



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO I - No. 50

Santafé de Bogotá, D. C., miércoles 2 de septiembre de 1992

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SILVERIO SALCEDO MOSQUERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 127 DE 1992

por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión y distribución de electricidad en el territorio nacional.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPITULO I

Principios Generales.

Artículo 1º La presente ley establece el régimen de las actividades de generación, interconexión, transmisión y distribución de electricidad en concordancia con las funciones constitucionales que le corresponden al Ministerio de Minas y Energía.

Artículo 2º El Ministerio de Minas y Energía, en ejercicio de las funciones de regulación, planeación, coordinación y seguimiento de todas las actividades relacionadas con el servicio público de electricidad, promoverá el aprovechamiento económico y el desarrollo de fuentes convencionales y no convencionales de energía dentro de un manejo integral y eficiente de los recursos energéticos del país. Promoverá, igualmente, el uso eficiente de la energía por parte de los consumidores.

Artículo 3º 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 económicos y de viabilidad financiera, procurando su cubrimiento en un marco de uso racional y eficiente de los diferentes recursos energéticos del país;

b) Promover la libre competencia en las actividades de generación, interconexión, 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 eficiente en términos económicos;

d) Asegurar una operación eficiente, segura y confiable de los sistemas de generación, interconexión, transmisión y distribución de electricidad;

e) Asegurar la protección de los derechos de los usuarios y el cumplimiento de sus deberes;

f) Asegurar la adecuada incorporación de los aspectos ambientales en la planeación y gestión de las actividades de generación, interconexión, transmisión y distribución;

g) 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 4º La generación, interconexión, transmisión y distribución de electricidad están destinadas a satisfacer necesidades colectivas primordiales en forma permanente; por esta razón, son consideradas servicios públicos de carácter esencial y de utilidad pública.

Artículo 5º Las actividades relacionadas con el servicio de electricidad se regirán por principios de eficiencia, calidad, continuidad, adaptabilidad y neutralidad.

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 económico.

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 el servicio se debe prestar aún en casos de quiebra, liquidación, intervención, sustitución o terminación de contratos de las empresas responsables del mismo, 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 que aporten 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 discrimina-

ciones diferentes a las derivadas de las condiciones y características técnicas de prestación del servicio. En virtud de este principio, de otra parte, no pueden existir discriminaciones entre regiones ni entre empresas que desarrollen actividades relacionadas con la prestación del servicio eléctrico.

Artículo 6º En las actividades de generación, interconexión, 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 7º Las empresas de carácter público que presten el servicio de electricidad, en cualquiera de sus actividades, tendrán autonomía administrativa, patrimonial y presupuestal.

Artículo 8º Cuando el Estado decida convocar a los diferentes agentes económicos para que, en su nombre, desarrollen cualquiera de las actividades relacionadas con el servicio público 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.

CAPITULO II

Definiciones especiales.

Artículo 9º Para interpretar y aplicar esta ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

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

Red Nacional de Interconexión. Conjunto de líneas y subestaciones a niveles de tensión nominales iguales o superiores a 220 KV, con sus equipos asociados, incluyendo las interconexiones internacionales a estas tensiones.

Redes Regionales de Transmisión. Conjunto de líneas de transmisión y subestaciones de cubrimiento regional, a niveles de tensión

superiores a 66 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 interconexión. Incluye las interconexiones internacionales a tensiones nominales inferiores a 220 KV.

Redes de Distribución. Conjunto de líneas y subestaciones a niveles iguales o inferiores a 66 KV, con sus equipos asociados, así como también los equipos de transformación necesarios para su conexión a una red regional de transmisión.

Reglamento de Operación. Conjunto de principios, criterios y procedimientos establecidos para realizar el planteamiento, la coordinación y la ejecución de la operación del sistema interconectado nacional.

Libertad Regulada. Régimen de tarifas mediante el cual las empresas distribuidoras de electricidad podrán determinar o modificar, previo consentimiento de la Comisión de Regulación Energética, las tarifas de venta a medianos y pequeños consumidores, con sujeción a metodologías definidas por la misma Comisión.

Libertad Vigilada. Régimen de tarifas mediante el cual las empresas distribuidoras de electricidad podrán determinar libremente las tarifas de venta a medianos y pequeños consumidores, con la obligación de informar por escrito a la Comisión de Regulación Energética, sobre las decisiones tomadas en esta materia.

CAPITULO III

De la planeación de la expansión.

Artículo 10. La planeación de la expansión del sistema interconectado nacional se realizará en forma dinámica de tal manera que los planes sean lo suficientemente flexibles para que se adapten a los cambios que determinen las condiciones técnicas, económicas, financieras y ambientales; que cumplan con los requerimientos de calidad, confiabilidad y seguridad determinados por el Ministerio de Minas y Energía; y que los proyectos propuestos sean técnica, económica, financiera y ambientalmente factibles.

Artículo 11. Conviértase la Comisión Nacional de Energía, creada por la Ley 51 de 1989, en la Unidad de Planeación Energética, organizada como unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Minas y Energía, la cual conservará los mecanismos de financiamiento y administración de los recursos presupuestales contemplados en el inciso 2º del artículo 2º y en los artículos 14 y 15 de la Ley 51 de 1989.

Las funciones asignadas a la Comisión Nacional de Energía en los artículos 2º, 7º, 8º, 9º y 10 de la Ley 51 de 1989, serán ejercidas por el Ministerio de Minas y Energía, con el apoyo técnico de la Unidad de Planeación Energética, la cual contará con un director.

El Ministerio de Minas y Energía contará con un cuerpo consultivo permanente, conformado por representantes de las empresas del sector energético, para garantizar que los planes y programas de cada subsector se hagan mediante una utilización racional e integral de las distintas fuentes de energía y de acuerdo con los requerimientos del país y de las regiones.

Artículo 12. Compete al Ministerio de Minas y Energía establecer los planes de expansión de la generación y de la red de interconexión y fijar criterios para el planteamiento de la transmisión y distribución.

Los planes de generación e interconexión serán de referencia y buscarán orientar y racionalizar el esfuerzo del Estado y de los particulares para la satisfacción de la demanda nacional de electricidad en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Energético Nacional.

CAPITULO IV

De la regulación.

Artículo 13. En relación con el servicio de electricidad, la función de regulación por parte del Estado tendrá como objetivo básico asegurar una adecuada prestación del servicio mediante la utilización eficiente de los diferentes recursos energéticos, en beneficio del consumidor. Para el logro de este objetivo, promoverá la competencia y creará y preservará las condiciones que la hagan posible.

Artículo 14. Créase la Comisión de Regulación Energética integrada de la siguiente manera:

a) Por el Ministro de Minas y Energía, quien la presidirá;

b) Por el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado;

c) Por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado, y

d) Por dos expertos de dedicación exclusiva nombrados por el Presidente de la República para períodos de tres años.

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 tendrá regímenes especiales de personal, salarial, presupuestal y de contratación administrativa. El Gobierno reglamentará los mecanismos para financiar adecuadamente la Comisión y la mejor manera de administrar sus recursos presupuestales.

Artículo 15. Para el cumplimiento del objetivo definido en el artículo 14 de la presente ley, la Comisión de Regulación Energética tendrá las siguientes funciones generales:

a) Asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente y promover y preservar las condiciones de competencia;

b) Determinar las pautas para la liberación gradual del mercado;

c) Definir la metodología para el cálculo de los cargos asociados con el acceso y uso de las redes del sistema interconectado nacional;

d) Aprobar los cargos que deban sufragar los usuarios de las redes de interconexión, transmisión y distribución;

e) Definir la metodología para el cálculo de las tarifas aplicables a los medianos y pequeños consumidores de electricidad;

f) Fijar las tarifas del servicio de distribución de electricidad para medianos y pequeños consumidores. Esta facultad podrá ser delegada en otras autoridades administrativas, o en las mismas empresas distribuidoras bajo el régimen de libertad vigilada o libertad regulada, y

g) Adoptar el Reglamento de Operación para realizar el planeamiento y la coordinación de la operación del sistema interconectado nacional.

CAPITULO V

De la generación de electricidad.

Artículo 16. La construcción de plantas generadoras, con sus respectivas líneas de conexión a las redes de interconexión y 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 17. Las centrales de generación que hagan parte del sistema interconectado nacional deberán cumplir con el Reglamento de Operación y con los acuerdos adoptados para la operación del mismo.

Artículo 18. Las entidades públicas y privadas con energía eléctrica disponible podrán venderla a las empresas generadoras, a las distribuidoras o a grandes consumidores, a tarifas acordadas libremente entre las partes.

CAPITULO VI

De la interconexión.

Artículo 19. Las empresas que sean propietarias de líneas, subestaciones y equipos señalados como elementos de la red nacional de interconexión, o que en el futuro las construyan por necesidades regionales, estarán sometidas a la obligación de operarlos con sujeción al Reglamento de Operación y a los acuerdos del Consejo Nacional de Operación.

El incumplimiento de las normas de operación de la red nacional de interconexión, la omisión en la obligación de proveer el mantenimiento de las líneas, subestaciones y equipos asociados, y toda conducta que atente contra los principios que rijan las actividades relacionadas con el servicio de electricidad, dará lugar a las sanciones que establezca la autoridad competente.

Artículo 20. La conexión a la red nacional de interconexión de una red regional de transmisión, de una red de distribución, de una central de generación, o de un gran consumidor impone a los interesados las siguientes obligaciones:

a) Cumplir las normas técnicas que dicte el Ministerio de Minas y Energía;

b) Operar su propio sistema con sujeción a las normas que expida la Comisión de Regulación Energética y a los acuerdos del Consejo Nacional de Operación, y

c) Ejecutar las obras necesarias para la conexión de sus instalaciones y equipos a la red nacional de interconexión.

Artículo 21. Las empresas propietarias de redes de interconexión, transmisión y distribución permitirán la conexión de las empresas eléctricas, de otros agentes generadores y de grandes consumidores que lo soliciten, previo el cumplimiento de las normas que rijan el servicio y el pago de las retribuciones que correspondan.

CAPITULO VII

De la operación integrada del sistema interconectado nacional.

Artículo 22. La operación integrada del sistema interconectado nacional se hará de tal manera que se logre la seguridad del sistema y la utilización de los recursos disponibles en la forma más económica y conveniente para el país.

Artículo 23. Créase el Centro Nacional de Despacho, como una entidad autónoma, con personería jurídica, que tendrá como objeto social exclusivo realizar la planeación y coordinación de la operación de los recursos del sistema interconectado nacional, con sujeción a las normas contempladas en el Reglamento de Operación y los acuerdos del Consejo Nacional de Operación.

Autorízase al Gobierno Nacional para organizar y poner en funcionamiento el Centro Nacional de Despacho, como una entidad dotada de autonomía administrativa, presupuestal y patrimonial.

Artículo 24. El Centro Nacional de Despacho tendrá las siguientes funciones específicas:

a) Planear la operación integrada de los recursos de generación, interconexión y transmisión del sistema interconectado nacional, teniendo como objetivo una operación segura, confiable y económica;

b) Ejercer la coordinación, supervisión, control y análisis de la operación integrada de los recursos de generación, interconexión y transmisión incluyendo las interconexiones internacionales;

c) Determinar el valor de los intercambios resultantes de la operación integrada de los recursos energéticos del sistema interconectado nacional;

d) Coordinar la programación del mantenimiento de las centrales de generación y de las líneas de interconexión y transmisión de la red nacional;

e) Informar periódicamente acerca de la evolución esperada de la operación y de los riesgos para atender confiablemente la demanda, y

f) Por intermedio del Gerente o Director, ejercer la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Operación.

Artículo 25. El Centro Nacional de Despacho coordinará sus actividades con los centros regionales de control, con las empresas de generación, con las empresas propietarias de las redes de interconexión y transmisión y con las empresas de distribución.

Artículo 26. Créase el Consejo Nacional de Operación, cuya función principal será acordar los aspectos técnicos para garantizar que la operación integrada del sistema interconectado nacional sea segura, confiable y económica.

Parágrafo. El Consejo Nacional de Operación elaborará el Reglamento de Operación del sistema interconectado nacional y lo someterá a la aprobación de la Comisión de Regulación Energética.

Artículo 27. 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 cinco por ciento (5%) del total nacional; por un representante de las empresas propietarias de la red nacional de interconexión y por un representante de las demás empresas generadoras conectadas al sistema interconectado nacional.

Artículo 28. Las empresas generadoras de electricidad, las distribuidoras y las que operen redes de interconexión y transmisión tendrán la obligación de suministrar y fiel la información requerida para el planeamiento y la operación del sistema interconectado nacional y para la comercialización de la electricidad. La información será canalizada a través del Centro Nacional de Despacho.

CAPITULO VIII

De los cargos por acceso y uso de las redes.

Artículo 29. Los cargos asociados con el acceso y uso de las redes del sistema interconectado nacional cubrirán, en condiciones óptimas de gestión, los costos de inversión de las redes de interconexión, transmisión y distribución, según los diferentes niveles de tensión, incluido el costo de oportunidad de capital, y los costos de administración, operación y mantenimiento, en condiciones adecuadas de calidad y confiabilidad.

Artículo 30. Los cargos asociados con el acceso y uso de las redes del sistema interconectado nacional tendrán una estructura que refleje los costos de conexión y los de confiabilidad, calidad y seguridad de las redes.

Artículo 31. La Comisión de Regulación Energética definirá la metodología para el cálculo de los cargos asociados con el acceso y uso de las redes del sistema interconectado nacional 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 Comisión de Regulación Energética, quien podrá optar por el régimen de libertad regulada o vigilada, si lo considera conveniente.

CAPITULO IX

Del régimen económico y tarifario para las ventas de electricidad.

Artículo 32. 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.

Las ventas de electricidad a medianos y pequeños consumidores serán retribuidas, sin excepción, por medio de tarifas sujetas a regulación. No obstante, la Comisión de Regulación Energética podrá establecer regímenes de libertad vigilada o regulada.

Las compras de electricidad por parte de las empresas distribuidoras deberán garantizar, mediante contratos de suministro, el servicio a los consumidores atendidos directamente por ellas, por el término que establezca la Comisión de Regulación Energética. Tales contratos se celebrarán mediante mecanismos que estimulen la libre competencia.

Artículo 33. Se considera violatorio de las normas sobre competencia y constituye abuso de posición dominante en el mercado, cualquier práctica que impida a una empresa o gran consumidor negociar libremente sus contratos de suministro, o cualquier intento de fijar precios mediante acuerdos previos entre vendedores, entre compradores o entre unos y otros. Las empresas no podrán realizar acto o contrato alguno que prive a los usuarios de los beneficios de la competencia, cuando ésta sea técnicamente factible.

Artículo 34. El régimen tarifario para medianos y pequeños consumidores estará orientado por los criterios de eficiencia económica, suficiencia financiera, neutralidad, solidaridad y redistribución del ingreso, simplicidad y transparencia.

Por eficiencia económica se entiende que el régimen de tarifas procurará que éstas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo, garantizándose una asignación eficiente de recursos en la economía.

Por suficiencia financiera se entiende que las empresas eficientes tendrán garantizada la recuperación de sus costos de inversión y sus gastos de administración, operación y mantenimiento.

Por neutralidad se entiende que cada consumidor tendrá el derecho a tener el mismo tratamiento tarifario que cualquier otro si los costos que ocasiona a las empresas son iguales.

Por solidaridad y redistribución del ingreso 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 los consumidores residenciales urbanos y rurales de menores ingresos puedan cubrir sus necesidades básicas de electricidad.

Por simplicidad se entiende que las tarifas serán diseñadas de tal manera que se facilite su comprensión, aplicación y control.

Por transparencia se entiende que el régimen tarifario será explícito y completamente público para todas las partes involucradas en la prestación del servicio, y para los usuarios.

Artículo 35. Los costos de distribución que servirán de base para la definición de tarifas 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 de energía y potencia característicos de empresas eficientes.

El costo de oportunidad del capital será establecido por la Comisión de Regulación Energética.

Artículo 36. Sin perjuicio de otras alternativas que puedan definir la Comisión de Regulación Energética, podrán incluirse los siguientes cargos:

a) Un cargo por unidad de consumo de energía;

b) Un cargo por unidad de potencia utilizada en las horas de máxima demanda;

c) Un cargo fijo, que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de consumo, y

d) Un cargo de conexión que cubrirá los costos de la conexión del usuario al servicio.

Parágrafo. La Comisión de Regulación Energética podrá diseñar y hacer públicas diversas opciones tarifarias.

Artículo 37. La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas de cualquier orden, podrán otorgar subsidios para contribuir al pago del servicio en la parte correspondiente al consumo destinada a cubrir las necesidades básicas de los usuarios residenciales de menores ingresos.

Los subsidios que otorgue el Estado serán recibidos por sus beneficiarios a través de las empresas que les presten el servicio o mediante otros mecanismos de probada eficiencia que cumplan igual cometido. En ningún caso, los subsidios estarán incluidos en las tarifas.

Los aspectos relacionados con las fuentes y la asignación de los subsidios se sujetarán a lo establecido en la ley.

CAPITULO X

De la conservación del medio ambiente.

Artículo 38. 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 39. Las empresas que emprendan proyectos susceptibles de producir deterioro ambiental 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 40. Las empresas públicas y privadas que proyecten realizar o realicen obras de generación, interconexión, 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 41. Para la ejecución de proyectos de generación e interconexión de electricidad 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. Dicho estudio será necesario para obtener la licencia ambiental para ejecutar tales obras o realizar dichas actividades.

Artículo 42. Durante la fase de estudio, y como condición previa a la decisión de llevarlos a cabo, las empresas propietarias de proyectos de electricidad deben informar a las comunidades afectadas y consultar con ellas sobre los impactos ambientales de éstos y las medidas previstas en el plan de acción ambiental. Igualmente, durante la fase de pre-construcción y etapas técnicas posteriores, deben implementar los mecanismos necesarios para involucrar a las comunidades en el plan de acción ambiental.

Artículo 43. Las relaciones y obligaciones que surjan entre las entidades o empresas propietarias de las obras públicas destinadas a la generación, interconexión 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 56 de 1981 y en las disposiciones reglamentarias y normas que la modifiquen o sustituyan.

CAPITULO XI

Del contrato de concesión.

Artículo 44. Mediante el contrato de concesión, la Nación, el departamento, el municipio o distrito competente podrán confiar en forma temporal la organización, prestación y gestión de cualquiera de las actividades del servicio público de electricidad a una persona jurídica privada o pública, la cual 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 el Ministerio de Minas y Energía, así como otros organismos, ejerzan sus facultades legales de regulación, fiscalización, control y vigilancia.

El concesionario del servicio de electricidad deberá sujetarse a las disposiciones previstas en esta ley, 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 el Ministerio de Minas y Energía. Su selección se hará mediante convocatoria pública, conforme al procedimiento señalado en el estatuto de contratación administrativa y sus correspondientes decretos reglamentarios.

Artículo 45. 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 interconexión, 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 46. Podrán ser concesionarios, las sociedades privadas, nacionales o extranjeras, las cooperativas y demás organizaciones comunitarias constituidas legalmente, y las entidades de carácter público.

Artículo 47. 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.

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 48. 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 de común acuerdo o mediante arbitraje.

Artículo 49. 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 la 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 menos 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, atendiendo a criterios técnicos, económicos y operativos.

Artículo 50. 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 51. Por razones de interés general, la entidad concedente podrá dar por terminado unilateral y anticipadamente el contrato de concesión compensando tanto por los perjuicios que le cause al concesionario por dicha terminación como por 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 52. 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 53. Para el adecuado desarrollo de las disposiciones de la presente ley, el Gobierno Nacional adoptará las medidas necesarias para transformar en sociedades por acciones, las entidades del orden nacional organizadas como establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales o sociedades de economía mixta cuyo objeto sea realizar una o varias de las actividades relacionadas con el servicio de electricidad.

En el caso de las entidades del orden territorial, las autoridades regionales y locales competentes ordenarán tal transformación cuando una más eficiente y económica prestación del servicio lo requiera.

Artículo 54. (transitorio). La Comisión de Regulación Energética definirá los criterios para establecer las transacciones de electricidad entre las empresas eléctricas y los grandes consumidores durante el período de transición hacia un mercado libre, según lo establecido en el artículo 33 de la presente ley. Definirá también la duración de este período.

Artículo 55. (transitorio). El desmonte de los valores cobrados por encima de los costos, o subsidios cruzados, existentes a la entrada en vigencia de esta ley, se hará de manera gradual y de forma concomitante con el establecimiento y pago efectivo de la compensación tarifaria correspondiente.

El Ministerio de Minas y Energía definirá para cada empresa el programa de transición

correspondiente; su aplicación estará condicionada al ingreso de los subsidios externos en un monto igual a los valores cobrados en exceso, siempre y cuando no se originen en ineficiencias de gestión. Su determinación se hará mediante la comparación de los costos reales con la estructura óptima de costos de prestación del servicio.

Artículo 56. En la interpretación y aplicación de esta ley se tendrán en cuenta los mandatos constitucionales, los principios, fines y disposiciones establecidas en la ley, los principios generales del derecho, los postulados que rigen la función administrativa y las normas que regulan la conducta de los servidores públicos.

Artículo 57. 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 y los artículos 3º, 5º, 11, 12 y 13 de la Ley 51 de 1989 y el Decreto-ley 1318 de 1990.

Dada en Santafé de Bogotá, D. C., a los ...

Guido Alberto Nule Amín.
Ministro de Minas y Energía.

EXPOSICION DE MOTIVOS

CAPITULO I

Antecedentes.

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; el Ministro de Minas y Energía, doctor Juan Camilo Restrepo Salazar, sometió el pasado 28 de febrero a consideración de esa honorable Corporación, el proyecto de ley eléctrica, "mediante la cual se establece el régimen para la generación, transmisión y distribución de electricidad en todo el territorio nacional".

Sin embargo, la grave situación de racionamiento de electricidad que sobrevino con posterioridad a la presentación del proyecto de ley obliga a replantear algunos aspectos del mismo, para consignar las enseñanzas de esta crisis, especialmente en la parte relacionada con la regulación, operación y coordinación del sistema interconectado nacional.

El proyecto de ley que se presenta nuevamente a consideración del honorable Congreso de la República es el fruto de reflexiones que han sido maduradas a través de un ejercicio disciplinado al 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, que se ajuste 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(1).

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. 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

(1) Durante el proceso se realizaron tres seminarios con la participación de expertos nacionales e internacionales, cuyas memorias fueron publicadas por parte de la Comisión Nacional de Energía, en 1991, en los siguientes libros: 1) *Evaluación del Sector Eléctrico Colombiano 1970-1990*; 2) *Módelos Internacionales de Organización del Sector Eléctrico*; y 3) *Privatización del Sector Eléctrico - La Experiencia Internacional*.

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 su prestación es deficiente. También es un reconocimiento a las particularidades y complejidades técnicas de la provisión del servicio eléctrico, derivadas del manejo del fenómeno físico de la electricidad.

Este proyecto contiene, 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 los subsidios y su asignación, y el control, inspección y vigilancia de las empresas, en desarrollo de claros preceptos constitucionales, se tratan en el proyecto de ley de servicios públicos domiciliarios.

El proyecto de ley eléctrica 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 creación de una entidad autónoma e independiente que garantice plena transparencia en la operación del sistema interconectado nacional.

—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 y su transformación en sociedades por acciones.

—El control, inspección y vigilancia de las empresas, a través de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, para garantizar eficiencia, calidad y continuidad en la prestación del servicio de electricidad.

CAPÍTULO II

Las enseñanzas del racionamiento.

El racionamiento de electricidad ha afectado de manera grave el desarrollo de las actividades económicas y sociales del país. Sin embargo, constituye una oportunidad para tomar conciencia colectiva de la enorme crisis que padece este sector desde hace muchos años y que de manera recurrente se ha venido manifestando en racionamientos de electricidad.

El racionamiento nos deja, entre otras, las siguientes enseñanzas:

—El sistema eléctrico colombiano es extremadamente vulnerable a eventos hidrológicos críticos.

—Hay que reducir la dependencia de proyectos que por su tamaño, complejidad y recursos requeridos amenazan su ejecución en los plazos establecidos y a los presupuestos estimados.

—Es indispensable reforzar y concentrar la regulación de las actividades del sector eléctrico, actualmente insuficiente y dispersa en

diferentes organismos del Estado, y aún en las mismas empresas.

—Se debe reconocer explícitamente la existencia de incertidumbre en los factores que determinan el desarrollo futuro del sistema eléctrico y adoptar planes flexibles que puedan responder con prontitud a modificaciones imprevistas en las mismas.

—Se debe eliminar el monopolio estatal en la propiedad y ejecución de proyectos, esto es, hay que abrir las puertas al sector privado.

—Se debe garantizar que el planeamiento y coordinación de la operación de los recursos que conforman el sistema nacional interconectado, sea realizado por una entidad dotada de autonomía administrativa, presupuestal y patrimonial, con objeto social exclusivo.

—Es imperativo garantizar que el parque de generación de electricidad permanezca, en todo momento, en óptimas condiciones de operación, bajo la responsabilidad de las empresas propietarias.

—Es necesario realizar un seguimiento a las variables que determinan una operación integrada, segura, confiable y económica del sistema interconectado nacional, tales como la disponibilidad de plantas, la hidrología, los programas de mantenimiento de centrales y líneas de transmisión, entre otras; y dar, con la debida anticipación, las señales de alarma sobre la posibilidad de ocurrencia de eventos críticos que comprometan el suministro de electricidad.

—Hay que incrementar la eficiencia energética mediante programas de diversificación y conservación de energía e incorporar nuevas tecnologías de generación de electricidad, como los ciclos combinados y la cogeneración.

Con el fin de conjurar la crisis del racionamiento e impedir la extensión de sus efectos, el Gobierno decretó el Estado de Emergencia Económica y Social y expidió el Decreto 700 del 24 de abril de 1992.

No obstante el enorme esfuerzo realizado para superar el actual racionamiento de electricidad, el Gobierno está convencido de la necesidad de complementar las medidas anteriores con soluciones estructurales de fondo, como las contempladas en el presente proyecto de ley eléctrica, para evitar que situaciones de crisis similares se repitan en el futuro.

CAPÍTULO III

La modernización del Ministerio de Minas y Energía.

La actual crisis de racionamiento de electricidad ha demostrado fehacientemente la ausencia de una verdadera autoridad de regulación. La dispersión de estas funciones entre un número grande de entidades ha generado una dispersión en las responsabilidades y posibilidad que las empresas reguladas terminen por fijar ellas mismas las reglas, haciendo prevalecer, muchas veces, sus intereses.

Por otra parte, la debilidad crónica del Ministerio de Minas y Energía se ha tratado de resolver en varias oportunidades, pero sin resultados positivos. La expedición de normas, como las contenidas en el Decreto 636 de 1974 o la Ley 1ª de 1984, que otorgaron al Ministerio amplios poderes para dirigir las actividades sectoriales, no se acompañaron con medidas tendientes a dotarlo de recursos técnicos y humanos altamente especializados, acordes con la naturaleza de las tareas que le corresponde desarrollar.

En 1989, el Congreso de la República creó la Comisión Nacional de Energía, CNE, con el objeto de "organizar y regular la utilización racional e integral de las distintas fuentes de energía, de acuerdo con los requerimientos del país", y la dotó de una estructura administrativa y presupuestal especial para evitar su eventual burocratización y para que pudiera disponer de recursos técnicos calificados.

La creación de la CNE fue el fruto de un dispendioso proceso de discusión de más de

tres años. El Congreso finalmente aceptó los argumentos del Gobierno acerca de la importancia de realizar un planeamiento energético integral y de la imposibilidad del Ministerio para realizar esta función, en razón a su debilidad técnica "producto de sus limitaciones de planta y salariales, en comparación con las poderosas empresas que se han venido consolidando en los distintos subsectores, que le ha impedido un desarrollo práctico y eficiente de su tarea orientadora, integradora y coordinadora de la planificación y las políticas del sector" (2).

Aunque la CNE ha desempeñado una importante tarea de integración y coordinación en el campo energético con un reducido personal (3), y promovido la ejecución de un número amplio de estudios con la colaboración de las entidades energéticas (4) se han detectado algunos problemas derivados de su composición.

En primer lugar, la participación mayoritaria de las empresas del sector energético le ha restado autonomía a este organismo para adoptar una posición independiente frente a temas que no siempre, en aras de la conveniencia general, coinciden con los intereses de las empresas. De otra parte, dado que muchas de sus decisiones, por razones macroeconómicas, deben ser llevadas al Conpes, las labores de armonización con la política macroeconómica se ha venido desarrollando en esta instancia, restringiendo el papel del DNP al interior de la Comisión.

Para resolver esta situación, habría que revisar la composición y funciones de la CNE, o transformar a este organismo en el ente técnico por excelencia del Ministerio de Minas y Energía, como se ha propuesto en documentos Conpes (5).

Esta línea de pensamiento es consistente con la consagrada en el Plan de Desarrollo y en la Constitución de 1991.

En el prólogo a "La Revolución Pacífica", el señor Presidente de la República resalta la necesidad de modificar el modo de funcionar de los ministerios, que se han convertido en entes ejecutores, sin tener la estructura y organización propias para estas tareas, para que se ocupen "... de las funciones esenciales de la planeación, coordinación y, cuando sea pertinente, de la regulación. Esta última responsabilidad, especialmente importante en todos los campos en donde el cambio tecnológico es veloz, recibirá del Gobierno toda la atención necesaria, por su incidencia sobre el desarrollo de los mercados de servicios y bienes públicos..."

A su vez, el artículo 208 de la Constitución le asigna a los ministros, bajo la dirección del Presidente de la República, la responsabilidad de formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.

En consecuencia, la idea de transformar a la CNE en una unidad técnica del Ministerio de Minas y Energía es consistente con el Programa de Modernización del Estado. Sin embargo, dada la complejidad de las tareas de la planeación y de la regulación, campos en los cuales le daría el apoyo técnico al Ministerio, es conveniente preservar los mecanis-

(2) Exposición de motivos del proyecto de ley, "por la cual se crea la Comisión Nacional de Energía y se dictan otras disposiciones", presentada por el doctor Guillermo Perry Rubio a consideración del Congreso de la República en 1987 (Proyecto de Ley número 6, Senado).

(3) El equipo técnico de la CNE está integrado por un Secretario Ejecutivo, dos asesores permanentes, un abogado, un estadístico y dos consultores permanentes. Cuenta, además, con un bibliotecólogo, un asistente administrativo, dos auxiliares administrativos y dos secretarías.

(4) Plan Energético Nacional, Plan de Referencia Expansión Eléctrica, Plan de Uso Racional de Energía, Programa de Masificación de Gas, Programa Nacional de Energías No-Convencionales, Política de Suministro en Áreas Rurales, Programa de Reestructuración del Sector Eléctrico, entre otros estudios.

(5) "Estrategia de Reestructuración del Sector Eléctrico", de mayo de 1991.

mos de financiación previstos en los artículos 14 y 15 de la Ley 51 de 1989.

Así mismo, para preservar los avances logrados en la integración energética, el Ministerio de Minas y Energía contará con un Comité Consultivo permanente conformado por representantes de las empresas del sector energético.

Los planes y programas que apruebe el Ministerio reflejarán, a este nivel, las conveniencias sectoriales. Posteriormente, en su tránsito hacia el Conpes, éstos se someterán al proceso normal de compatibilización con la política macroeconómica.

La regulación de las actividades sectoriales estará a cargo de una Comisión de Regulación Energética, presidida por el Ministro de Minas y Energía, y con una composición similar a la propuesta en el Proyecto de Servicios Públicos Domiciliarios para la sala de regulación de los servicios de energía. Dado que el tema de la regulación se trata completamente en el presente proyecto de ley, habría que remover este tema del mencionado proyecto de ley.

CAPITULO IV

Estructura y evolución del sector eléctrico.

El sector eléctrico colombiano ha sido objeto de la preocupación del Gobierno Nacional por su alto nivel de inversión y endeudamiento, y su crónica insolvencia financiera, que ha ocasionado serios trastornos al manejo económico del país. Así mismo, las deficiencias de índole administrativa y de gestión gerencial han propiciado un crecimiento de costos por encima de los índices de inflación.

Los elevados costos de provisión del servicio, los rezagos en las tarifas, el elevado servicio de la deuda 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 relativamente largos en el tiempo.

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.

Una solución financiera definitiva no es posible sin 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 estatales encargadas de la planeación, de la regulación, y del control, inspección y vigilancia de las empresas; acercando las tarifas a los costos reales; adoptando sistemas claros de subsidios para las familias pobres; induciendo una gestión eficiente de las empresas estatales; y abriendo las puertas al sector privado. Existe conciencia en el Gobierno de que esta estrategia 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.

Atención 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, 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 actualmente es de 8.356 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 1.322 MW.

En 1990, la producción de electricidad fue de 34.000 GWh (gigavatios-hora), con una demanda pico de 6.000 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 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% (6).

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 para reducirlas, 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, con el objeto de que su recuperación constituya un objetivo prioritario de las entidades del sector eléctrico.

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.

(6) BIRF: "The Evolution, Situation and Prospects of the Electrical Power Sector in the Latin American and Caribbean Countries", agosto de 1991.

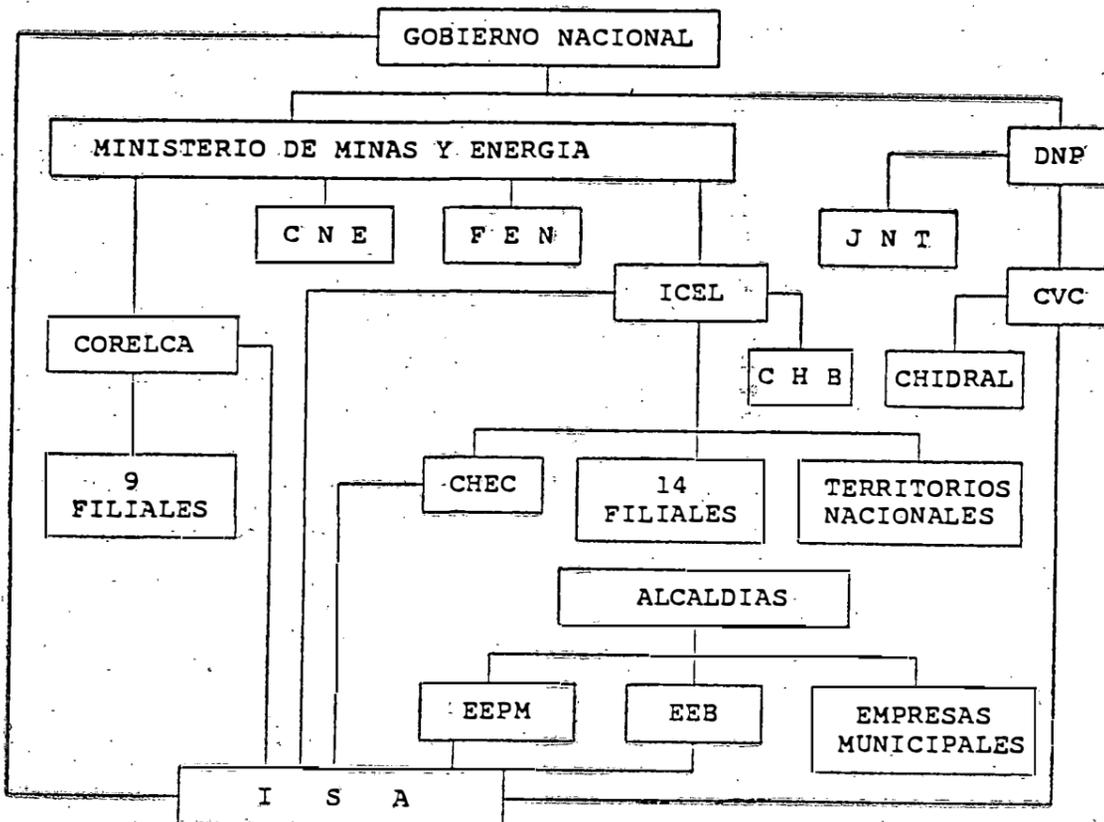


FIGURA No. 1

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 de este esquema institucional, que ha dado lugar al desarrollo de vicios e ineficiencias y la impotencia del Estado para eliminarlos, se encuentran en el origen de los múltiples problemas que aquejan al sector eléctrico.

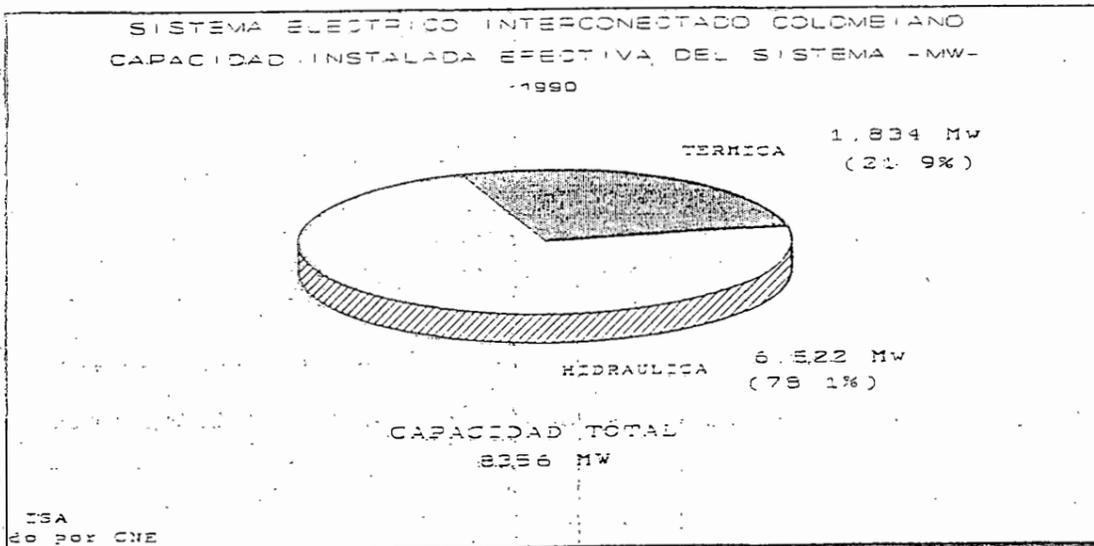


Figura No. 2

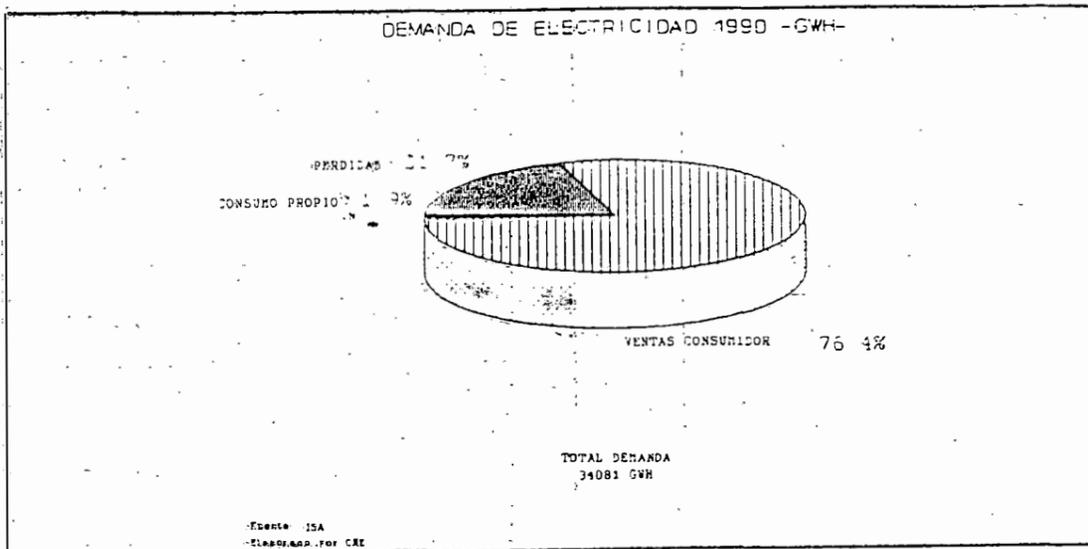


Figura No. 3

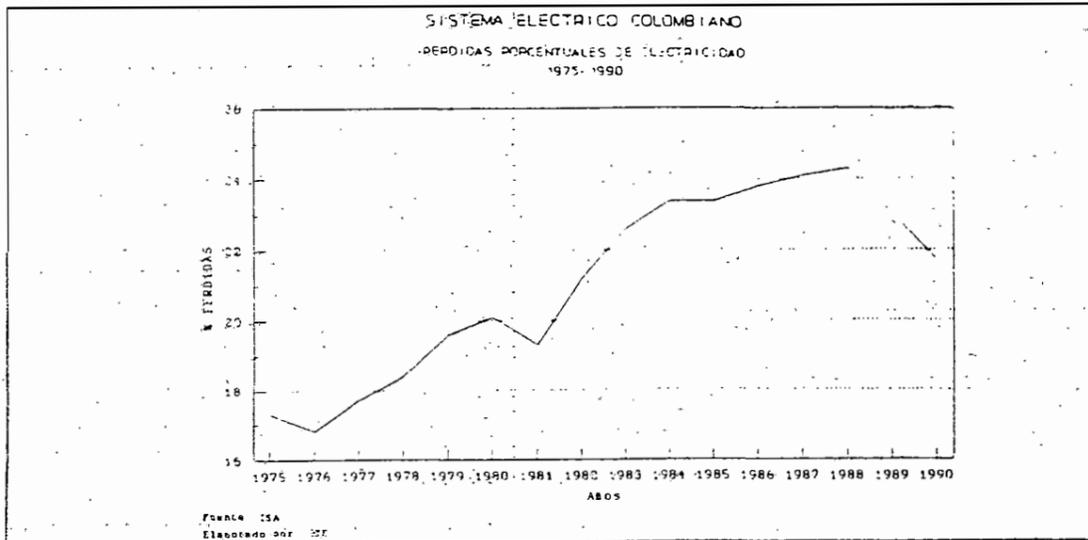


Figura No. 4

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.

La demanda de energía eléctrica ha crecido a tasas muy superiores a las del resto de la economía. 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 No. 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 fuerte 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 económi-

ca. No obstante, otros elementos ayudaron a moderar el crecimiento de la demanda: el racionamiento de los años 80 y 81 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 actual de la teoría y la práctica económicas, para lo cual se requiere establecer el marco de referencia que provee el presente proyecto de ley.

Es de anotar que no ha sido únicamente la ausencia de una política energética integral lo que ha conducido a que la electricidad se esté utilizando de manera inadecuada en el país; ha habido debilidad del Estado en la regulación y el control y no se han hecho los esfuerzos suficientes para lograr la inserción del sector en la economía y en el resto del sector energético.

El proyecto de ley fortalece la capacidad regulatoria del Estado con la creación de una Comisión de Regulación Energética, adscrita al Ministerio de Minas y Energía, con autoridad para orientar la acción de las distintas entidades que intervienen en el suministro energético.

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, así como el establecimiento de políticas para garantizar la diversificación energética han sido avances significativos en esta dirección.

Actualmente, la Comisión Nacional de Energía trabaja en la elaboración del 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 distintas fuentes. 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.

Inversiones y endeudamiento.

Para atender la creciente demanda, el sector tuvo que hacer grandes inversiones en infraestructura eléctrica, aumentando cuatro y media veces en un período de 20 años, su capacidad instalada, 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, lo que ha ocasionado aumento de las pérdidas técnicas por sobrecarga en las redes y equipos de distribución; incremento en las pérdidas no técnicas, por insuficiente colocación de contadores y equipo de control; y 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 No.

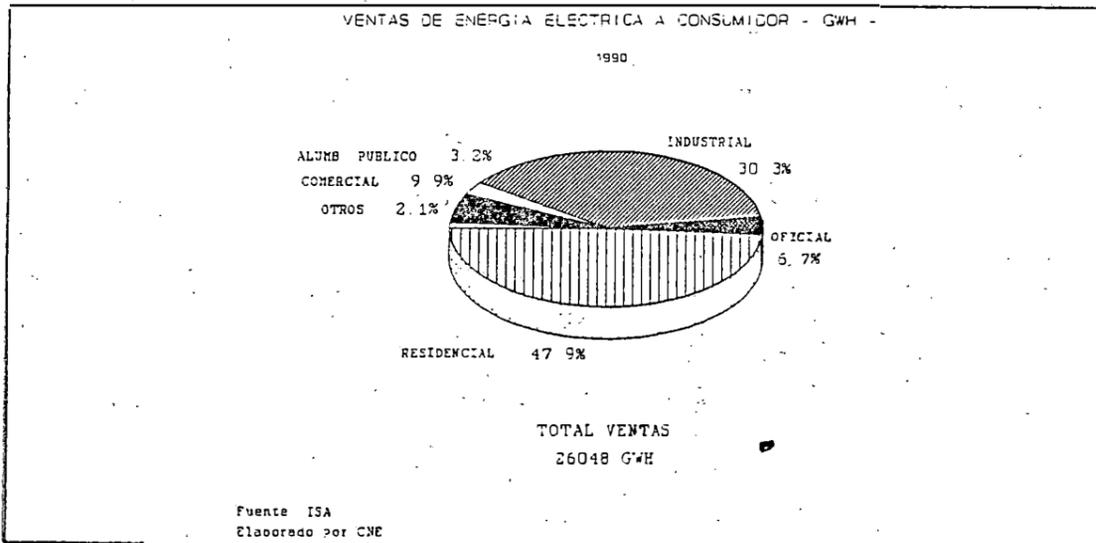


Figura No. 5

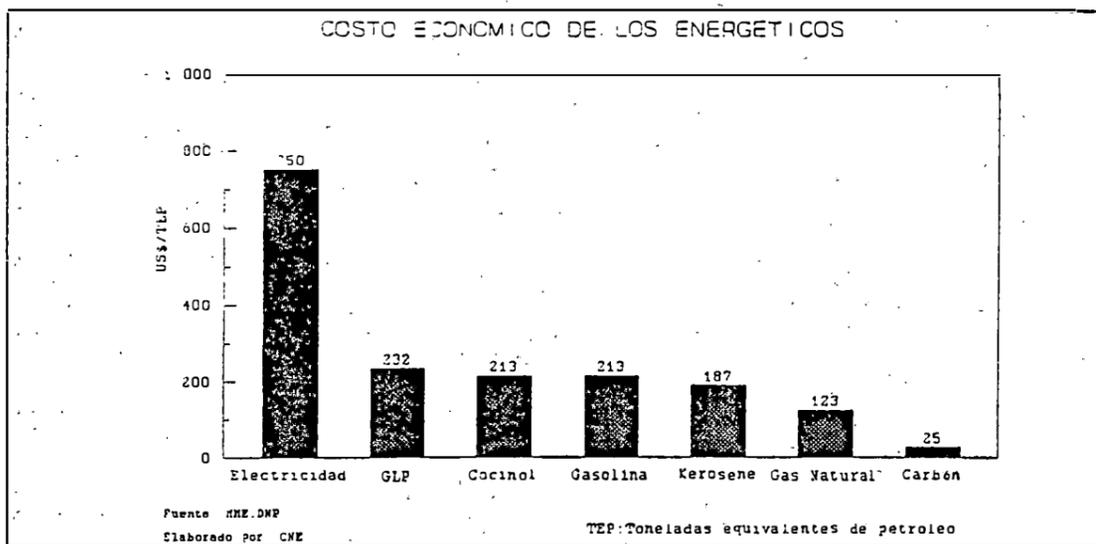


Figura No. 6

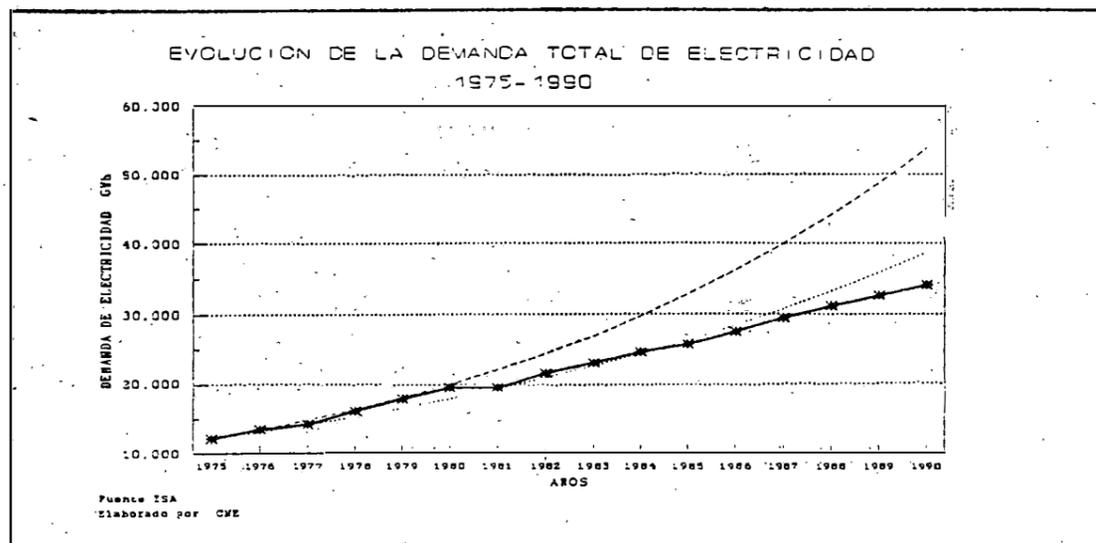


Figura No. 7

8), con lo cual un solo sector de la economía acaparó un volumen de inversión fuera de proporción con su contribución al Producto Interno Bruto.

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.

Para financiar las cuantiosas inversiones programadas el sector acudió principalmente al endeudamiento externo. El saldo de su 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; esta última cifra representa una tercera parte de la deuda pública externa del país. En la Figura No. 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 signifi-

cativo 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.

La diversificación energética busca reducir 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" (7), el cual está orientado 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 inadecuados, se promuevan mejoras tecnológicas en los aparatos consumidores en todos los sectores de la economía y se incremente el control sobre la mala utilización y el desperdicio de los recursos energéticos.

El proyecto de ley eléctrico 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.

Tarifas.

La evolución de las tarifas (Figura No. 10) muestra cómo éstas decrecieron en términos reales durante el período 1970-1977. 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 en términos reales, ubicándose por encima del costo económico de prestación del servicio, la tarifa media residencial apenas ha logrado recuperar el nivel que tenía en 1970.

La participación mayoritaria del sector residencial en el consumo, provocado en buena medida por el precario desarrollo de sustitutos más económicos, se combinó con tarifas deprimidas para agravar la crisis financiera.

Para promover la incorporación de capital privado al sector eléctrico es 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 obliga a redefinir el origen de los subsidios que se

(7) Documento CONPES-DNP-2571 de diciembre 18 de 1991.

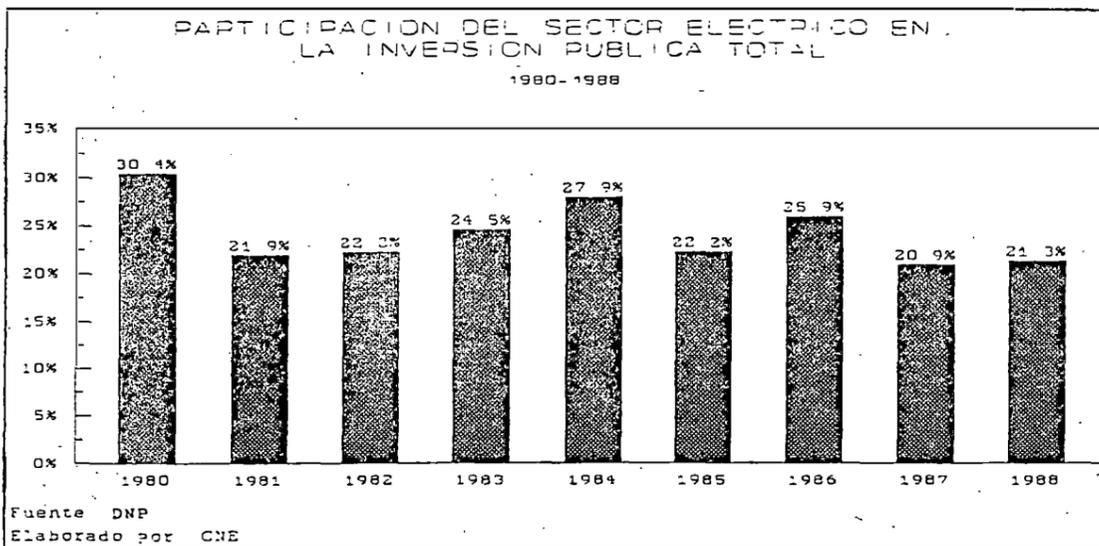


Figura No. 8

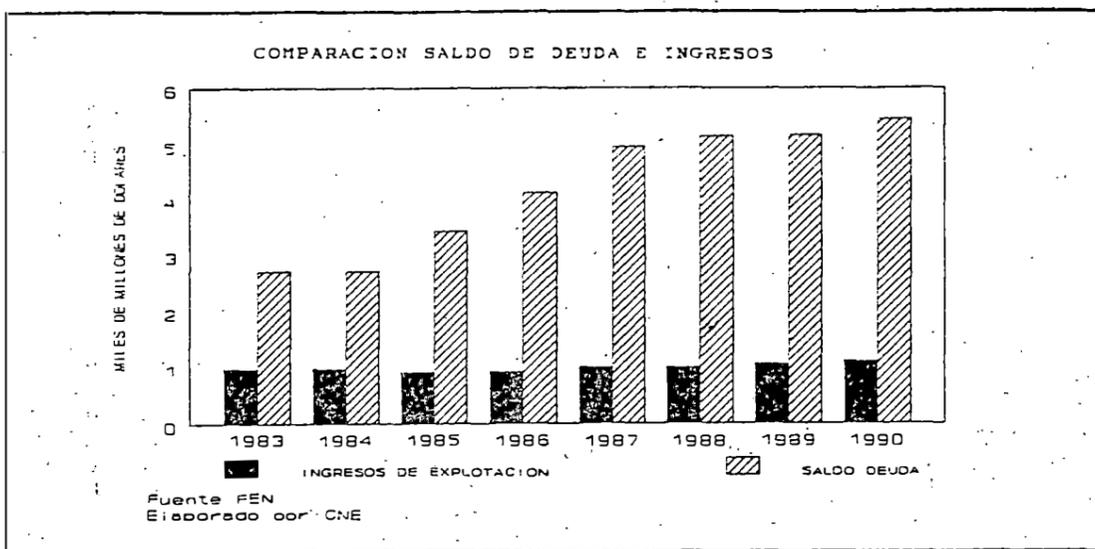


Figura No. 9

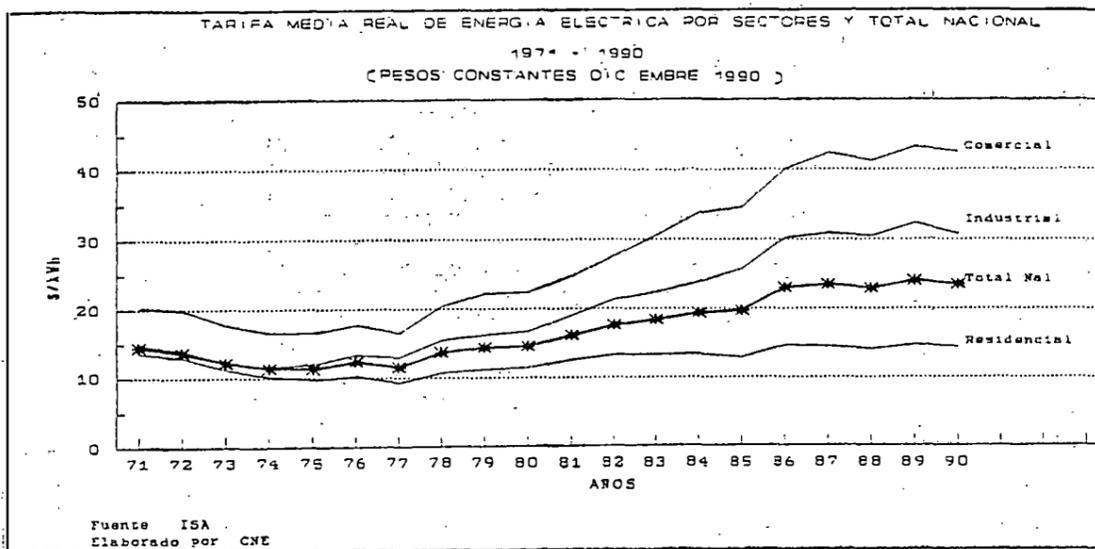


Figura No. 10

otorgan a los usuarios residenciales de menores ingresos. La Constitución permite el otorgamiento de subsidios provenientes de recursos fiscales 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 × 100 kwh)	\$ 4.000
Costo a cargo del usuario (30% de \$ 4.000)	1.200
Costo a cargo del Estado (70% de \$ 4.000)	2.800

En este caso, el usuario pagaría \$ 1.200 y el Estado le subsidiaría \$ 2.800. 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 necesidad, a costa de generar sobrecostos 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 tiene un valor próximo a los 150 mil millones de pesos.

No obstante, en materia de tarifas se han logrado importantes 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 existían en el país. Además, ha permitido tomar mayor conciencia sobre los costos reales del servicio eléctrico y los subsidios que se otorgaban a las familias de un rezago importante en las tarifas, ya que sólo alcanzan 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.

El proyecto enfrenta el problema de la fijación de tarifas con los siguientes elementos:

- Permite que los precios a nivel de generación se formen siguiendo las pautas de un mercado competitivo.

- Regula 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.

- Estipula condiciones de remuneración para las empresas con el fin de garantizarles que la vigilancia del Estado no se utilice para atropellar sus intereses económicos y financieros.

- Sustituye subsidios cruzados entre los sectores productivos y el sector residencial por subsidios directos a cargo del Estado, orientados exclusivamente a usuarios residenciales de menores 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, racionamientos recurrentes, 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 que, en última instancia, tiene que asumir la comunidad, bien sea a través de tarifas o impuestos, o por las consecuencias de una prestación deficiente del servicio de electricidad, agravada, algunas veces, por situaciones de racionamiento.

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.

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

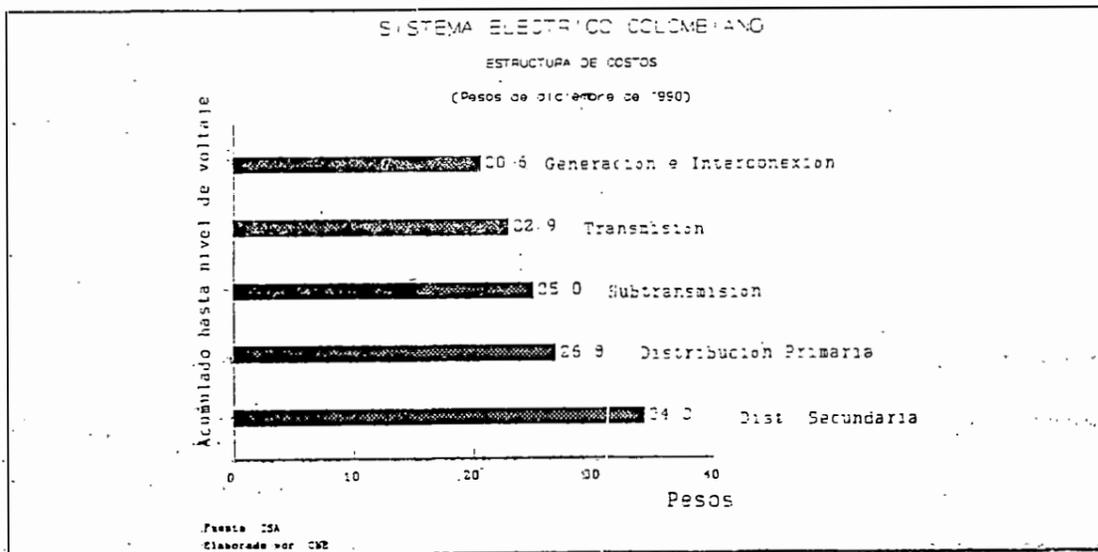


Figura No. 11

eficiencia. De ahí el propósito de que las entidades oficiales del sector eléctrico se conviertan en sociedades por acciones.

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 patrimonial y de una estructura administrativa 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 castiguen el desorden administrativo y las prácticas incorrectas.

Insolvencia financiera.

Como es de conocimiento público, la situación financiera del sector es grave. Dos indi-

cadores revelan la profundidad de esta crisis:

—En 1990 el sector tuvo pérdidas netas del 4.3%, medidas con respecto al patrimonio consolidado; la utilidad operacional sobre activos, sin incluir gastos financieros, fue de sólo 4.9% (Figura No. 12).

—La generación interna bruta (ingresos totales menos costos operacionales) ascendió en el mismo año a unos US\$ 700 millones. El servicio de la deuda fue de US\$ 1.870 millones, lo cual arrojó una generación interna neta negativa de alrededor de US\$ 1.170 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 tienen en cuenta las restricciones existentes para el acceso al crédito, se comprende la magnitud de su estado de insolvencia financiera (Figura No. 13).

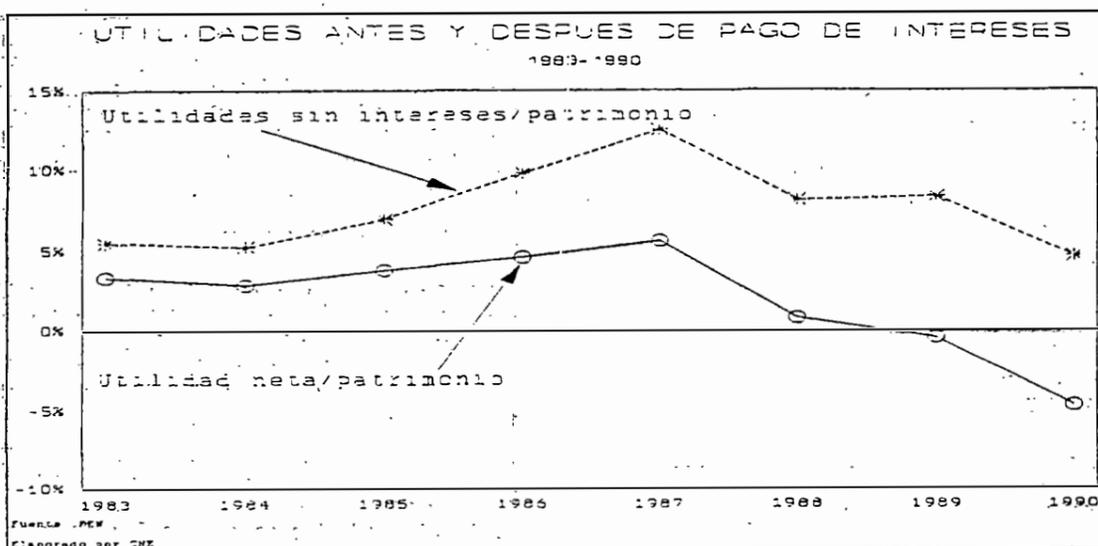


Figura No. 12

En 1990, los activos sumaron US\$ 10.700 millones y los pasivos totales alcanzaron la cifra de US\$ 5.900 millones, lo cual arroja una nivel de endeudamiento consolidado (relación entre pasivos y activos) de 56% siendo más elevado en empresas como ISA, EEB, ICEL y CHB (Figura No. 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 las 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, sino que se han reducido los plazos promedio de amortización y los periodos de gracia (Figuras Nos. 15 y 16).

Por ejemplo, mientras a comienzos de los años setenta Colombia obtenía créditos con casi 30 años de plazo y 7 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 periodos 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.

Esta serie de hechos explica porqué el sector ha tenido que optar por la vía de la refinanciación para sobrevivir, buscando créditos nuevos para cumplir con compromisos financieros contraídos con anterioridad.

El endeudamiento acelerado para cubrir los faltantes, las inversiones en curso, y el endeudamiento de las condiciones financieras de los créditos llevó a que los gastos superaran ampliamente a los ingresos, como se muestra en la Figura No. 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, este documento, 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. Sólo así se podrá garantizar un suministro confiable de electricidad en el futuro.

Responsabilidad de la crisis financiera.

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 (8), fue 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 agravada 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 periodos, lo cual estimuló la sobreinversión eléctrica y, al producirse el ajuste cambiario, por no haber diseñado medidas

(8) Las memorias de este seminario fueron publicadas por la Comisión Nacional de Energía en el libro Evaluación del Sector Eléctrico Colombiano 1970-1990, 1991.

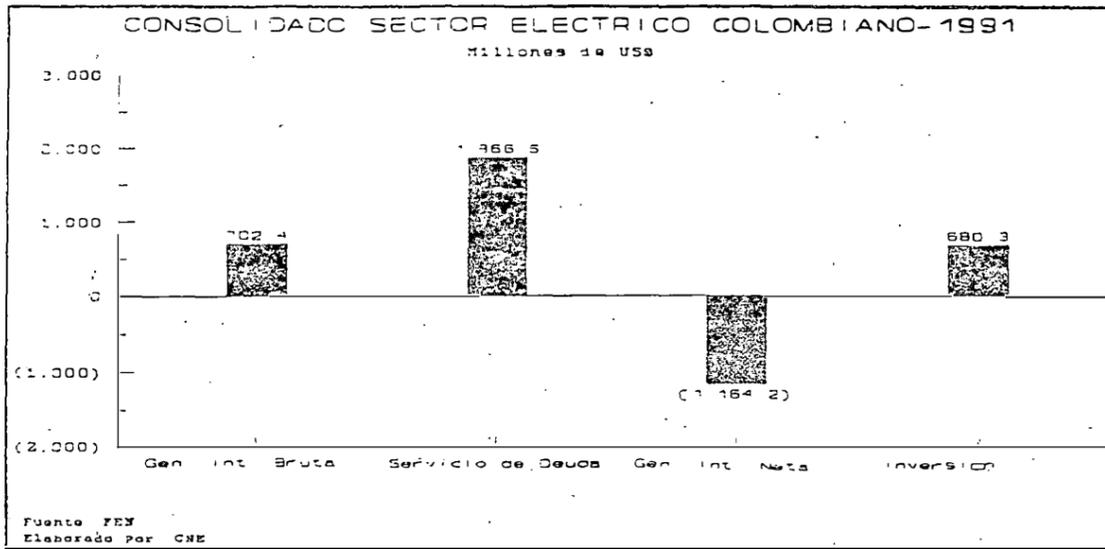


Figura No. 13

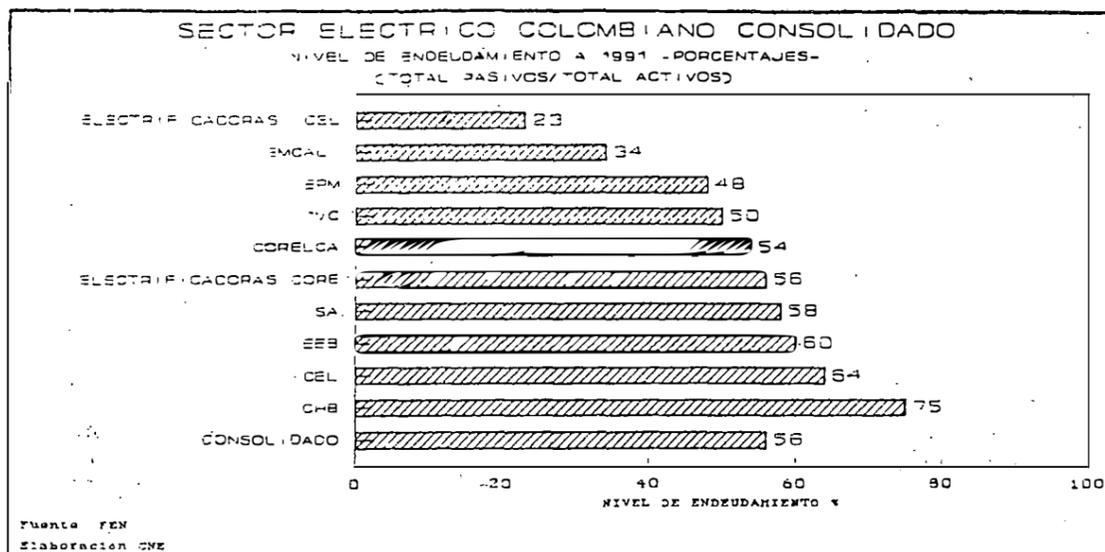


Figura No. 14

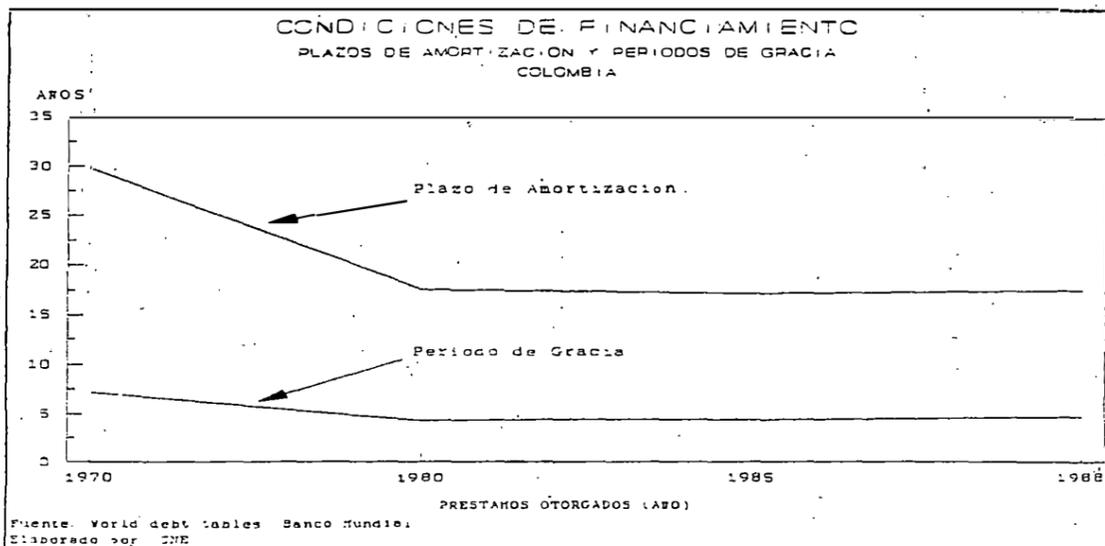


Figura No. 15

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 existente en la actualidad, con lo cual los proyectos que no demuestren su bondad 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 y respondan por su gestión.

—La intervención, por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de las empresas, tanto públicas como privadas, que entren en una situación de insolvencia financiera para garantizar eficiencia, calidad y continuidad en la prestación del servicio eléctrico.

Estrategia de solución financiera.

Las cifras consolidadas de las empresas del sector que se muestran a continuación arrojan un déficit para 1992 de US\$ 1.186 millones:

	US\$ Millones
Ingresos corrientes	1.311
Pagos totales	670
Inversión	660
Servicio deuda neto	1.167
Déficit	1.186

Para superar este déficit, el Gobierno, en el transcurso de 1992, ha tomado las siguientes decisiones; incluidas, la mayoría de ellas, en el Decreto 700 de 1992:

	US\$ Millones
Crédito Gobierno Nacional	130
Crédito BID - Guavio	20
Otros recursos Bonos - Decreto 700	100
Deuda por activos	449
FEN - Crédito integrado	150
FEN - Cadex	197
FEN - Refinanciaciones	110
Subsidios electrificadoras	21
Subtotal	1.177
Por financiar	9

Esta solución implica que la FEN prestará US\$ 457 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, mediante cruces de deudas de las empresas por activos, créditos que otorgará y subsidios, ayudará financieramente al sector en aproximadamente US\$ 720 millones. En estas condiciones, el sector podrá operar sin traumatismos durante el presente año.

Es de anotar que la situación del sector eléctrico mejoró sustancialmente con la aplicación de las medidas de recuperación financiera establecidas en el Decreto 700 de 1992. Sin embargo, algunas empresas aún presentan problemas de iliquidez en éste y el próximo año, previéndose un cambio significativo favorable en su estructura financiera solamente a partir de 1994.

CAPITULO V

Programa de expansión en el periodo 1992-1997.

Para el corto y mediano plazo, el Gobierno ha dado prioridad a la culminación de los proyectos que están en construcción y a la ejecución de las obras más urgentes.

Es el caso de los proyectos Guavio (1.000 MW) y Riogrande II (323 MW), la primera interconexión a 230 Kv con Venezuela (200 MW), el segundo circuito de interconexión a 500 Kv con la Costa Atlántica y el incremento en la capacidad de transmisión hacia el Sur-occidente del país.

También se adelantan acciones para la construcción de líneas de transmisión, subestaciones y plantas de generación regional entre las que se destacan las siguientes:

—Líneas de transmisión. San Carlos-Barranca; Cerromatoso-Urrá I; Urrá I-Urabá; Pasto-Tumaco; Bucaramanga-Ocaña-Cúcuta; Valledupar-Cuestecita; La Mesa-Mirolindo (Ibagué); y Pasto-Mocoa.

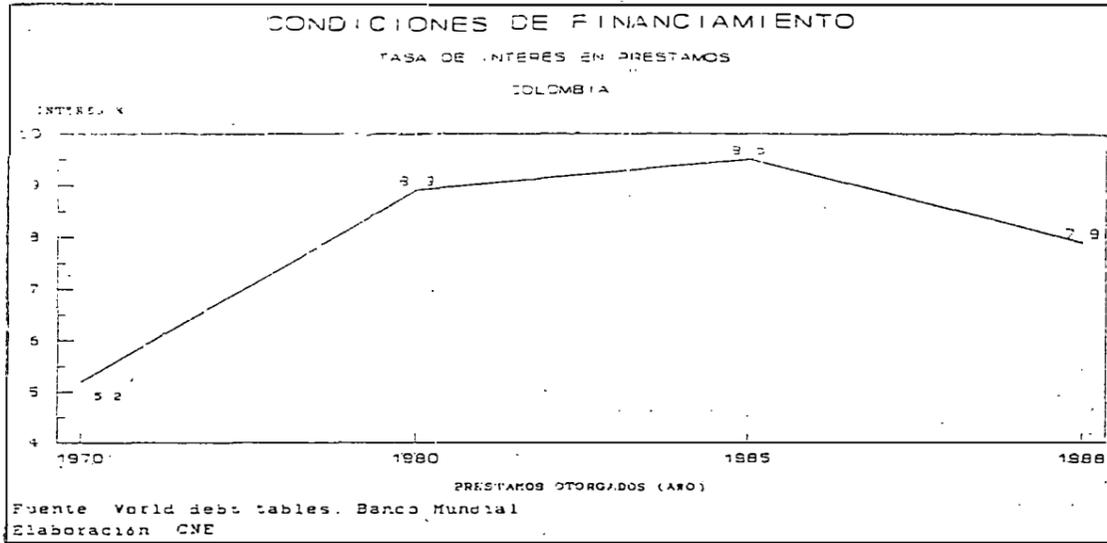


Figura No. 16

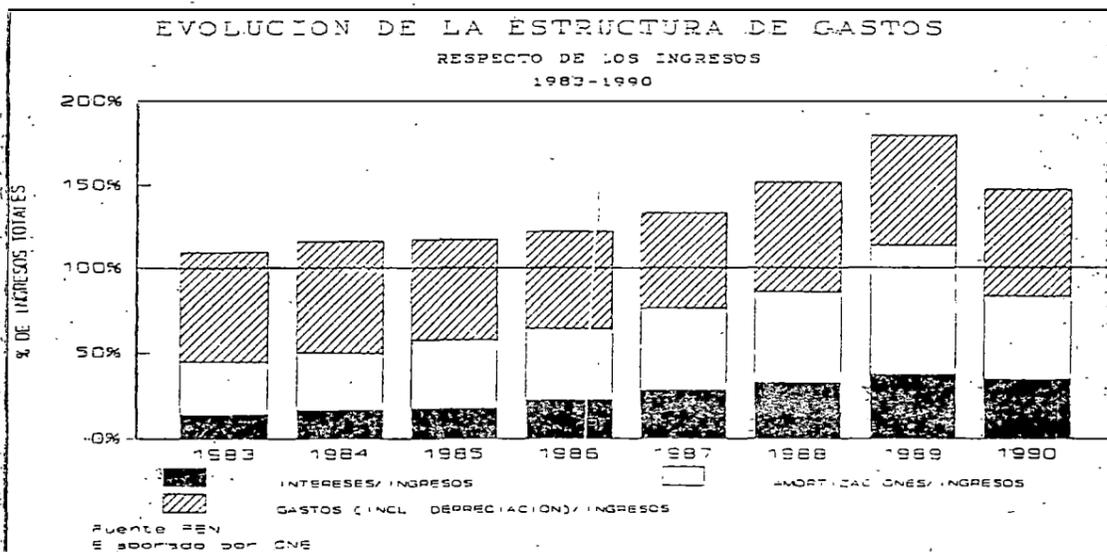


Figura No. 17

—Subestaciones. San Marcos (Cali); Miro-lindo; Villavicencio, y La Hermosa (Risaralda).

—Plantas de generación. 20 MW diesel en San Andrés; microcentral de 1.6 MW en Bahía Solano.

Por otra parte, en el Plan de Emergencia se contempla la instalación de 150 MW por parte de Ecopetrol; la compra de 150 MW con el sector privado a cargo de Corelca; y la incorporación de 100 MW por medio de barcazas y de generación estacionaria, a cargo de ISA.

La turbogás de Chinú (133 MW), que ha tenido indisponibles tres de sus cuatro unidades por falta de gas, próximamente entrará en servicio al construirse el gasoducto desde el campo Guepajé.

Igualmente, se avanza en la recuperación de las centrales que están fuera de servicio, con una capacidad cercana a los 150 MW y en la construcción de la termoeléctrica de Mamonal (90 MW), por parte de la industria de esta región del país.

La inversión pública en el sector para el período 1990-1992 asciende a \$ 920.000 millones, lo cual representa un crecimiento promedio anual cercano al 38%, con relación a las inversiones del período 1987-1989.

Con las obras mencionadas y bajo el supuesto de que se cumplan las hipótesis básicas de los estudios, se podrá atender confiablemente la demanda hasta 1997.

CAPITULO VI

La nueva estrategia de expansión eléctrica: 1998-2002.

De acuerdo con el nuevo enfoque de planeamiento, el Gobierno elaboró la nueva estrategia de expansión con base en los siguientes lineamientos(9):

—Adecuada consideración del sector energético dentro de la economía del país. Lo anterior implicó la coordinación entre el Ministerio de Minas y Energía, la Comisión Nacional de Energía y las entidades encargadas de la política macroeconómica, con el fin de reflejar las posibles tendencias de desarrollo futuro, tanto en las proyecciones de demanda como en las financieras.

—Integración del subsector eléctrico al sector energético nacional. Para esto se consideraron los efectos intersectoriales de diversificación de la oferta energética para atender la demanda de energía. En particular, se evaluaron los impactos en el sector eléctrico de la política de masificación del gas.

—Utilización racional e integral de los recursos energéticos. Se incorporaron dentro de las opciones para producir y consumir electricidad, acciones y proyectos específicos de eficiencia energética y conservación.

—La estructura institucional y comercial prevista para el subsector eléctrico. Se consideraron posibles proyectos de inversionistas privados; se calcularon costos de la red de transmisión y se obtuvieron los costos económicos de largo plazo de la generación de electricidad, los cuales reflejan la tendencia de los precios en el mercado libre de electricidad.

El criterio fundamental utilizado para el diseño de la estrategia es la flexibilidad. La razón para adoptar dicho criterio es el reconocimiento explícito de la existencia de incertidumbres en la mayoría de las variables que determinan el desempeño del sistema y la posible presencia de nuevos inversionistas. Sin embargo, otros criterios como el de la

(9) "Plan de Expansión de Referencia-Lineamientos", Documento CNE-012 de marzo 5 de 1992.

reducción de la vulnerabilidad del suministro sirven para definir el marco de políticas aprobado recientemente por el Gobierno.

En consecuencia, los elementos fundamentales de la estrategia de expansión de la oferta de electricidad son los siguientes:

—Impulso a la inversión privada en las actividades del sector.

—Uso eficiente de los recursos energéticos disponibles.

—Disminución de la vulnerabilidad del sistema de generación a ocurrencias hidrológicas críticas.

—Reducción de la vulnerabilidad del sistema de interconexión y transmisión para el suministro a las diferentes regiones.

—Eliminación de la dependencia de proyectos cuyo tamaño y complejidad pueda comprometer la seguridad del suministro.

—Prudencia en la magnitud de importaciones de electricidad de otros países.

—Exigencia de que las empresas que vayan a acometer proyectos de generación de electricidad cuenten con la capacidad técnica, administrativa y financiera para ejecutarlos en los plazos y a los costos previstos.

Con base en los lineamientos señalados, la CNE encargó a ISA la realización de los estudios técnicos y económicos detallados(10) y a la FEN los análisis de tipo financiero(11) del Plan.

Para establecer las necesidades de electricidad del país en los próximos años y considerar las incertidumbres inherentes en las estimaciones, se elaboraron diferentes escenarios de crecimiento de la demanda, los cuales reflejan diversas expectativas sobre la evolución de la economía, penetración del gas, crecimiento demográfico, evolución de las tarifas y cobertura del servicio (Figuras números 18 y 19).

Las tasas promedio anuales de crecimiento resultantes para el período son 5.1%, 4.2% y 3.4% para los escenarios Alto, Medio y Bajo, respectivamente.

A partir de los escenarios de demanda, se cuantificaron los requerimientos de nueva capacidad de generación de electricidad, para el período 1998-2002, así:

Escenario	Energía (Gwh/año)	Rango de capacidad (MW)
Alto	13.813	2.050 - 2.700
Medio	7.914	1.460 - 2.015
Bajo	5.238	1.040 - 1.540

El Plan Expansión de Referencia fue sometido inicialmente a consideración de la CNE, organismo que le dio su aprobación el pasado 19 de julio, y posteriormente a consideración del Conpes, quien finalmente adoptó la nueva estrategia de inversiones para la expansión del sector eléctrico(12).

La estrategia de inversiones aprobada contempla la instalación de 2.500 MW (2.000 MW básicos y 500 MW de respaldo), mediante una combinación de proyectos de generación a base de gas natural, carbón e hidroelectricidad.

De los 2.000 MW básicos, el 60% son termoeléctricos y el 40% hidroeléctricos, lo que permitirá elevar la participación térmica al 30% de la capacidad total del sistema, reduciendo la vulnerabilidad a eventos hidrológicos críticos. Las opciones que se tienen disponibles se presentan en el Cuadro número 1.

(10) ISA, "Plan de Expansión de Referencia Generación-Transmisión", junio de 1992.

(11) FEN, "Análisis Financiero del Plan de Expansión del Sector Eléctrico Colombiano 1992-2010", junio de 1992.

(12) CONPES, "Plan de Expansión de Referencia del Sector Eléctrico 1998-2002", agosto 13 de 1992.

CUADRO 1

Estrategia de expansión en generación y opciones disponibles.

Periodo 1998-2002

Fuente	Capacidad que debe construirse en el periodo (MW)	Proyectos factibles para entrar a operación en el periodo	Capacidad (MW)
Gas natural	600	Repotenciación Termocartagena	360
		Repotenciación Termobarranquilla	480
		Ciclos combinados nuevos	
		Costa Atlántica	
Carbón	600	Paipa IV	150
		Tasajero II	150
		Tibitá	300
		San Jorge	300
		Zipa VI	150
		Amagá	150
		La Loma	300
Hidro	800	Urrá I*	340
		Porce II	392
		Miel I	375
		Miel II	400
		Riachón	90
		Calima III	240
		Desviaciones Ovejas a Salvajina	
Importaciones	300	De Venezuela por Cúcuta	300
		De Venezuela por La Guajira	300
		De Venezuela por Arauca	300
Plan de emergencia	360	Esopetrol	150
		Corelca	150
		Otros	60
Agentes privados		Mamonal	90
		Ovejas (Antioquia)	12
		Santa Ana (Cundinamarca)	11
		Cementos Caribe	155/255
		Cartón de Colombia	110
Asocaña	123		

B
á
s
i
c
o
s

R
e
s
p
a
l
d
o

* Proyecto en construcción.

Los refuerzos de transmisión aprobados se presentan en el Cuadro número 2. Estas instalaciones están concebidas para aumentar la capacidad de transmisión de electricidad desde los centros de generación hasta las áreas de consumo.

CUADRO 2

Interconexión entre regiones

Línea Betania-Mirolindo (Ibagué) a 230 Kv, 1c
Línea San Carlos (Antioquia)-Cali a 500 Kv
Primera etapa: Compensación Esmeralda-Cali, 2c
Tercera etapa: Subestaciones a 500 Kv:
Cartago, San Marcos y ampliación San Carlos
Energización a 500 Kv línea San Carlos-Cartago-San Marcos.

Transformador subestación Cerromatoso, 300 MVA, 500/230 Kv
Subestación Urabá: 230 Kv
Transformador subestación Chinú, 150 MVA, 500/115 Kv
Compensación subestación Chinú
Compensación línea Palos-Arauca
Conexión subestación San Felipe a línea La Esmeralda-La Mesa

Transmisión regional

Costa Atlántica
Línea Sabanalarga-Fundación
Línea Sabanalarga-Ternerá
Compensación Valledupar, 50 MVAR
Cundinamarca
Subestación Balsillas a la línea Noroeste-La Mesa
Subestación Mirador a 2c Guavio-Circo
Antioquia
Línea Barbosa-Occidente
Línea El Salto-Barbosa
Línea Barbosa-Bello
Línea La Tasajera-Bello
Valle del Cauca
Subestación Tuluá a Cartago-Juanchito
Subestación Guabinas a Alto Anchicayá-Yumbo y a Yumbo-Pance
Línea Guabinas-San Marcos

Por otra parte, el Plan contempla un programa de estudios para mejorar el nivel de información de los proyectos hoy disponibles y para aumentar el catálogo de opciones para atender la demanda futura.

De acuerdo con los proyectos en generación y transmisión técnicamente opcionados para atender la demanda en el horizonte de análisis, el plan de expansión tendría un costo estimado de US\$ 2.630 millones (13), de los cuales US\$ 2.200 millones corresponderían a gastos de inversión en generación, US\$ 350 millones en transmisión y US\$ 80 millones en estudios. Estas inversiones deben comenzar en 1993.

CAPITULO VII

Eficiencia energética.

El incremento de la eficiencia energética es un elemento integral de la modernización progresiva de todas las economías en el mundo. Para los países en desarrollo tiene, además, una connotación distinta a la que hoy tiene en los países desarrollados, toda vez que éstos enfrentan enormes problemas ambientales ligados al cambio climático.

En el caso de nuestro país, las actuales circunstancias han puesto de manifiesto la importancia de mejorar los patrones de consumo de la electricidad, pues la demanda puede ser satisfecha a menores costos si se evitan los desperdicios presentes en equipos de baja eficiencia y en procedimientos de utilización inadecuados.

Las mejoras tecnológicas en equipos de uso en industrias, hogares y servicios, así como la ampliación de la información a los consumidores de electricidad, presentan potenciales

(13) Dólares constantes de 1992. No incluyen gastos financieros durante construcción.

de ahorro que, acuerdo con las evaluaciones más recientes, tienen las magnitudes mostradas en el Cuadro número 3(14).

Este potencial de ahorro de electricidad podría lograrse de manera progresiva entre 1992 y 2005, sin cambios sustanciales en los patrones de consumo, simplemente llevando a cabo un programa permanente en esta materia y estableciendo mecanismos financieros y de asistencia técnica.

Según las mismas evaluaciones, el costo promedio de cada kwh ahorrado podría llegar a ser de 3.12 centavos de dólar, lo cual significa que la inversión total requerida para alcanzar un ahorro de 5.100 Gwh en el año 2005, sería del orden de US\$ 160 millones (precios constantes del año 1991); los cuales se invertirían a lo largo del periodo. La relación entre potencial de ahorro de electricidad y el costo promedio de cada kwh ahorrado, se muestra en la figura No 19.

CUADRO 3

	2005	Ahorro Potencial (*)	Porcentajes (%)
Demanda total proyectada Gwh (escenario ISA 4.2%)	65.775	5.100	100
Industria	18.460	2.800	54
Hogares	21.644	1.300	26
Comercio	4.838	400	8
Oficial	3.315	400	8
Alumbrado público	1.565	200	4
Otros	15.953	(&)	(&)

(otras ventas, pérdidas y consumos propios)

(*) Potencial técnico de GWH ahorrados entre 1992 y 2005.
(&) No se han evaluado los potenciales de ahorro de electricidad adicionales por mejoras en redes y consumos propios.
Fuente: Cálculos CNE, 1992.

De acuerdo con los resultados del "Estudio de Eficiencia Energética en los sectores residencial, comercial y oficial", llevado a cabo por la Comisión Nacional de Energía, con la colaboración del Programa ESMAP/Banco Mundial, el objetivo de un programa de eficiencia energética es lograr que el interés del consumidor se oriente hacia equipos y prácticas más eficientes, para lo cual hay que fomentar la oferta de equipos y edificaciones más eficientes, en términos energéticos.

Para lograr ese efecto, se deberían desarrollar acciones en cinco grandes áreas:

—Adopción de una política de precios de los distintos energéticos que refleje los costos económicos de los mismos.

—Fijación de normas y pruebas para los equipos y aparatos eléctricos que especifique niveles de calidad y eficiencia.

—Etiquetado de los equipos electrodomésticos y educación del público mediante un flujo adecuado de información.

—Desarrollo de un programa de administración de la demanda y promoción de las opciones de mejoramiento de la eficiencia.

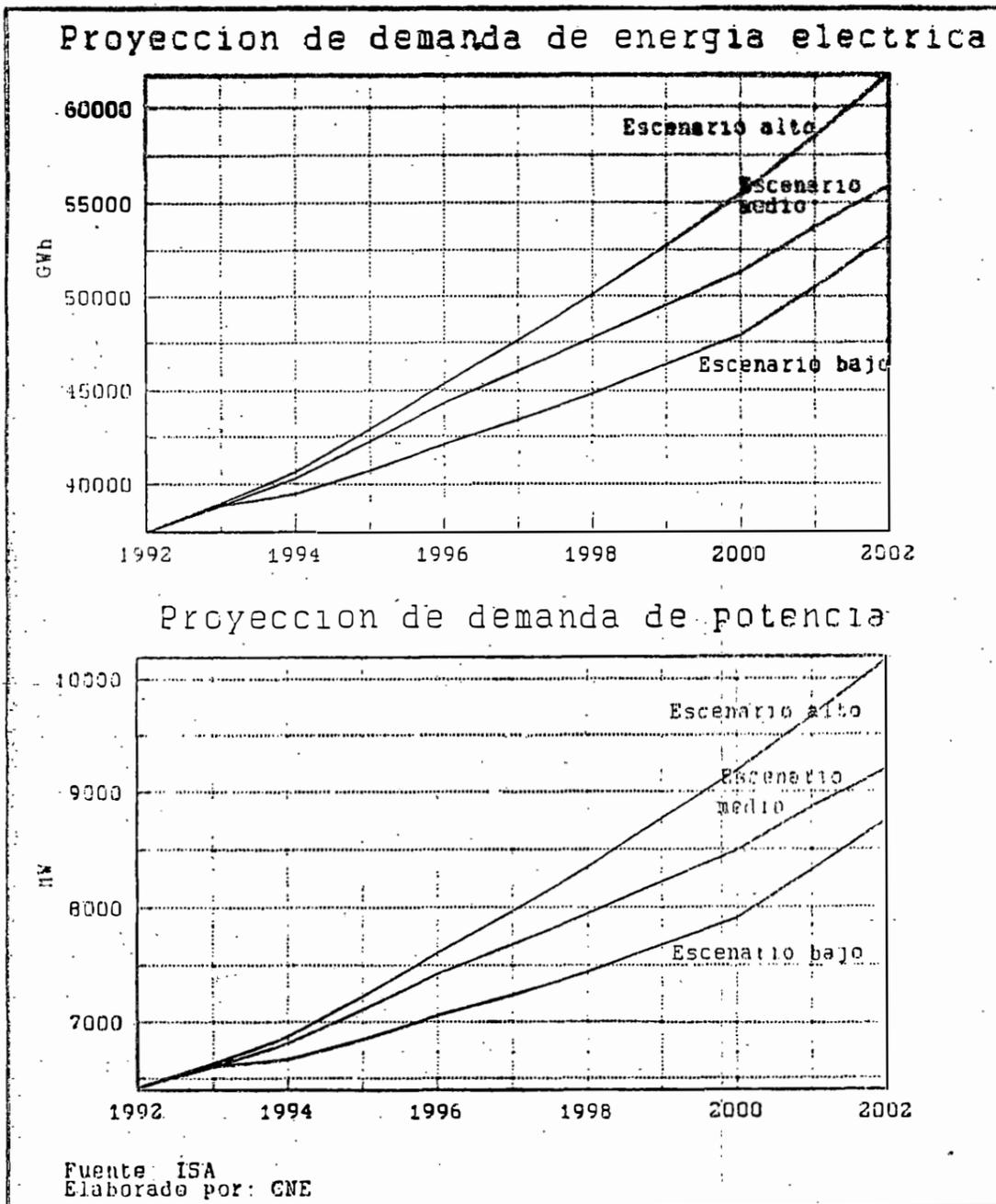
—Establecimiento de estándares de diseño y construcción de edificaciones.

CAPITULO VIII

Lineamientos básicos 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 postulados, consistentes con la estrategia global de modernización del Estado colombiano:

(14) Fuente: Cálculos CNE para potencial en la industria y "Estudio de Eficiencia Energética en los Sectores Residencial, Comercial y Público", 1992, elaborado por la CNE con el apoyo del Programa ESMAP del Banco Mundial. Los resultados de este estudio son objeto de publicación por parte de la CNE.



Figuras Nos. 18 y 19

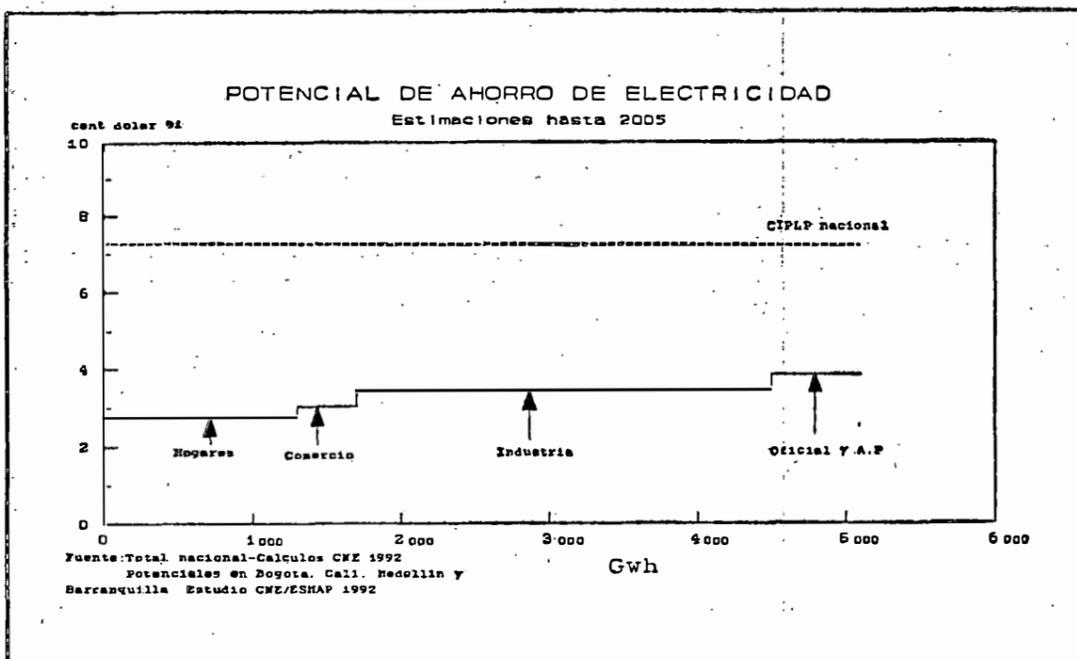


Figura No. 19

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. 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 del sistema nacional interconectado 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 apertura al sector privado para fortalecer la competencia, mejorar la eficiencia y vincular capitales nuevos a su desarrollo.

Cuarto. La introducción de un esquema de subsidios directos a los usuarios residenciales 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.

Quinto. 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. La planeación del sector eléctrico será ajustada en la medida en que se fortalezca la competencia entre sus empresas. 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. La planeación será dinámica, indicativa y flexible.

Sexto. La transformación de las empresas del Estado encargadas del servicio público de electricidad en sociedades por acciones para garantizar un manejo de tipo empresarial ajeno a influencias externas negativas, lo que redundará en un mejor servicio para el usuario. En estas condiciones, las empresas eléctricas estatales podrán 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.

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 mejor servicio a menor costo para los consumidores.

Marco constitucional.

En la elaboración del presente proyecto de ley se tuvo especial cuidado en armonizarlo con los preceptos establecidos en la Constitución Nacional para los servicios públicos, los cuales se fundamentan en las siguientes premisas:

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 2º).

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 ..." (artículo 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 eléctrica:

—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 las actividades relacionadas con la prestación de los servicios públicos.

—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 doce capítulos. Inicialmente se presentan los principios generales que deben regir el servicio de energía eléctrica (Capítulo I) y un conjunto de definiciones para efectos de interpretar y aplicar la ley (Capítulo II). A continuación, se establecen las normas básicas de la planeación de la expansión (Capítulo III) y de la regulación (Capítulo IV). Posteriormente, se desarrollan las normas relativas a la generación de electricidad (Capítulo V), a la interconexión (Capítulo VI), a la operación del sistema interconectado nacional (Capítulo VII) y a los cargos por el acceso y uso de las redes (Capítulo VIII). En el Capítulo IX se consignan los preceptos fundamentales del régimen económico y tarifario para las ventas de electricidad y en el Capítulo X se establecen normas básicas para proteger el 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, interconexión, transmisión y distribución de electricidad, en concordancia con las funciones constitucionales que le corresponden al Ministerio de Minas y Energía (Art. 19).

El Ministerio de Minas y Energía en ejercicio de las funciones de regulación, planeación, coordinación y seguimiento de todas las actividades relacionadas con el servicio público de electricidad, promoverá el aprovechamiento económico y el desarrollo de fuentes convencionales y no-convencionales de energía dentro de un manejo integral y eficiente de los recursos energéticos del país. Promoverá, igualmente, el uso eficiente de la energía por parte de los consumidores (Art. 2º).

El Estado y los agentes económicos vinculados con el servicio de electricidad tendrán como objetivos básicos los siguientes (Art. 3º):

—Abastecer la demanda de electricidad, dentro de un marco de uso racional y eficiente de los recursos energéticos.

—Promover la libre competencia económica.

—Impedir prácticas que constituyan competencia desleal y regular los monopolios naturales.

—Asegurar una operación eficiente, segura y confiable del sistema interconectado nacional.

—Asegurar la protección de los derechos de los usuarios y el cumplimiento de sus deberes.

—Mantener y operar las instalaciones de tal manera que se preserve la integridad de las personas, de los bienes y del medio ambiente.

Las actividades de generación, interconexión, transmisión y 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 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 a los avances científicos y tecnológicos y neutralidad en el tratamiento a los usuarios y a los agentes económicos vinculados a la prestación del servicio (artículo 5º).

Son varios los elementos que fue necesario definir para materializar los anteriores principios y objetivos y configurar una estructura moderna, eficiente y estable para el sector eléctrico. De los aspectos desarrollados vale la pena resaltar los siguientes:

—El planeamiento.

—La regulación.

—El control, la inspección y vigilancia.

—La competencia estatal y la organización empresarial.

—El mercado de la electricidad.

—La operación económica del sistema interconectado nacional.

Planeamiento de la expansión del sistema eléctrico.

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 de referencia, a fin de orientar y racionalizar el esfuerzo de las empresas públicas y privadas hacia la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

La planeación del sistema eléctrico se realizará en forma dinámica, garantizando la factibilidad técnica, económica, 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 (artículo 10).

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.

Los planes de expansión de referencia del sistema eléctrico serán elaborados por la Unidad de Planeación Energética y aprobados por el Ministerio de Minas y Energía, quien para este fin contará con un cuerpo consultivo

permanente, conformado por representantes de las empresas del sector energético, para garantizar que los planes y programas de cada subsector se hagan mediante una utilización racional e integral de las distintas fuentes de energía, de acuerdo con los requerimientos del país y de las regiones (artículos 11 y 12).

Regulación.

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, delimita 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 el artículo 365 de la Constitución Nacional.

El tema de la regulación es entonces central en el nuevo régimen establecido por la Constitución. El proyecto precisa el alcance de la regulación en relación con el servicio de electricidad en los siguientes términos (artículo 13):

"La función de regulación por parte del Estado tendrá como objetivo básico asegurar una adecuada prestación del servicio mediante la utilización eficiente de los diferentes recursos energéticos, en beneficio del consumidor. Para el logro de este objetivo, promoverá la competencia y creará y preservará las condiciones que la hagan posible".

La función reclama un órgano que la 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.

La Comisión estará integrada de la siguiente manera:

- Por el Ministro de Minas y Energía, quien la presidirá;
- Por el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado;
- Por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado, y
- Por dos expertos de dedicación exclusiva nombrados por el Presidente de la República para periodos de tres años (artículo 14).

Dada la complejidad de las tareas de regulación, la Comisión requiere de un régimen salarial especial que permita la contratación de personal técnico y profesional especializado en condiciones de remuneración similares a las de las empresas reguladas.

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 tendrá regímenes especiales de personal, salarial, presupuestal y de contratación administrativa. El Gobierno reglamentará los mecanismos para financiar adecuadamente la Comisión y la mejor manera de administrar sus recursos presupuestales (artículo 14).

Control, inspección y vigilancia.

El desarrollo de los aspectos del control, la inspección y vigilancia de las empresas eléctricas es materia de la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios. Por esta razón, este tema no se trata en el presente proyecto de ley.

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.

Competencia estatal y organización empresarial.

Las competencias de la Nación y de las entidades territoriales en relación con el servicio de electricidad son objeto de tratamiento en el proyecto de Ley de Servicios Públicos Domiciliarios. Por tal razón, el proyecto de ley eléctrica no ahonda en este aspecto.

En las actividades de generación, interconexión, 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 69).

Específicamente en la generación, los particulares podrán construir y operar centrales bajo su propio riesgo (artículo 16).

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 (artículo 8º y artículos 44 al 52), en el Estatuto de Contratación Administrativa y en los correspondientes reglamentos.

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 desarrollo, 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 contra eventuales modificaciones en las reglas del juego.

Es de anotar que ante las dificultades del sector eléctrico para acceder a nuevos créditos de la banca internacional, el Estado seguramente va a tener que acudir a este mecanismo para asegurar un suministro confiable de electricidad en el futuro.

El mercado de la electricidad.

De las actividades económicas propias del servicio de electricidad, como son la generación, la interconexión, la transmisión y la distribución, las tres últimas tienen características de monopolio natural.

La observación de esta realidad técnica lleva entonces a concluir que la competencia, en su pleno significado económico, es más viable en la etapa de generación; de allí el tratamiento especial que el proyecto otorga a esta actividad, en lo relacionado con el mercado y la función regulatoria.

Para promover la competencia 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 pueden participar 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 (artículo 32).

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 interconexión, transmisión y distribución. 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 de un peaje por el uso de las redes.

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 (artículo 21).

El usuario será el principal favorecido con la existencia de este mercado libre: por una parte, los grandes consumidores se beneficiarán al poder comprar directamente su electricidad a quien la ofrezca en condiciones más atractivas, y, por otra, los consumidores medianos y pequeños se benefician cuando los precios reflejan las condiciones de los contratos de energía que obtengan los distribuidores.

Para evitar un impacto indeseable en las finanzas de las empresas generadoras y distribuidoras, la liberación del mercado se hará de una manera gradual (artículo 54). Esta provisión busca que empresas con graves distorsiones tarifarias puedan hacer los ajustes administrativos e institucionales para afrontar la competencia en igualdad de condiciones.

Al lado del mercado libre de generadores, coexistirá un mercado regulado de medianos y pequeños consumidores, "atados" a distribuidores fijos, y a un servicio de transmisión también regulado. 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 las redes de interconexión, 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 para las ventas de electricidad, remitiendo a la ley los aspectos relacionados con los subsidios y su asignación (artículo 37).

Finalmente, se obliga a las empresas distribuidoras a realizar contratos para garantizar el suministro a los consumidores, mediante mecanismos que estimulen la libre competencia (artículo 32).

Operación económica del sistema interconectado nacional.

Otro elemento necesario para garantizar eficiencia en la prestación del servicio de electricidad lo constituye la planeación y operación integrada de los recursos del sistema interconectado buscando el aprovechamiento más económico de los mismos (artículo 22).

Las anteriores funciones estarán a cargo del Centro Nacional de Despacho, el cual tendrá objeto social exclusivo para garantizar transparencia y neutralidad frente a generadores y distribuidores de electricidad. Con este fin, se solicita autorización para organizar y poner en funcionamiento esta empresa, la cual estará dotada de autonomía administrativa, presupuestal y patrimonial (artículo 23).

Con el fin de acordar los aspectos técnicos que garanticen una operación integrada segura, confiable y económica del sistema interconectado nacional, se crea el Consejo Nacional de Operación (artículo 26), conformado por un representante de cada una de las empresas de generación con una capacidad instalada superior al 5% del total nacional, por un representante de las empresas propietarias de las redes de interconexión y por un representante de las demás empresas generadoras conectadas al sistema interconectado nacional (artículo 27).

Para lograr una estabilidad y claridad de las reglas de operación del sistema de electricidad es necesario, entonces, que las funciones y organización de estos organismos queden respaldados por la ley. De esta forma se erradicarán conflictos entre empresas y se facilita la participación de otros agentes en las actividades de generación.

Autonomía de las empresas del Estado.

La autonomía es otro de los elementos importantes en el buen desempeño de las

entidades públicas cuando el Estado, en sus distintas manifestaciones, decida realizar actividades propias de la prestación del servicio.

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 una sana administración.

Por esta razón, el proyecto establece que las empresas de carácter oficial que presten el servicio de electricidad tendrán autonomía administrativa, patrimonial y presupuestal (artículo 7º).

Para el adecuado desarrollo de las disposiciones de la presente ley, se solicita autorizar al Gobierno Nacional para adoptar las medidas necesarias para transformar en sociedades por acciones las entidades del orden nacional organizadas como establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales o sociedades de economía mixta cuyo objeto sea realizar una o varias de las actividades relacionadas con el servicio de electricidad. En el caso de las entidades del orden territorial, las autoridades regionales y locales competentes ordenarán tal transformación cuando una más eficiente y económica prestación del servicio lo requiera (artículo 53).

La contribución del Congreso de la República.

Honorables Congresistas:

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 racionamiento y 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,

Guido Alberto Nule Amin
Ministro de Minas y Energía.

Santafé de Bogotá, D. C., agosto 26 de 1992.

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la Comisión Quinta Constitucional Permanente.

SENADO DE LA REPUBLICA - SECRETARIA GENERAL
TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., agosto 26 de 1992.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 127 de 1992, "por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión y distribución de electricidad en el territorio nacional", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en la fecha ante la Secretaría General. La materia de que trata dicho proyecto es de competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

De conformidad con el informe de la Secretaría General dése por repartido el Proyecto de ley de la referencia a la Comisión Quinta Constitucional Permanente para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Gaceta Legislativa del Congreso.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,
JOSE BLACKBURN C.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.