Gobierno sometió el pasado 28 de febrero a consideración del Honorable Congreso de la República.

Pero en vez de analizar los alcances de esta iniciativa, quisiera, más bien, compartir con ustedes algunas reflexiones sobre el planeamiento sectorial y comentar algunos de los elementos de la estrategia para la expansión de la oferta de electricidad, que será sometida próximamente a consideración de la Comisión Nacional de Energía y del Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-.

Planeamiento sectorial

En primer lugar, debemos reconocer que la crisis actual- y me refiero no sólo al racionamiento sino al problema estructural que padece el sector eléctrico desde hace varios años- se debe en buena parte a una crisis en el planeamiento energético. En el pasado, el sector eléctrico realizó sus planes al margen de los demás subsectores energéticos. De ahí la importancia de establecer políticas que garanticen la diversificación de la oferta energética, con sujeción a sanos principios de eficiencia y racionalidad económica.

El planeamiento eléctrico debe, por tanto, inscribirse en el planeamiento energético global. El carbón, el gas, los combustibles líquidos, las fuentes no convencionales y las acciones de conservación energética tienen que jugar su papel, para que en el futuro evitemos situaciones como las que hoy padecemos. Si el país dispusiera hoy de una canasta energética diversificada, la magnitud de la crisis del racionamiento y su impacto en las familias y en las actividades económicas sería más manejable.

En segundo lugar, para planear el desarrollo del sector eléctrico es necesario reconocer que tiene características especiales, que no se encuentran en otros sectores de la economía. Por lo tanto, las estrategias, programas y estructuras

que se seleccionen deben ser consistentes con esas peculiaridades. Algunas de ellas son las siguientes:

- El sector tiene una elevada intensidad de capital;
- Las redes de interconexión, transmisión, subtransmisión y distribución tienden a formar monopolios naturales;
- El desarrollo de proyectos eléctricos genera fuertes impactos ambientales;
- La electricidad constituye un servicio estratégico, impulsor del desarrollo económico y social de un país cuando se suministra adecuadamente y capaz de frenarlo cuando se presta ineficientemente; y
- Finalmente, la electricidad como tal no es almacenable, ya que la generación en todo momento obedece a una demanda instantánea.

Lo anterior significa que la electricidad no es un bien transable, esto es, no se pueden exportar fácilmente sus excedentes, como tampoco se pueden realizar en corto tiempo importaciones internacionales en caso de faltantes. Ambas situaciones, excedentes y faltantes, en niveles más allá de ciertos umbrales, generan grandes sobrecostos, bien sea para las empresas eléctricas o para los usuarios del servicio. Por ello debemos ser cautelosos en el planeamiento del desarrollo del sistema.

En tercer lugar, existe otro elemento de enorme impacto en la actividad eléctrica y es la incertidumbre que existe en la mayoría de los factores que determinan el desarrollo del sector. En cierto sentido, la incertidumbre es la esencia del futuro. Así, el crecimiento económico y demográfico, los cambios tecnológicos, los hábitos de consumo, los costos y tiempos de construcción de los proyectos, las hidrologías, los impactos sociales y ambientales, las disponibilidades de otros recursos, los precios, etc., son variables con diversos grados de incertidumbre. Para algunas de ellas, sólo alcanzamos a tener ideas de la forma como pueden evolucionar.

Por ello, la única herramienta diseñada para planear bajo condiciones inciertas es la flexibilidad. Así, nuestros planes deben permitir que la expansión del sistema se acomode en forma económica a las realidades que se vayan presentando y reconocer rápidamente los cambios en las variables de incertidumbre, de tal forma que permitan tomar nuevas decisiones. Si continuamos

realizando planes rígidos en medio de un entorno incierto, de seguro nos llevarán de nuevo a profundas crisis.

Pero la flexibilidad sólo se alcanza en la etapa culminante del ciclo dinámico del planeamiento que es la toma de decisiones. Es allí donde está el elemento fundamental que capitaliza la bondad de una estrategia flexible. Un esquema de decisiones pesado, paquidérmico, impide introducir cambios rápidos para adecuarse a las condiciones cambiantes del entorno.

De ahí que un elemento clave de la estrategia sea tomar las decisiones estrictamente necesarias que nos den garantía sobre el suministro del servicio, sin aniquilar opciones más favorables que se puedan presentar en el futuro. No en vano los estudiosos de la planeación han conceptualizado que un plan flexible es aquel que deja el mayor número de opciones disponibles para el futuro.

En nuestro caso, debemos evitar definir completamente un programa de construcción de centrales de tal magnitud que impida incorporar opciones mejores que hoy estamos por confirmar o que tal vez se perfilen posteriormente. Un ejemplo cercano que corrobora esta afirmación está en las reservas de gas de Cusiana. Estos hallazgos de seguro van a cambiar el panorama energético. Si los análisis técnicos demuestran la necesidad de extraer volúmenes importantes de gas asociados con líquidos, debemos estar en capacidad de incorporarlos a la generación eléctrica, en caso de que la alternativa sea desaprovecharlo en las teas de los campos petrolíferos.

Ante eventos como éste, debe existir la flexibilidad para posponer la ejecución de proyectos que aún no han iniciado su fase de construcción, e inclusive reprogramar los que están en curso si los análisis técnicos y económicos así lo justifican.

Por otra parte, no hay que olvidar que la presencia de particulares en las actividades relacionadas con el servicio de electricidad, conlleva a un cambio de enfoque en los estudios de planeamiento. La "mejor" expansión eléctrica no es la que el Estado defina, sino la resultante de las decisiones de inversión de los distintos inversionistas, públicos y privados; decisiones que deben regirse por señales de eficiencia. En consecuencia, los planes de expansión se vuelven indicativos tanto para el Estado como para los particulares y tienen por objeto orientar y racionalizar las inversiones en este campo.

La diferencia básica entre este enfoque y el planamiento tradicional consiste en que un plan indicativo no define proyectos que deban ser construídos obligatoriamente y cuya propiedad está predeterminada. Por el contrario, el plan indicativo permite que los inversionistas seleccionen libremente los proyectos que ellos consideren que satisfacen mejor sus aspiraciones. De esta forma se induce autonomía y responsabilidad por las decisiones y se introducen elementos de riesgo y de competencia, necesarios en toda actividad económica regida por sanos principios de eficiencia.

En resumen, el plan indicativo suministra información de costos para el cálculo de las estructuras de tarifas; permite al Estado seleccionar las inversiones que considere prioritarias; ayuda a definir una agenda de preinversiones para mejorar el nivel de información de los proyectos y, sobre todo, brinda a los inversionistas públicos y privados información básica para la toma de decisiones.

La estrategia de expansión

Concentrémonos en describir algunos elementos de la estrategia para la expansión de la oferta de electricidad, derivadas del nuevo enfoque del planeamiento integral que busca una utilización racional de los recursos energéticos del país y que recoge las enseñanzas de la crisis eléctrica.

1. El planeamiento de la oferta de electricidad será dinámico y flexible y estará inscrito dentro del contexto energético y macroeconómico y de preservación del medio ambiente.
2. Se incorporará más capacidad termoeléctrica para disminuir la vulnerabilidad del sistema eléctrico a eventos hidrológicos críticos.
3. Se aumentará la generación en zonas como la Costa Atlántica y el Sur Occidente del país que actualmente dependen en alto grado de transferencias de electricidad a través de las redes de interconexión, que las hace muy vulnerables a atentados terroristas o a eventos de naturaleza técnica, hecho que podría poner en peligro regiones estratégicas para adelantar con firmeza el proceso de apertura económica.
4. Se reducirá la dependencia de proyectos cuyo tamaño y complejidad pueda comprometer la seguridad del suministro.

5. Se impulsará la construcción de proyectos que aprovechen eficientemente los recursos energéticos no renovables. Es el caso de las repotenciaciones, la cogeneración y los ciclos combinados de generación termoeléctrica.
6. Se intensificará el programa de diversificación de la oferta energética. El Ministerio de Minas y Energía ha abierto una convocatoria pública para la contratación y explotación de los gasoductos regionales mediante concesión. Antes de terminar este Gobierno, ciudades como Medellín y Cali estarán recibiendo los beneficios del gas natural.
7. Se impulsará la conservación y el ahorro para reducir la presión por nuevas inversiones. Según cálculos preliminares realizados por la Comisión Nacional de Energía, de aquí al año 2010 el país podría ahorrar el equivalente a la generación de un Guavio, con una décima parte de la inversión realizada en este proyecto.
8. Se promoverá la ejecución de proyectos en las zonas apartadas del país, no interconectadas a la red, mediante la creación de cooperativas de usuarios.
9. Se buscará garantizar que las empresas oficiales que realicen proyectos tengan la capacidad técnica, administrativa y financiera para ejecutarlos en los plazos y a los costos previstos.
10. Se realizará un seguimiento a la ejecución de los proyectos, especialmente de aquellos que por su tamaño puedan comprometer el suministro confiable de electricidad en el futuro.
11. Se promoverá la realización de estudios de prefactibilidad, factibilidad y diseño de proyectos para mejorar el nivel de información. Este es un campo donde el Estado tiene un papel importante por desarrollar.
12. Finalmente, se estimulará la vinculación de capital privado para la creación de nuevas empresas de propiedad exclusiva de los particulares y de capital mixto, con sistemas adecuados de financiamiento.

Esquema de decisiones

Para la ejecución de proyectos se distinguirán dos tipos, los cuales tendrán tratamiento diferente:

Uno, proyectos para satisfacer la demanda propia de las entidades vinculadas con el mismo (autogeneración individual o colectiva). Estos proyectos se podrán ejecutar libremente con el único requisito de registrarlos ante el Ministerio para efectos del planeamiento sectorial.

Dos, proyectos con destino a satisfacer necesidades colectivas del servicio público de electricidad. Para la ejecución de los mismos, los interesados deberán presentar propuestas con el suficiente respaldo administrativo, técnico y financiero. El Gobierno someterá las propuestas a una evaluación independiente con el fin de establecer la viabilidad de las mismas y sus bondades, a la luz de la estrategia de expansión establecida.

La participación privada

El país empieza a mirar con interés la concreción de iniciativas privadas en la generación de energía eléctrica. La Sociedad Proeléctrica, conformada por 14 industriales de la zona de Mamonal en Cartagena, acaba de adjudicar a un consorcio colombo-americano la construcción, suministro, montaje y operación de una central a base de gas de 100 Mw. Hace varias semanas, Corelca contrató con una firma colombiana el traslado a Barranquilla, montaje y operación de 100 Mw de Termochinú que estaban inutilizados por falta de gas.

Próximamente, Corelca abrirá una licitación pública para comprar al sector privado alrededor de 120 Mw de generación térmica. Igualmente, Ecopetrol abrirá oferta para que el sector privado instale una planta de 35 Mw para utilizar el gas del Huila que actualmente se quema. Los industriales del Valle de la caña de azúcar, por otra parte, vienen promoviendo la instalación de 140 Mw utilizando el bagazo. Los industriales antioqueños, a su vez, piensan desarrollar conjuntamente con las Empresas Públicas de Medellín un proyecto hidroeléctrico de 12 Mw en esta región del país.

Todas estas iniciativas van creando la confianza en los inversionistas privados de que es posible invertir en el sector eléctrico. La crisis del racionamiento debe servir para fortalecer este proceso, sin que ello signifique que el Estado se desentienda de hacer sus propios esfuerzos, como lo ordena la Constitución Nacional. Pero para consolidar la participación privada, es necesario disponer de fuentes de financiamiento, dada la magnitud de los requerimientos de capital y los tiempos de gestación y construcción de los proyectos.

Sea esta la oportunidad para hacer un llamado a la Banca Multilateral que tanto ha venido promoviendo la participación del sector privado en los países en desarrollo. Para nadie es un secreto, que entidades como el Banco Mundial y el BID están llevando a los sistemas eléctricos de América Latina a un estrangulamiento, pues no les prestan a las empresas públicas por su precaria situación financiera y, tampoco, a las privadas porque sus estatutos exigen garantías de la Nación.

Existe la sensación de que estas entidades han terminado por adoptar una actitud de espectadores ante la crisis eléctrica. No de otra manera se entiende su parsimonia en iniciar en firme nuevas operaciones de crédito que ayuden a despejar el panorama futuro de suministro de electricidad. Más que dedicarse a esperar hasta que se logre la reestructuración completa del sector eléctrico, estas entidades deberían apoyar decididamente, y con créditos, iniciativas como la planteada por el Gobierno de crear un fondo para financiar proyectos presentados por los particulares, bien sea en forma independiente o a través de empresas de economía mixta.

No podemos perder el rumbo

El Gobierno es consciente de la importancia de iniciar la construcción de nuevos proyectos de generación y de vincular al sector privado en el desarrollo del sector eléctrico. Pero también es consciente de que no podemos caer en un nuevo "Acuerdo de Cali", donde se repartieron de manera alegre los proyectos de generación, sin que las empresas, con algunas excepciones, contaran con la capacidad técnica, administrativa y financiera necesaria para garantizar la ejecución de los mismos, dentro de los tiempos y presupuestos establecidos.

El país no soportará nuevas tragedias como la del Guavio y será severo con los gobiernos que propicien o toleren situaciones como las descritas.

Estamos en un momento de dificultades y ahora, más que nunca, no podemos perder el rumbo, ni desperdiciar los esfuerzos conceptuales que se han hecho en los últimos años para modernizar al sector eléctrico y sacarlo de la grave crisis en que se halla inmerso.

Ya para terminar quiero concluir con esta reflexión:

El Gobierno Nacional ha tomado recientemente medidas de carácter disciplinario, en relación con algunos funcionarios del sector eléctrico. Estas medidas

se adoptaron después de evaluar con cuidado y ponderación los informes de la Comisión Evaluadora de la crisis del sector eléctrico convocados por el Gobierno Nacional, los dictámenes del señor Contralor de la República y las conclusiones de la Comisión V del Senado de la República.

Como lo ha explicado el señor Presidente de la República, era el deber y la responsabilidad del Gobierno Nacional adoptar estas medidas. Pero dicho lo anterior, quiero aprovechar este foro para hacer una precisión que no por obvia podría dejar de mencionar.

No deben hacerse generalizaciones injustas sobre la ingeniería, los técnicos y los millares de personas vinculadas en Colombia al sector eléctrico, tanto en el sector público como en el privado. A todos ellos el país les debe reconocimiento, y no debe propalarse de ninguna manera la apreciación de que todo el sector eléctrico está impropriadamente manejado u operado. Hay en el sector infinidad de profesionales honestos y eficientes de todo rango, a los cuales debemos reconocimiento y consideración.

No sería de ninguna manera equitativo que con motivo de estas investigaciones que se han divulgado se generalizaran juicios sobre todas las gentes del sector. Sé que no será así. Y será el mismo sector eléctrico quien tendrá la capacidad de autocrítica y de superación para restablecer, como lo merece, no sólo la confianza en sí mismo sino la credibilidad del sector.

Al declarar clausurado esta IX Jornada de Aciem, deseo felicitar a sus organizadores por el éxito obtenido.

Muchas gracias.

INTERVENCION DEL MINISTRO DE MINAS Y ENERGIA POR LA TELEVISION NACIONAL

JUNIO 24 DE 1992

BUENAS NOCHES:

El Gobierno Nacional desea presentar en la noche de hoy a toda la ciudadanía un informe muy preciso sobre la evolución que está teniendo la emergencia energética que vive el país, y sobre las estrategias que se están poniendo en marcha para hacerle frente.

Como es sabido de todos ustedes, y por causas que ya han sido ampliamente analizadas, fue preciso establecer racionamientos eléctricos a partir del 1o. de marzo de este año.

LA HIDROLOGIA SE HA DETERIORADO

En lo que va corrido de 1992 hemos tenido un régimen de lluvias muy precario y unos aportes hídricos de los ríos que alimentan las principales hidroeléctricas supremamente bajos, circunstancia ésta que no ha permitido, hasta el momento, registrar una mejoría significativa en el nivel de los embalses.

Estamos atravesando un período extremadamente seco en la historia hidrológica del país, que quiero ilustrar a ustedes con unas cifras muy sencillas.

Desde hace 37 años existen estadísticas sobre los aportes hidrológicos, o sea los caudales de los 20 principales ríos que alimentan los embalses más significativos del país. El promedio histórico de esos aportes hídricos ha permitido en el pasado acumular, durante los primeros 5 meses de cada año, agua equivalente a 9.300 Gwh de energía.

En lo que va corrido de este año los aportes hídricos de ese mismo conjunto de ríos apenas ha permitido acumular agua equivalente a 5.100 Gwh. Lo que significa que: durante los primeros 5 meses de 1992 se ha presentado una reducción de la hidrológica del 45% con relación a la media histórica, equivalente a 4.200 Gwh, sin contar que el año pasado fue también un mal año hidrológico.

Esto pone en evidencia el año tan seco que estamos viviendo: Para que se tenga una idea de lo que representa una reducción de esa magnitud (4.200 Gwh) piénsese que esa es la energía equivalente a la demanda normal del departamento de Antioquia durante 6 meses y medio; a la del Valle del Cauca durante 9 meses; a la de Bogotá durante 5 meses; a la de la Costa Atlántica durante 7 meses; y es el doble aproximadamente de la energía que el país ha ahorrado con los racionamientos efectuados hasta el momento.

Hay que subrayar también que no necesariamente las lluvias se reflejan inmediatamente en aumentos de los caudales de los ríos. Cuando la tierra está muy seca - como lo está ahora - y recibe algunas aguas, lo primero que hace es restablecer su nivel freático, y sólo después comienza a escurrir hacia las quebradas y los ríos.

Ese desorden en el régimen de lluvias es un fenómeno mundial que no solamente se está viviendo en Colombia: varios países de la Cuenca del Pacífico y de Centro América están experimentando agudas sequías que han exigido la implantación, allí también, de racionamientos eléctricos.

Si hubiéramos tenido un invierno normal en el trimestre marzo - abril - mayo estaríamos hoy muy próximos a levantar los racionamientos. Desafortunadamente esta insatisfactoria evolución que viene teniendo el régimen de lluvias en el país y la reducción de los aportes hídricos a que me he referido, no permiten reducir los racionamientos en el corto plazo. Tendremos que mantener racionamientos a lo largo de 1992. Los próximos meses (julio, agosto, septiembre) son, como se sabe, meses de verano en el interior del país, y por lo tanto no es previsible esperar que haya posibilidades de recuperar los embalses en el próximo trimestre.

Esta es la realidad. Preferiríamos, desde luego, poder ser portadores de noticias más optimistas, pero hacerlo despertaría expectativas infundadas que no coincidirían con la delicada realidad que infortunadamente plantea el fuerte verano que vive el país.

Las actividades terroristas siguen teniendo también un efecto negativo y preocupante en el frente energético : durante las últimas dos semanas hemos tenido 9 voladuras en la segunda línea de interconexión con la Costa, los atentados contra el gasoducto han interrumpido frecuentemente la normal generación de las plantas térmicas de Santander, restándole así capacidad de generación al sistema en plena emergencia; y hace unos pocos días, una voladura del poliducto que sale de Barrancabermeja, en el momento en que Ecopetrol estaba transportando gas propano por dicho poliducto, estuvo a punto de causar una tragedia de incalculables proporciones en esa ciudad.

Quisieramos hacer un nuevo llamado a la cordura y a la sensatez, pues estos atentados, censurables desde todo punto de vista, no solo están poniendo en peligro vidas humanas como sucedió en el caso mencionado de Barrancabermeja, sino que dificultan y agravan la situación energética del país.

LAS MEDIDAS DE CORTO PLAZO

Dentro de este panorama los esfuerzos del gobierno se concentran en crear rápidamente un colchón de seguridad eléctrico a fin de minimizar los riesgos de racionamiento en 1993, aún si 1992 se consolida como un año seco, tal como tiene trazas de serlo.

Ese colchón de seguridad cuya creación representa un esfuerzo financiero y administrativo de proporciones significativas, y en el cual se viene trabajando con suma diligencia, esperamos que llegue a la cifra de un millón de kilovatios de

ahora a comienzos del año entrante. Esto significa inyectarle al país en el breve plazo de 8 meses una capacidad de generación nueva equivalente a una hidroeléctrica como la de Chivor.

Entre las diversas acciones que se vienen adelantando para conformar esa capacidad de generación adicional deseo mencionar las siguientes:

- Interconexiones con Venezuela que ya están aportando 60.000 kilovatios y hacia finales del mes de noviembre aportarán otros 100.000 kilovatios.
- Se viene trabajando en un completo programa para recuperar unidades térmicas que desde hace varios años estaban fuera de servicio. Con este programa se recuperarán cerca de 300.000 kilovatios, de los cuales 150.000 entrarán este semestre al sistema. En la rehabilitación de su parque térmico el país tiene una importante tarea por delante pues el deterioro acumulado es grande.
- En la Costa Atlántica están en marcha dos programas de nueva generación térmica a base de gas que deben aportarle al sistema para comienzos de 1993 aproximadamente 200.000 kilovatios.
- Se están importando barcasas generadoras. Las primeras llegan en el mes de julio, y le aportarán al sistema 100.000 kilovatios adicionales.
- Ecopetrol, utilizando disponibilidades de gas que existen en algunas áreas del país, está organizando la instalación rápida de 80.000 kilovatios.
- El Gobierno Central viene apoyando financieramente y coordinando esfuerzos con la Empresa de Energía de Bogotá a fin de que, al menos la primera unidad de generación del Guavio con capacidad de 200.000 kilovatios, entre a generar a finales del año.
- Calculamos que gracias a las facilidades crediticias y arancelarias que se han brindado para facilitar la rápida importación de plantas se logrará complementar con no menos de 200.000 kilovatios adicionales la capacidad de generación permanente a lo largo de este semestre.

Como puede verse se viene trabajando en diversos frentes de corto plazo, que permitirán ir compensando gradualmente el grave déficit de energía que ha ocasionado el severo verano que experimenta el país.

MEDIANO Y LARGO PLAZO

Para el mediano y largo plazo se viene igualmente actuando en diversos frentes: próximamente el Consejo de Política Económica y Social adoptará el plan de expansión eléctrica que el país va a desarrollar en esta década. No estamos sobredimensionados, y por lo tanto es apremiante iniciar las nuevas obras hidráulicas y térmicas que habrán de asegurarle un suministro confiable al país al final del siglo. Como primer paso concreto en esa dirección se ha definido recientemente la organización financiera y administrativa que permita asegurar la construcción del proyecto Urrá I.

Hemos efectuado también profundas modificaciones al modelo de planeamiento con que se venía operando el sistema interconectado a fin de hacerlo más seguro y confiable hacia el futuro.

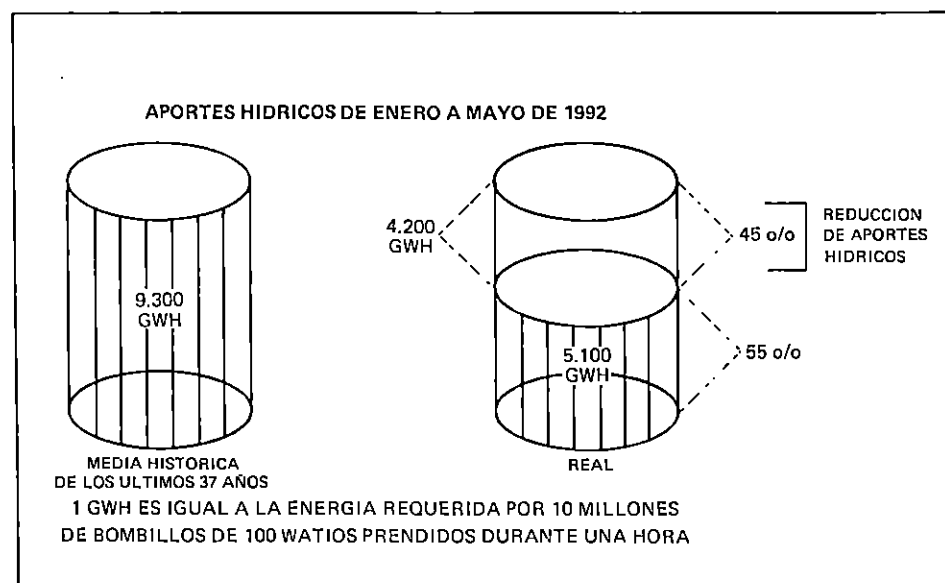
Finalmente, se viene trabajando fructíferamente con el Congreso Nacional para efectuar reformas de fondo en el marco institucional del sector eléctrico; y prever para que en todas las decisiones operativas que se adopten prevalezcan siempre los intereses generales.

El racionamiento ha sido una dura prueba para el país. Tanto la economía en su conjunto como los diversos sectores individualmente considerados están sufriendo un alto costo en razón de los racionamientos. De esta experiencia el sector eléctrico y quienes participan en su financiación y planeamiento, debemos sacar lecciones profundas, muchas de las cuales ya se están traduciendo en acciones concretas.

Infortunadamente el acentuado verano que se está experimentando hará necesario mantener los racionamientos por un tiempo mayor del que habría sido factible si hubiéramos tenido un año menos seco. Sin embargo, todas las medidas conducentes a atenuar el impacto de los racionamientos y a prevenir su extensión en 1993 se vienen implantando.

La admirable solidaridad y la disciplina con que el país ha venido soportando los racionamientos son motivo que compromete aún más el empeño y la decisión con que el Gobierno seguirá trabajando en la solución de esta grave dificultad.

MUCHAS GRACIAS Y BUENAS NOCHES.



0 0 0 1 0 3

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA



01000200

BIBLIOTECA

Memorias al congreso nacional
1991-1992 / Juan Camilo
Restrepo Salazar

333.7 C718m T.2 Ej.1

FECHA
PEDIDO

PRESTADO A

FECHA
DEVUELTO

Ministerio de Minas y Energía
BIBLIOTECA