



# **Génesis de la reforma del sector de agua y saneamiento en Colombia**

Luis Guillermo Vélez Álvarez

Banco  
Interamericano de  
Desarrollo

Sector de Infraestructura  
y Medio Ambiente

NOTA TÉCNICA

No 110



# **Génesis de la reforma del sector de agua y saneamiento en Colombia**

Luis Guillermo Vélez Álvarez

Banco Interamericano de Desarrollo  
2010

Esta Nota Técnica forma parte de los productos de conocimiento generados por la Iniciativa de Agua y Saneamiento, aprobada por el Directorio del Banco Interamericano de Desarrollo en mayo de 2007. Su implementación es llevada a cabo por la División de Agua y Saneamiento (INE/WSA) a cargo del Sr. Federico Basaños.

La Nota Técnica fue dirigida por Jorge Ducci y contó con el apoyo de Carmiña Moreno, José Francisco Manjarrés y José Manuel Navarrete, todos de INE/WSA.

El autor agradece especialmente a Jorge Ducci por su apoyo al enfoque elegido y las provechosas observaciones que aportó en diferentes etapas de la elaboración de este trabajo. Asimismo, fueron valiosos los comentarios de Evamaría Uribe, Francisco Ochoa, Hugo Palacios, Armando Montenegro, Rubén Darío Avendaño, Jaime Ruiz, Francisco Manjarrés, Carmiña Moreno y Manuel Navarrete.

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2010  
[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

Las “Notas técnicas” abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Luis Guillermo Vélez Álvarez  
e-mail: [lgva@une.net.co](mailto:lgva@une.net.co)

## **CONTENIDO**

<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>La Constituyente de 1991: de la amenaza a la oportunidad.....</b>	<b>7</b>
<b>La administración Gaviria o el reformismo tecnocrático.....</b>	<b>19</b>
<b>La Junta Nacional de Tarifas: la víctima de su propio éxito.....</b>	<b>31</b>
<b>La Comisión Nacional de Energía: una vida efímera pero fructífera.....</b>	<b>35</b>
<b>El acueducto de Barranquilla y las reformas de facto.....</b>	<b>41</b>
<b>El proceso de la Ley 142.....</b>	<b>53</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>57</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>59</b>



## Introducción

Diversas evaluaciones del desempeño del sector de acueducto y alcantarillado en Colombia realizadas durante los años siguientes a las reformas institucionales de principios del decenio de 1990 muestran resultados altamente satisfactorios. Significativos avances en las coberturas, mejoras en la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios, racionalización del consumo de agua, fortalecimiento de la capacidad empresarial y consolidación de la participación privada nacional y extranjera son algunos de los aspectos resaltados por los diferentes estudios.

La reforma del sector de los servicios públicos domiciliarios en Colombia no surgió cual Minerva, nacida de la cabeza inflamada de algún Júpiter pensante. Por el contrario, atravesó un largo y sinuoso proceso de gestación que involucró múltiples actores –entidades y personas, técnicos y políticos– que, a causa del desconocimiento, el apego a los arreglos institucionales del pasado o la defensa de algún interés particular amenazado, se enfrentaron, discutieron y conciliaron en los diversos escenarios de la vida pública donde los cambios institucionales fueron tomando forma.

Aunque en el presente trabajo, cuando la claridad de la exposición así lo exige, se alude incidentalmente a la situación del sector en los años previos a la reforma, al contenido de ésta o a sus impactos, no son estas cuestiones el objeto de este ejercicio. Otros estudios, algunos de los cuales se citan en la bibliografía, se han ocupado de estos temas de manera detallada y solvente. Interesa aquí conocer la génesis de la reforma, los elementos que determinaron su diseño y el proceso que permitió alcanzar los acuerdos constitucionales y legales en los que finalmente se plasmó.

Probablemente este trabajo pueda inscribirse dentro del enfoque del *Policy Making Process* (PMP), en el marco del cual el énfasis reside en el análisis de los procesos políticos y sociales que conducen a la formulación de las políticas públicas más que en el estudio de éstas o en la evaluación de sus resultados. Las contribuciones más recientes de este enfoque al estudio de los procesos de reforma institucional en América Latina se encuentran en la obra *Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies*, publicada por el Banco Interamericano de Desarrollo y dirigida por Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2007).

Las transformaciones institucionales, especialmente las de mayor calado y persistencia en el tiempo, no suelen ser la obra de un individuo o de una agrupación particular de estos. Usualmente son el resultado de procesos sociales amplios, revolucionarios o evolutivos, en los que concurren multitud de fuerzas o intereses en conflicto. Sin embargo, cuando se quiere escapar de la generalidad y se pretende explicar en detalle “cómo fue que ocurrieron las cosas”, es inevitable referir a las personas cuyas acciones conscientes y deliberadas condujeron a la obtención de un resultado. Es imposible hablar de la Revolución Francesa sin mencionar, por ejemplo, a Robespierre. Así, en este trabajo se hace referencia a muchas personas que jugaron un papel determinante en el proceso de reforma. Se ha procurado hacerlo con respeto y consideración.

En astronomía, una conjunción se define como la situación en la cual dos o más astros, mirados desde otro, tienen la misma longitud geocéntrica o, más sencillamente, parecen estar alineados. Los astrólogos creen que las conjunciones planetarias son presagio de la ocurrencia de grandes acontecimientos felices o desdichados. La reforma colombiana de los servicios públicos domiciliarios, en la que se enmarcó la reforma del sector de agua potable y saneamiento, fue el resultado de una poderosísima conjunción de cuatro acontecimientos vividos por la sociedad colombiana a finales de los años ochenta y principios de los noventa: la Constituyente de 1991, el vigoroso reformismo de la administración de César Gaviria Trujillo,<sup>1</sup> la crisis financiera del sector eléctrico y el colapso del sector de acueducto y alcantarillado. En efecto, por grave que este último haya sido, no bastó por sí mismo para marcar la orientación del gobierno del presidente Gaviria o provocar el cambio de la Constitución. Naturalmente, tampoco fue razón suficiente para ocasionar la crisis del sector eléctrico. Dicho de otra forma, sin la Constituyente de 1991, bajo un gobierno de una orientación distinta a aquella de la administración de Gaviria y con un sector eléctrico boyante, la crisis del sector de agua y saneamiento probablemente habría encontrado una salida harto diferente. Puede invocarse, acertadamente, como otro componente de la conjunción el contexto internacional que incitaba a las reformas de los mercados, la regulación y la

---

<sup>1</sup> César Gaviria Trujillo, político liberal, cursó sus estudios de economía en la Universidad de los Andes. Fue presidente de Colombia entre 1990 y 1994 y secretario general de la OEA entre 1994 y 2004. Bajo su gobierno se convocó la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) que promulgó la Constitución de 1991.

privatización. Aquí no se analiza particularmente este aspecto de la cuestión, extensamente tratado en múltiples estudios. Su influencia se pone en evidencia al describir los acontecimientos ya mencionados.

La principal fuente de información para este trabajo la constituyen las entrevistas realizadas a un amplio grupo de personas que tuvieron una injerencia directa en el proceso político y técnico que condujo a la reforma o que, en razón de sus posiciones, pudieron observarlo detenidamente. Sea éste el momento de agradecerles por su tiempo, paciencia e interés y de eximirlos de toda responsabilidad respecto de lo aquí expresado.

### **La Constituyente de 1991: de la amenaza a la oportunidad**

Uno de los rasgos más notables del régimen colombiano de servicios públicos domiciliarios es su amplio fundamento constitucional.<sup>2</sup> Al menos en América Latina, ninguna de las constituciones vigentes en la época en que fue promulgada la Constitución de 1991 contenía disposiciones expresas tan detalladas sobre servicios públicos domiciliarios como la colombiana.<sup>3</sup> *Ex post facto*, no parece sorprendente que la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) diera tal importancia a los servicios públicos si se tiene en cuenta que a finales de los años ochenta el modelo prevaleciente para su prestación –estatal, monopolístico y largamente dependiente en su financiación del presupuesto público– estaba en plena crisis.<sup>4</sup> Sin embargo, esto era algo que no estaba en los designios de quienes promovieron la convocatoria de la ANC, ni en aquellos de los dirigentes políticos que acordaron las reglas de juego para la elección de los delegatarios

---

<sup>2</sup> Título XII, capítulo V, “De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos”. Artículos 365, 366, 367, 368, 369 y 370. Véase Pérez Villa (1995).

<sup>3</sup> Las constituciones de Argentina, Chile y Brasil no incluyen este tipo de disposiciones. La Constitución boliviana contiene dos artículos (132 y 133) que hacen referencia a esta cuestión. Las demás incluyen un solo artículo al respecto: Ecuador (125, literal c), Perú (113), Venezuela (136, numeral 17), Paraguay (177) y Uruguay (65, inciso 2). Véase Eastman (1993: 219-220; 600-601).

<sup>4</sup> Múltiples estudios referenciados en la bibliografía se han ocupado de esta cuestión. Por tanto, basta aquí una descripción somera: las deudas del sector eléctrico, garantizadas por la nación, agobiaban el presupuesto de ésta, al tiempo que la mayoría de las empresas eléctricas se caracterizaban por la ineficiencia y la corrupción. Los servicios de acueducto y alcantarillado de las principales ciudades de la Costa Atlántica –Barranquilla, Cartagena y Santa Marta– estaban colapsados, y Bogotá y Cali presentaban dificultades. En definitiva, gran parte de los municipios del país padecían racionamientos, limitaciones de suministro y cobertura insuficiente, en medio del vacío institucional creado por la liquidación del Instituto Nacional de Fomento Municipal (Insfopal). A esto se sumaban largas listas de espera para acceder a la telefonía básica, tarifas de larga distancia extremadamente elevadas y empresas estatales –Telecom y la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB)– capturadas por poderes sindicales y políticos que frenaban su modernización.

y pretendieron delimitar el temario de sus discusiones, ni tampoco en los del gobierno del presidente Gaviria.

Está fuera del alcance de este ensayo explicar el proceso político y social que condujo a la Constituyente de 1991. Deben, no obstante, señalarse algunos acontecimientos para aclarar la forma en que el régimen de los servicios públicos domiciliarios llegó a ser materia de discusión en la ANC (De la Calle Lombana, 2004). La convocatoria de la ANC de 1991 surgió de un movimiento estudiantil de universidades privadas bogotanas: el movimiento de la “séptima papeleta”.<sup>5</sup> La reforma constitucional promovida por el gobierno de Virgilio Barco Vargas,<sup>6</sup> centrada en la justicia y el régimen político, había naufragado en el Congreso. En el texto de dicha reforma el gobierno había incluido la convocatoria a un “referendo extraordinario por la paz y la democracia” con el propósito de consolidar los acuerdos de paz firmados con la guerrilla del Movimiento 19 de abril (M-19). Algunos congresistas, influenciados por los narcotraficantes, propusieron agregar una pregunta para que los colombianos se pronunciaran sobre el tratado de extradición con Estados Unidos.<sup>7</sup> Esto resultaba inaceptable para el gobierno que, ante el riesgo inminente de que la propuesta inspirada por los narcotraficantes fuese aprobada, retiró en bloque el proyecto de reforma constitucional. Este hecho causó gran frustración en el país que, en medio de la violencia desatada por el narcotráfico, la guerrilla y el paramilitarismo, había cifrado en dicha reforma grandes esperanzas de alcanzar la paz.<sup>8</sup> Ante la imposibilidad de tramitar la

---

<sup>5</sup> En las elecciones del 11 de marzo de 1990 los electores debían votar por candidatos para el Senado, la Cámara de Representantes, las asambleas departamentales, los concejos municipales, las juntas administradoras locales y las alcaldías. En total, debían emitir seis votos. El movimiento estudiantil propuso incluir una séptima papeleta electoral para que los votantes pudieran manifestarse en favor de una reforma constitucional por la vía de una ANC. Este voto no era legal, pero fue contabilizado por la Registraduría y posteriormente validado por la Corte Suprema de Justicia. Surgió así la convocatoria a la ANC. Véase *Credencial Historia* (2003).

<sup>6</sup> Virgilio Barco Vargas, dirigente liberal, fue presidente de la República entre 1986 y 1990. Bajo su gobierno se inició el proceso de apertura de la economía colombiana. Enfrentó la violencia y el terrorismo de los narcotraficantes. Promovió, sin éxito, la reforma constitucional.

<sup>7</sup> Este tratado se negoció y firmó bajo el gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-1982), cuando Virgilio Barco era el embajador de Colombia en Estados Unidos. Durante varios años, sin embargo, el tratado no tuvo aplicación efectiva. Las primeras extradiciones se produjeron en el gobierno de Belisario Betancur Cuartas (1982-1986), después del asesinato del entonces ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, a manos de las mafias narcotraficantes.

<sup>8</sup> El ex presidente César Gaviria Trujillo, quien fuera ministro de Gobierno de la administración de Virgilio Barco Vargas, narra que al inicio de su mandato el presidente Barco no tenía el propósito de promover reformas constitucionales de ninguna índole “como consecuencia de los esfuerzos fallidos en esta materia de los gobiernos sucesivos de López, Turbay y Betancur”. De hecho, había evitado expresamente hacer

anhelada reforma en el Congreso, fue tomando forma la idea de recurrir a mecanismos extraordinarios.<sup>9</sup>

La crisis de gobernabilidad en la que estaba sumida Colombia a finales de los años ochenta y principios de los noventa estaba determinada por tres elementos, a saber:

- El fracaso de los esfuerzos realizados bajo el gobierno de Belisario Betancur<sup>10</sup> por alcanzar una paz negociada con la totalidad del movimiento insurgente<sup>11</sup> y la persistente voluntad del país y el gobierno de adelantar conversaciones que permitieran su desmovilización e incorporación a la vida civil.
- La violencia desatada por el narcotráfico con el objeto de obtener la eliminación del tratado de extradición firmado con Estados Unidos. Decenas de atentados y asesinatos de jueces y dirigentes políticos se

---

referencia a estas reformas en su discurso de posesión. La idea de una reforma constitucional de la administración de la justicia y el régimen político surgió a principios de 1988, cuando, en medio de la violencia desatada por el narcotráfico y la incapacidad de la justicia para hacerle frente, el país parecía marchar a la deriva. Entonces se hizo evidente para el gobierno “que sólo una ambiciosa propuesta de cambio político le daría al país un sentido de rumbo y esperanza [...] porque parecíamos dar la impresión de que no hacíamos nada para marcar un rumbo distinto, para ofrecer al país alternativas”. En enero de 1988, Gaviria como ministro de Gobierno y Fernando Cepeda Ulloa, a la sazón ministro de Comunicaciones, presentaron al presidente Barco un memorando sobre los procedimientos especiales de la reforma a la Constitución entre los que se incluía la convocatoria de una Asamblea Constituyente. Véase De la Calle Lombana (2004: 12-24).

<sup>9</sup> En el artículo 218 de la Constitución de 1886 se lee: “La Constitución, salvo lo que en materia de votación ella dispone en otros artículos, sólo podrá ser reformada por un Acto Legislativo, discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias”. Y el artículo 13 del Plebiscito de 1957 reza: “En adelante las reformas constitucionales solo podrán hacerse por el Congreso, en la forma establecida por el artículo 218 de la Constitución”.

<sup>10</sup> Belisario Betancur Cuartas fue dirigente del Partido Conservador y presidente de la República entre 1982 y 1986.

<sup>11</sup> A finales de los años ochenta, el movimiento insurgente colombiano estaba conformado, básicamente, por cinco organizaciones: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), la mayor de todas y, en sus orígenes remotos, de orientación comunista pro soviética; el Ejército de Liberación Nacional (ELN), del que fueron miembros el célebre cura guerrillero Camilo Torres y varios sacerdotes españoles, de orientación castrista; el Ejército Popular de Liberación (EPL), organización comunista de orientación maoísta afincada en el norte de Antioquia; el Movimiento 19 de abril (M-19), guerrilla urbana fundada por militantes del movimiento Alianza Nacional Popular (Anapo) en respuesta al supuesto fraude electoral que habría despojado de la presidencia de la República a su fundador, el general Gustavo Rojas Pinilla, en las elecciones del 19 de abril de 1970 (de ahí su nombre); y el Movimiento Indigenista Quintín Lame, que debe su nombre a un indígena del Cauca que dirigió un levantamiento en 1914. El M-19 dejó las armas y se incorporó a la política en marzo de 1990. El EPL y el Movimiento Indigenista Quintín Lame se desmovilizaron más tarde y tuvieron representación en la ANC. Las FARC y el ELN continúan aún en la insurgencia armada. Véase Pardo Rueda (2004), especialmente las páginas 423 a 524.

sucedieron por entonces, entre ellos el de Luis Carlos Galán<sup>12</sup> el 18 de agosto de 1989, en respuesta al cual surgiría el movimiento estudiantil “Todavía podemos salvar a Colombia”, promotor de la séptima papeleta.

- La aparición de organizaciones de autodefensa armada para oponerse a la acción de las guerrillas en diversas zonas rurales. Progresivamente esas organizaciones se aliarían con el narcotráfico, dando origen al llamado paramilitarismo.

El movimiento “Todavía podemos salvar a Colombia” lanzó una proclama de seis puntos,<sup>13</sup> entre los que se encontraba “la solicitud de convocatoria al pueblo para que se reformen aquellas instituciones que impiden que se conjure la crisis actual”. Esto era imposible de realizar en el marco de los mecanismos de reforma de la Constitución de 1886, vigente en aquel momento. Surgió entonces la idea de la “séptima papeleta”. En las elecciones para cuerpos colegiados del 11 de marzo de 1990 se emitieron cerca de un millón de votos por la convocatoria, que fueron informalmente contabilizados por la Registraduría. Posteriormente, el gobierno expidió el Decreto 927 de 1990 por medio del cual ordenó a la Registraduría escutar los votos a favor de la ANC en las elecciones presidenciales del 27 de mayo. Ese día se pronunciaron por la convocatoria más de 5 millones de colombianos. Ya bajo el gobierno de Gaviria se expidió el Decreto 1926 del 24 de agosto de 1990, que convocaba a elecciones el día 9 de diciembre para elegir los miembros de la ANC, la cual sesionaría entre el 5 de febrero y el 4 de julio de 1991.

En agosto de 1990, cuando la convocatoria a la ANC era ya un hecho político y jurídico, se suscribió un acuerdo sobre la Asamblea Constituyente entre los representantes de las principales fuerzas políticas del país. El punto segundo de dicho

---

<sup>12</sup> Luis Carlos Galán Sarmiento, dirigente liberal, fue asesinado por los narcotraficantes en agosto de 1989. En respuesta a su asesinato se desató el movimiento político y social que condujo a la convocatoria de la ANC en 1990.

<sup>13</sup> Rechazo a todo tipo de violencia, cualesquiera sean las ideologías o intereses que pretendan justificarla; exigencia de respeto a los derechos humanos; apoyo a las instituciones democráticas en su lucha contra todas aquellas fuerzas que pretendan desestabilizarlas, ya se trate del narcotráfico, la guerrilla, los grupos paramilitares u otros; rechazo para estos fines, y en virtud de la autodeterminación de los pueblos, de cualquier tipo de intervención armada por parte de estados extranjeros; solicitud de convocatoria al pueblo para que se reformen aquellas instituciones que impiden que se resuelva la crisis actual; exigencia de la depuración exhaustiva de las Fuerzas Armadas, la policía, el gobierno y los partidos políticos. Véase Granda Marín (1994).

acuerdo comenzaba con la siguiente declaración: “Para fortalecer la democracia participativa, acordamos los siguientes temas que, después de ser aprobados por el pueblo, determinarán el ámbito de competencia de la Asamblea y, por consiguiente, el contenido de la Reforma”. Y a continuación se incluía una extensa relación de los temas de los que debería ocuparse la Asamblea, en la que no había una sola mención a los servicios públicos domiciliarios.<sup>14</sup> Pero este acuerdo, que había sido incorporado al Decreto 1926 que citaba a las elecciones para la ANC, quedó sin piso jurídico cuando la Corte Suprema de Justicia, en el fallo que declaraba constitucional la convocatoria a la ANC, señaló que no era posible imponer a ésta ninguna limitación en su temario.<sup>15</sup> Quedó así abierta la posibilidad de discusión de cualquier tema en la ANC, incluido, por supuesto, el de los servicios públicos.

La inclusión del tema de los servicios públicos en las deliberaciones de la ANC fue propuesta por varios dirigentes políticos, entre los que se destacan el ex presidente Alfonso López Michelsen<sup>16</sup> y el ex ministro Carlos Lemos Simmonds.<sup>17</sup> Sin embargo, es forzoso reconocer que dicha inclusión respondía, sin retórica alguna, a “un clamor popular”. El gobierno de Gaviria tuvo la idea de dar una amplia base social a las discusiones de la ANC. Para ello, en septiembre de 1990 convocó a la conformación de mesas de trabajo y comisiones preparatorias en todos los municipios del país para “promover un gran debate nacional en el cual puedan participar activamente todos los ciudadanos para expresar sus opiniones sobre las reformas concretas que, a su juicio, deberían ser adoptadas por la Asamblea Constitucional”, según los considerandos del reglamento expedido a tal efecto.<sup>18</sup> En lo que amenazaba con convertirse en un proceso caótico que daría lugar a una explosión incontrolable de propuestas,<sup>19</sup> se crearon

---

<sup>14</sup> El acuerdo fue suscrito por César Gaviria Trujillo, presidente electo de la República y director nacional del partido liberal; Álvaro Villegas Moreno, presidente del Directorio Nacional Social Conservador; Rodrigo Marín Bernal, en representación del Movimiento de Salvación Nacional, y Antonio Navarro Wolff, en representación del movimiento Alianza Democrática M-19. Véase *El Tiempo*. 1990. “Histórico acuerdo para la Asamblea Constitucional”. 3 de agosto.

<sup>15</sup> Véase *El Tiempo*. 1990. “La Constituyente fijará libremente reformas a la Constitución. Asamblea soberana aprobó la Corte”. 10 de octubre.

<sup>16</sup> Alfonso López Michelsen, escritor de gran influencia, fue dirigente liberal de centro-izquierda y presidente de la República entre 1974 y 1978.

<sup>17</sup> Carlos Lemos Simmonds, político liberal, fue abogado y periodista. También se desempeñó como ministro en varias oportunidades y diversas carteras.

<sup>18</sup> Véase *El Tiempo*. 1990. “Reglamento de mesas de trabajo y comisiones”. 17 de septiembre.

<sup>19</sup> Véase *El Tiempo*. 1990. “10.090 constituciones”. 12 de septiembre.

centenares de comisiones y mesas de trabajo que presentaron más de 110 mil propuestas, de las cuales unas 20 mil versaban sobre temas económicos, la mayoría de éstas centradas en la cuestión de los servicios públicos, de la que debería ocuparse la Comisión Quinta de la ANC.<sup>20</sup> En respuesta a esta avalancha, la Comisión Quinta se dividió en tres subcomisiones: la de principios generales, régimen económico y medio ambiente; la de hacienda pública, planeación económica, control y fiscalización; y la de gestión económica y social del Estado, servicios públicos y emergencia económica y social.<sup>21</sup>

La tarea de esta última no era fácil, pues debía compatibilizar las más diversas y contradictorias propuestas, como se desprende del resumen que de ellas realizó la prensa de la época:

“En ese orden de ideas, iniciativas como la de darle a la comunidad mayor injerencia en el manejo de las empresas de servicios públicos tienen un amplio respaldo al interior de la Comisión Quinta. La causa: muchos constituyentes, respaldados por iniciativas provenientes de las mesas de trabajo, consideran que el usuario está marginado del manejo de las empresas de servicio público y que no existe claridad en decisiones que lo afectan directamente. Un caso, que ya ha sido ventilado en el seno de la Constituyente, es el de las tarifas de energía, acueducto, alcantarillado, aseo y teléfonos, para citar los más conocidos. El precio de la energía, por ejemplo, es fijado por la Junta Nacional de Tarifas (JNT), de acuerdo con estudios de costos que presentan las empresas que suministran el servicio en las diferentes regiones del país. A juicio de la mayoría de los constituyentes de la Comisión Quinta, las decisiones tomadas por la JNT van, en muchos casos, de espaldas a la comunidad. La idea es que en la Constitución se consagre la obligación de incluir en las juntas directivas de las empresas miembros de la comunidad, elegidos por voto popular. Esta iniciativa es considerada viable por

---

<sup>20</sup> Humberto de la Calle testimonia que el gobierno encomendó a un grupo de técnicos encabezado por Ricardo Santamaría la tarea de sistematizar las propuestas de la convocatoria ciudadana, las cuales fueron posteriormente entregadas a la comisiones de la ANC. Entrevista a Humberto de la Calle Lombana, noviembre de 2009.

<sup>21</sup> La primera subcomisión estuvo integrada por los constituyentes Jaime Benítez, Tulio Cuevas, Angelino Garzón, Guillermo Guerrero, Iván Marulanda y Guillermo Perry. La segunda fue conformada por Álvaro Cala, Helena Herrán de Montoya, Mariano Ospina Hernández, Jesús Pérez, Carlos Rodado y Germán Rojas. La tercera contó con la participación de Oscar Hoyos, Carlos Lemos, Rodrigo Lloreda, Ignacio Molina, Carlos Ossa y Antonio Yepes. Véase *El Tiempo*. 1991. “La comisión económica lista para los debates”. 22 de febrero.

constituyentes liberales, socialconservadores, del Movimiento de Salvación Nacional, independientes y del M-19. Inclusive, la propuesta de esta última organización va más allá. Que los gerentes de las empresas obtengan el cargo a través de elecciones en las ciudades respectivas. El proyecto del Gobierno en su Artículo 45, inciso 3, establece que corresponderá al Estado asegurar la adecuada prestación de los servicios públicos y garantizar a las organizaciones de usuarios la oportunidad de participar en el control de su gestión, así como en la planificación y administración. Todo esto independientemente de que el servicio sea prestado por particulares. *El tema de los servicios públicos es uno de los más referidos en la Constituyente* y tal vez el que va a ameritar numerosos debates al interior de la Comisión a donde irán el Gobierno, los gremios económicos y las organizaciones sociales, por invitación de la corporación. Pero nadie habla del problema financiero. Ni de la deuda externa del sector eléctrico. Ni de las implicaciones de que las autoridades locales fijen las tarifas”.<sup>22</sup>

Entre los actores políticos más destacados que plantearon la necesidad de que la Constituyente se ocupara del tema de los servicios públicos se encuentra el ex presidente liberal Alfonso López Michelsen. Por voluntad propia decidió abstenerse de participar en las elecciones realizadas para conformar la ANC, pero se mantuvo activo formulando propuestas y debatiendo las cuestiones de las que la Asamblea se ocupaba. Especialmente interesante es su “Carta a un constituyente”, publicada por el periódico *El Tiempo* en tres entregas, entre octubre y noviembre de 1990. Allí se plantea, probablemente por primera vez como propuesta expresa a la ANC, la necesidad de incluir en la Constitución un título especial sobre servicios públicos:

“Un caso semejante es el de los servicios públicos, entendiendo por tales aquellos que tienden a satisfacer las necesidades colectivas, desde impartir justicia hasta recolectar basuras, y que son la razón de ser de la asociación entre los hombres, que es el Estado. En la Constitución existían algunas disposiciones dispersas en cuanto a los servicios públicos en general, pero, como quiera que, en concepto generalizado, gran parte de los males que aquejan hoy en día a Colombia tienen

---

<sup>22</sup> Véase *El Tiempo*. 1991. “Economía: 20.000 propuestas”. 24 de febrero. Énfasis propio.

que ver con los servicios públicos, he optado por abrir un título especial y nuevo sobre este tema que tanto interesa a los colombianos”.

Ahora bien, las ideas de López Michelsen no estaban muy en consonancia con las tendencias del momento ni con los principios que posteriormente se incorporarían en el título sobre servicios públicos domiciliarios. El ex presidente no aprobaba su prestación por empresas privadas y proponía, por el contrario, mayor intervención del Estado en su provisión mediante un plan nacional financiado con recursos públicos:

“Es inconcebible que las empresas de servicios públicos esenciales como la energía eléctrica, el agua potable y aun los propios servicios telefónicos surjan del seno del capitalismo criollo y procedan con criterio social haciendo gala de una sensibilidad capaz de dejar de lado el objetivo del lucro y sustituirlo por el de beneficio social. En consecuencia, *la verdadera tarea del Órgano Legislativo es colaborar en la formulación del Plan de Desarrollo Nacional* asignando los recursos para la inversión obligatoria por parte del Estado y señalando las políticas de contenido social que deben inspirar su orientación” (López Michelsen, 1990; énfasis propio).

El dirigente liberal y ex ministro de Gobierno de la administración Barco Vargas, Carlos Lemos Simmonds, directamente afectado por los incrementos tarifarios decretados por la JNT a finales de los años noventa, que eliminaron los subsidios de los que hasta entonces se habían beneficiado incluso los usuarios de altos ingresos, se rebeló contra la estratificación, a la que calificó de “figura demagógica” inventada para “encubrir la incompetencia y disimular la malversación”.<sup>23</sup> En su primera intervención en la ANC propuso la eliminación de la estratificación y la inclusión obligatoria de los usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos. La JNT fue el blanco predilecto de sus críticas. En un célebre artículo titulado “La secretaria imperial” se expresó, lanza en ristre, contra la secretaria ejecutiva de la JNT, Evamaría Uribe Tobón, quien se había opuesto al cambio en la estratificación que pretendía realizar el alcalde de Pasto:

---

<sup>23</sup> La cita completa es de antología: “Cuando el Estado se deja robar, apela al populismo y resuelve el problema del déficit en las empresas de servicios públicos inventándose figuras demagógicas como la estratificación para encubrir la incompetencia y disimular la malversación. Así, se desata la lucha de clases desde la Administración”. Véase *El Tiempo*. 1991. “Eliminar los estratos para cobrar tarifas de servicios”. 20 de febrero.

“Tan pronto como la Junta de Tarifas se enteró del decreto del alcalde, un funcionario elegido popularmente, vale la pena recordar, le envió, por conducto de su secretaria general, una carta que, por lo insolente e intimidante, más parece un ukase imperial. En esa nota, la funcionaria no sólo le exige al alcalde derogar el decreto, sino que, de la manera más abusiva, se arroga facultades que ni el propio Presidente de la República puede ejercer, y le notifica, sin más ni más, que si no cumple con su dictado no será tramitada ninguna solicitud de recursos de crédito o auxilios presupuestales del Gobierno Central para la ciudad de Pasto. Es el bloqueo económico decretado por una funcionaria de muy segundo rango a toda una comunidad y el chantaje unido a la arbitrariedad”.<sup>24</sup>

Lemos Simmonds reunió sus ideas sobre la reforma del Estado y los servicios públicos en un libro titulado *El Estado ladrón* (Lemos Simmonds, 1991), prologado por el ex presidente López Michelsen. Fue también el autor de la propuesta,<sup>25</sup> objetada sin éxito por el gobierno,<sup>26</sup> de crear la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios con rango de entidad constitucional.<sup>27</sup>

Con excepción de la creación de la Superintendencia, las ideas de Lemos Simmonds y de López Michelsen no serían determinantes en el articulado sobre servicios públicos finalmente aprobado por la ANC. Ninguno de los dos concebía que los servicios públicos domiciliarios fuesen prestados por empresas privadas. Para Lemos, el problema radicaba en la ineficiencia y la corrupción de las empresas estatales, que daban lugar a elevadas tarifas validadas complacientemente por la JNT. Una Superintendencia que vigilara y sancionara a esas empresas era, según él, la solución. López Michelsen

---

<sup>24</sup> Véase *El Tiempo*. 1991. “La secretaria imperial”. 21 de febrero.

<sup>25</sup> Rubén Darío Avendaño testimonia que oyó hablar por primera vez de la necesidad de una Superintendencia de Servicios Públicos a Rudolf Hommes Rodríguez, ministro de Hacienda de Gaviria, en una reunión sostenida para discutir la situación del acueducto de Barranquilla. Según Avendaño, Lemos Simmonds reconocería a Hommes como inspirador de su propuesta. Entrevista a Rubén Darío Avendaño, 27 de agosto de 2009.

<sup>26</sup> Los funcionarios de Planeación Nacional, encabezados por Armando Montenegro, director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), y Evamaría Uribe, secretaria ejecutiva de la Junta Nacional de Tarifas (JNT), trataron de convencer a Lemos de crear la Superintendencia en la ley de servicios públicos cuyo proyecto estaban elaborando. Lemos rechazó de plano esas pretensiones. El gobierno se allanó a instancias de Humberto de la Calle, pues la discusión sobre este punto estaba bloqueando el avance de otros temas. Entrevista a Evamaría Uribe, 11 de agosto de 2009.

<sup>27</sup> La Superintendencia de Servicios Públicos es la única con rango constitucional y constituye una de las tres entidades de regulación económica creadas por la Constitución de 1991. Las otras dos son la Comisión Nacional de Televisión (CNT) y la Junta Directiva del Banco de la República.

compartía en gran medida la visión de Lemos: servicios públicos prestados por empresas estatales y un vasto plan de inversiones públicas obligatorias.

La mesa estaba servida y correspondía al gobierno –que no había buscado hacer de la reforma de los servicios públicos un asunto constitucional–<sup>28</sup> la dura tarea de dar coherencia a las múltiples propuestas<sup>29</sup> en discusión<sup>30</sup> y, al mismo tiempo, buscar que éstas fueran compatibles con las ideas que, sobre la reforma sectorial, se estaban gestando en el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Al gobierno, que estaba comprometido con el ajuste de las tarifas del sector eléctrico, le preocupaba que prosperaran propuestas de populismo tarifario; que se impidiera la participación privada; que se eliminara la estratificación, que apenas se estaba consolidando,<sup>31</sup> o que se crearan entidades burocráticas mal diseñadas o costosas. El gobierno contaría con un importante aliado a la hora de definir el carácter de la reforma, el dirigente conservador Rodrigo Lloreda Caicedo,<sup>32</sup> quien fue designado presidente de la Comisión Quinta de la ANC. A su intervención se debe, en buena medida, la redacción equilibrada de los artículos sobre servicios públicos, que permitió conciliar las posiciones más dispares y logró que todas las fuerzas políticas se sintieran reflejadas en esos textos.<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> El gobierno de Gaviria presentó su proyecto de reforma constitucional de 260 artículos, de los cuales sólo dos se ocupaban expresamente de los servicios públicos. Véase *El Tiempo*. 1991. “Qué es lo nuevo que propone Gaviria”. 4 de febrero.

<sup>29</sup> A la ANC se presentaron 31 proyectos sobre servicios públicos domiciliarios. *Gaceta Constitucional*. 1991. (85): 21. 29 de mayo. Citado por Palacios Mejía (1999).

<sup>30</sup> La tarea era aún más difícil dada la composición de la ANC, donde el gobierno carecía de una mayoría clara que lo apoyara. En efecto, el Partido Liberal había elegido 25 delegatarios; la Alianza Democrática M-19, movimiento político surgido del grupo guerrillero que se había desmovilizado, contaba con 19 delegatarios; el Movimiento de Salvación Nacional, de orientación conservadora y liderado por Álvaro Gómez Hurtado, tenía 11; el Partido Social Conservador contaba con 5; y, finalmente, había 4 conservadores independientes y 6 representantes de fuerzas políticas menores. A estos delegados, elegidos por votación popular, se agregaron dos representantes del EPL y uno del Movimiento Indigenista Quintín Lame designados por el presidente de la República. Este equilibrio de fuerzas de izquierda, centro y derecha sería determinante en la redacción amplia y sinuosa del articulado y en la extensión del texto constitucional mismo, que aspiraba a que todas las tendencias se sintiesen reflejadas. La Constitución de 1886 constaba de 218 artículos, el texto propuesto por el gobierno contenía 260, y aquel que fue finalmente aprobado constaba de 380 artículos más 59 artículos transitorios. Los expertos sostienen que se trata de una de las constituciones más extensas del mundo.

<sup>31</sup> Entrevista a Evamaría Uribe, 11 de agosto de 2009.

<sup>32</sup> Rodrigo Lloreda Caicedo fue dirigente conservador, empresario y periodista. También se desempeñó como ministro en varias oportunidades.

<sup>33</sup> La importancia de la contribución de Rodrigo Lloreda Caicedo en la redacción del capítulo de la Constitución sobre servicios públicos no es muy conocida y merece ser destacada. De ella dan testimonio Humberto de la Calle, Armando Montenegro, Hugo Palacios y Evamaría Uribe.

Un asunto que se resolvió con relativa facilidad en el seno de la ANC fue el de la participación privada en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.<sup>34</sup> Aunque el grupo político Alianza Democrática M-19 presentó propuestas que buscaban que el Estado fuera el prestador exclusivo o que limitaban la participación privada a un régimen de concesiones, éstas no encontraron eco puesto que, como señalaron en su momento, al comentarlas, los juristas Jaime Vidal y Luis Carlos SÁCHICA, “cuando la queja universal es la de la falla del Estado en la prestación de estos servicios, no parece acertado cerrar el camino a su privatización o, al menos, a permitir el paralelismo y competencia entre sector privado y público, si el sistema se quiere como de mercado”.<sup>35</sup> Finalmente, en el artículo 365 se dispuso que los servicios públicos podrían ser prestados “por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares”, reservándose el Estado la regulación, la vigilancia y el control.

El tema de las tarifas y la estratificación exigió que el gobierno se dedicase a fondo a su tratamiento. Desde distintos ángulos, se buscó incidir para evitar que la nueva Constitución conservase disposiciones que restringieran la flexibilidad requerida en el manejo de las tarifas. César González Muñoz, presidente de la Financiera Energética Nacional (FEN), intervino señalando que “las tarifas no deben ser tema de la Constituyente” y que ésta debía ocuparse de “la definición de responsabilidades entre el Estado y la sociedad, esto es, de los principios generales de la prestación de los servicios públicos, hasta dónde debe llegar la acción del Estado y hasta dónde la de los particulares”.<sup>36</sup> Rudolf Hommes,<sup>37</sup> ministro de Hacienda, se pronunció sin ambages contra los subsidios a los ricos y anunció que la JNT revisaría la estratificación para aliviar el impacto de los incrementos tarifarios.<sup>38</sup> Armando Montenegro,<sup>39</sup> director del

---

<sup>34</sup> En la Constitución anterior no había ninguna disposición que se opusiera a la prestación de servicios públicos por particulares. Tampoco existía ninguna prohibición legal. El alejamiento del sector privado de los servicios públicos, que en el caso del sector de saneamiento había culminado con la municipalización del acueducto de Bucaramanga en 1976, fue el resultado de un largo proceso de estatización que se consolidó sin que hubiese mediado ninguna ley que expresamente obligara a ello. De hecho, el servicio de gas domiciliario, iniciado en los años setenta, estaba casi completamente a cargo de empresas privadas cuando se expidió la Ley 142.

<sup>35</sup> Véase *El Tiempo*. 1991. “La asamblea cambiará el régimen económico”. 15 de marzo.

<sup>36</sup> Véase *El Tiempo*. 1991. “FEN: tarifas de servicios públicos no debe ser tema de Constituyente”. 4 de marzo.

<sup>37</sup> Rudolf Hommes Rodríguez es economista. Fue ministro de Hacienda del gobierno de César Gaviria.

<sup>38</sup> Véase *El Tiempo*. 1991. “No cometeremos suicidio económico”. 21 de marzo.

<sup>39</sup> Armando Montenegro es doctor en Economía. Fue director del Departamento Nacional de Planeación bajo el gobierno de César Gaviria.

DNP, defendió la estratificación, aunque admitió que en muchos municipios se había implementado inadecuadamente, con frecuencia en beneficio de los ricos “que viven en barrios de clase media y pagan tarifa de estrato tres o cuatro. No se tienen en cuenta, por ejemplo, las características de la vivienda, el ingreso, ni el consumo facturado”.<sup>40</sup> El ministerio de Minas y Energía, el de Hacienda, el DNP y la Comisión Nacional de Energía (CNE) señalaron que “todos los esquemas de precios de servicios públicos que se están discutiendo en la Constituyente niegan el papel que desempeñan los precios relativos en el equilibrio de oferta y demanda de estos bienes. El sistema de precios crea señales para aumentar el suministro precisamente cuando el precio de un bien aumenta más que el índice general de precios. Atar un precio al índice general o al salario mínimo niega la función equilibradora de los precios en ese mercado”.<sup>41</sup> En fin, el ministro de Minas, el director del DNP, el director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y la JNT salieron en defensa de la estratificación, señalando que no era viable eliminarla “pues ella permite canalizar las subvenciones a los sectores de bajos ingresos” y, al mismo tiempo, hace que las clases medias y altas paguen el costo real de los servicios. Asimismo, se comprometieron a revisar la estratificación y a dar a los municipios mayores atribuciones en el manejo tarifario de los servicios públicos de ámbito local.<sup>42</sup>

Las gestiones de los técnicos y funcionarios del gobierno fueron exitosas. La ponencia sobre servicios públicos, aprobada por la Comisión Quinta para ser sometida a la plenaria de la ANC, y redactada por Carlos Lemos Simmonds, Guillermo Perry Rubio y Rodrigo Lloreda Caicedo,<sup>43</sup> creaba la Superintendencia de Servicios Públicos, como quería Lemos, pero a su vez establecía un marco constitucional de principios amplio y abierto a múltiples posibilidades de desarrollos legales, como quería el gobierno. No fue eliminada la estratificación, ni fue suprimida la JNT. Se hizo expresa la vinculación de las tarifas con los costos. La prestación de los servicios quedó abierta a toda clase de agentes sin necesidad de concesiones o permisos especiales. En fin, se dejó a la ley la definición de competencias y responsabilidades en la prestación de los servicios y la

---

<sup>40</sup> Véase *El Tiempo*. 1991. “Servicios públicos a los municipios”. 5 de abril.

<sup>41</sup> Véase *El Tiempo*. 1991. “Servicios públicos y Constituyente”. 14 de abril.

<sup>42</sup> Véase *El Tiempo*. 1991. “Ajustan método para tarifas”. 17 de abril.

<sup>43</sup> Véase *El Tiempo*. 1991. “Control a la corrupción en servicios públicos”. 17 de mayo.

definición del régimen tarifario que, además de los criterios de costos y eficiencia, habría de tener en cuenta los de solidaridad y redistribución del ingreso. Como si ello fuera poco, el gobierno obtuvo la inclusión del artículo 48 transitorio que le permitiría expedir mediante decretos las leyes relativas a los servicios públicos si al cabo de dos legislaturas el Congreso no las había aprobado.<sup>44</sup> El camino hacia la Ley 142 parecía despejado. No obstante, en su tránsito habría de superar poderosos obstáculos, incluso en el seno del propio gobierno.

En agosto de 1991, un mes después de que la ANC hubiera culminado sus deliberaciones, el gobierno acometió la tarea de preparar el proyecto de ley sobre servicios públicos domiciliarios. Armando Montenegro, director del DNP, encomendó la labor de redacción del proyecto a Hugo Palacios Mejía,<sup>45</sup> quien, apoyándose en documentos elaborados por técnicos del DNP y consultores externos,<sup>46</sup> entregó en octubre el primer borrador.

Simultáneamente, otros actores elaboraban proyectos de ley sobre servicios públicos. Por su parte, la ANC había dispuesto la revocatoria del Congreso. Para colmar el vacío institucional producido por esta decisión, creó una Comisión Especial Legislativa (CEL) integrada por 36 miembros, que debería asumir temporalmente las funciones del Congreso, razón por la cual se le dio el nombre de “Congresito”. Carlos Lemos Simmonds y la dirigente liberal Helena Herrán de Montoya presentaron a la CEL sendos proyectos,<sup>47</sup> pero ninguno alcanzó a ser discutido debido a la congestión de la agenda de la Comisión.

### **La administración Gaviria o el reformismo tecnocrático**

Por la multiplicidad y el alcance de las reformas económicas emprendidas durante el gobierno de Gaviria, no por su orientación, esta administración es comparable a la primera de López Pumarejo (1934-1938) y a la de Lleras Restrepo (1966-1970). Al igual

---

<sup>44</sup> Los artículos de la Constitución consagrados a los servicios públicos domiciliarios son seis (365 a 370) y están incluidos en el capítulo V del título XII.

<sup>45</sup> Hugo Palacios Mejía, economista y abogado, fue ministro de Hacienda y gerente del Banco de la República. Asimismo, fue redactor de la Ley 142.

<sup>46</sup> El economista australiano Rodney Maddock y la norteamericana Judith O’Neill, especialista en telecomunicaciones. Según Evamaría Uribe y Hugo Palacios, Maddock contribuyó con buena parte de los conceptos económicos de la Ley 142, en especial aquellos referentes al régimen tarifario.

<sup>47</sup> *Gaceta Legislativa de la Comisión Especial Legislativa*. 1991. Bogotá. (23). 11 de octubre.

que López Pumarejo,<sup>48</sup> Gaviria, y especialmente Montenegro en el DNP, se rodeó de una pléyade de hombres y mujeres jóvenes, competentes, buena parte de ellos con estudios en el exterior, profundamente comprometidos con el proceso de cambio e imbuidos de las ideas sobre replanteamiento de la acción estatal que predominaban por entonces en la academia y la política pública del mundo anglosajón. Muchos de ellos continuaron influyendo en la orientación de la economía colombiana desde el sector público, la empresa privada, la academia y los centros de investigación.

En lo económico, la administración Gaviria se propuso continuar con el desmonte, iniciado por la administración Barco,<sup>49</sup> del Estado intervencionista y centralizado diseñado por Lleras Restrepo en su reforma administrativa de 1968,<sup>50</sup> buscando acrecentar y fortalecer la órbita de los mercados. Una sola cita, aunque un poco extensa, basta para recordar el tenor de las reformas de la administración Gaviria:

“La política de inversión pública del gobierno encuentra su contrapartida en las medidas económicas de carácter administrativo y legal que se han tomado desde agosto de 1990. El propósito central de ellas ha sido la creación de condiciones más favorables para el funcionamiento de mercados en aquellas actividades donde la ausencia de externalidades permite prever que pueden desarrollarse eficazmente.

---

<sup>48</sup> López Pumarejo gobernó con figuras jóvenes que él llamaba “audacias menores de 40 años”. Alberto Lleras Camargo fue su secretario general a los 28 años; Carlos Lleras Restrepo fue su ministro de Hacienda a los 30; a Jorge Eliecer Gaitán lo nombró alcalde de Bogotá a los 33 años. En fin, el más “viejo” de sus colaboradores fue Darío Echandía, artífice de la reforma constitucional de 1936, quien se desempeñó como su ministro de Gobierno a los 38 años de edad. Todos los mencionados llegaron a ser presidentes de la República, con excepción de Gaitán, quien se perfilaba como seguro sucesor de Mariano Ospina Pérez al momento de su asesinato el 9 de abril de 1948. Esto explica en buena medida la persistencia del Estado intervencionista concebido por López, que alcanzaría su más coherente expresión en la reforma administrativa de Lleras Restrepo en 1968.

<sup>49</sup> La importancia de la administración Barco en la reforma de las instituciones económicas del país no ha sido suficientemente resaltada. A él y a su ministro de Hacienda, Luis Fernando Alarcón, el país debe reconocerles la audacia de haber emprendido el desmonte del Estatuto Cambiario, Decreto 444 de 1968, piedra angular del proteccionismo económico implantado por Lleras Restrepo.

<sup>50</sup> La reforma administrativa de 1968 fue una especie de diseño colbertiano mediante el cual Lleras Restrepo buscaba hacer llegar la acción del Estado a todo el territorio nacional por medio de entidades públicas, los llamados organismos descentralizados, que desarrollaban funciones específicas en campos determinados como la salud, la educación, la vivienda, la recreación, etc. En esa reforma se crearon o fortalecieron la mayor parte de las entidades suprimidas por la administración Gaviria con los llamados decretos de modernización del Estado expedidos en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 20 transitorio de la Constitución de 1991. Véase *Consejería para la Modernización del Estado* (1993).

El mejor funcionamiento de los mercados por medio de la competencia [...] conduce a una mejor eficiencia y mejor asignación de los recursos, de acuerdo con señales claras de precios [...] y disminuye el tiempo que los actores económicos tienen que dedicar a actividades administrativas, buscando eludir restricciones y regulaciones a las cuales son sometidos. [...]

Por último, la remoción de obstáculos para la competencia, tan prevalentes en una economía cerrada, evita que los sectores económicos inviertan recursos muy cuantiosos tratando de acceder o defender privilegios particulares. [...]

El gobierno estima que el desarrollo eficiente de los mercados básicos de factores de producción, en particular el trabajo y el capital, tendrá efectos sustanciales sobre los índices de productividad, que se deben reflejar en un mayor ritmo de crecimiento. Además, [...] la competencia en el mercado de bienes, con la reforma comercial y las normas para evitar el abuso de posición dominante, [...] favorecerá a los consumidores. [...]

El empeño de favorecer el desarrollo de mercados competitivos ha inspirado la acción del Gobierno Nacional y la labor legislativa de 1990. Las acciones iniciales se han concentrado en las tres áreas de mayor impacto potencial en la generación de una economía competitiva y eficiente: los mercados de bienes, el mercado laboral y el mercado financiero y de capitales”.<sup>51</sup>

Puede decirse que el gobierno de Gaviria fue afortunado en lo que respecta a adelantar sus reformas económicas. En la legislatura de 1990 tuvo un Congreso sobre el que pendía la amenaza de la revocatoria por parte de la ANC y que, buscando conjurarla, se esforzó en cumplir con sus tareas. En dicha legislatura se aprobaron, entre otras, la Ley 49/90 de Reforma Tributaria que fortaleció el IVA e introdujo estímulos al mercado accionario, la inversión extranjera y la repatriación de capitales; la Ley 45/90 o de Reforma Financiera, que redujo los requisitos de entrada al sector y eliminó la especialización de los intermediarios, posibilitando su integración en entidades de mayor tamaño; la Ley 09/91 o de Reforma Cambiaria, que prácticamente liberó el mercado de divisas; la Ley 03/91, que reformó el Instituto de Crédito Territorial, retiró al Estado de la

---

<sup>51</sup> Véase “Las reformas estructurales”, capítulo II del *Plan de Desarrollo 1990-1994. La revolución pacífica* (Departamento Nacional de Planeación, 1990).

actividad constructora y creó el sistema de subsidios a la demanda; la Ley 07/91 o Régimen de Comercio Exterior, que creó el ministerio del ramo y el Bancoldex; la Ley 01/91 o Estatuto de Puertos, que liquidó Colpuertos y abrió la actividad al sector privado, y la Ley 50/90 o de Reforma Laboral, que estableció un nuevo régimen de cesantías y flexibilizó el mercado laboral. En la legislatura de 1992-1993, con un Congreso renovado y también colaborador, se aprobaron la Ley 99/93 o Ley Ambiental, la Ley 100/93 de Seguridad Social, la Ley 60/93 de Distribución de Competencias y Recursos, la Ley 143 o Ley Eléctrica y la Ley 142 de Servicios Públicos Domiciliarios. Finalmente, la administración Gaviria explotó a fondo las facultades que le otorgó el artículo 20 transitorio de la nueva Constitución para suprimir, fusionar o reestructurar entidades de la rama ejecutiva, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, y sociedades de economía mixta. Un equipo de trabajo liderado por Jorge Hernán Cárdenas y Luis Ignacio Betancur preparó los 62 decretos que serían expedidos en diciembre de 1992. El gobierno aprovechó estas facultades para crear las comisiones de regulación que estaban previstas en el proyecto de reforma de los servicios públicos.<sup>52</sup>

Igualmente, en el marco de los decretos promulgados en ejercicio de las facultades del artículo 20 transitorio, el gobierno de Gaviria inició la reforma del sector de saneamiento con la creación de la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico adscrita al ministerio de Desarrollo Económico. Éste fue un paso muy importante en el fortalecimiento institucional del sector como quiera que, después de la liquidación del Instituto de Fomento Municipal (Insfopal), la representación del sector a nivel del Ejecutivo nacional había quedado reducida a una dependencia de tercer nivel adscrita al ministerio de Obras Públicas. Posteriormente, bajo el gobierno del presidente Álvaro Uribe, la Dirección de Agua Potable alcanzaría el rango de viceministerio que tiene en la actualidad.

---

<sup>52</sup> Entre otras cosas, mediante esos decretos se dispuso el retiro del Estado como empresario del sector turismo, con la eliminación de la Promotora de Turismo Social (Prosocial), y del sector cinematográfico, con la supresión de la Compañía de Fomento Cinematográfico (Focine). Se reestructuraron los ministerios de Defensa, Justicia, Minas y Energía, Transporte, Desarrollo y Comunicaciones, y entidades como el Instituto de Mercadeo Agropecuario (Idema), la Caja Agraria, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y el Seguro Social. Se reformaron los estatutos del Instituto Colombiano de Energía Eléctrica (Icel), la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (Corelca), Telecom y la Administración Postal Nacional (Adpostal), con el fin de dar a estas entidades una orientación más comercial (Consejería para la Modernización del Estado, 1993).

Una de las reformas institucionales más exitosas y duraderas de la administración Gaviria fue, sin duda alguna, la del sector de los servicios públicos domiciliarios. Esto resulta un tanto paradójico si se tiene en cuenta que, en sus inicios, la administración Gaviria carecía de la visión global de la problemática del sector que conduciría a la expedición de las leyes 142 y 143 de 1994. El gobierno de Gaviria había heredado un sector de agua y saneamiento sumido en una profunda crisis que se manifestaba con especial gravedad en las principales ciudades de la Costa Atlántica, así como en Cúcuta, Cali y Bogotá. El sector eléctrico, por su parte, también atravesaba una crisis financiera que el gobierno de Barco venía sorteando haciendo uso de los instrumentos tradicionales –planes de ajuste y programas de desempeño– y valiéndose de las entidades existentes: la FEN, la Unidad de Infraestructura del DNP, la JNT y la CNE, creada a finales del mandato de Barco.<sup>53</sup> El gobierno de Gaviria parecía inclinado a seguir esa misma línea. Al menos eso se desprende de su Plan de Desarrollo, en el que las problemáticas del agua, la energía eléctrica y las telecomunicaciones son abordadas de manera sectorizada y con formulaciones que sólo muestran leves indicios de los profundos cambios institucionales que se implementarían más adelante.

Entre todos los servicios públicos domiciliarios, es el de agua potable y saneamiento el que merece un tratamiento más detallado en *La revolución pacífica*, el Plan de Desarrollo<sup>54</sup> de la administración Gaviria. Se consagran varias páginas al diagnóstico y la descripción de su evolución institucional en el marco de la política de descentralización. Incluso se formula un plan para el sector que, además de los objetivos y metas tradicionales de cobertura y crecimiento, contiene el de “reestructurar las instituciones en línea con la política de descentralización, definiendo además las responsabilidades de los niveles nacional y regional. Se mantendrán las responsabilidades de ejecución y administración en el nivel municipal y se fortalecerán las funciones de asistencia, regulación y control a nivel regional y municipal”. Más adelante se plantea que se propondrá la creación de “un ente especializado que reemplace y complemente las

---

<sup>53</sup> Más adelante se volverá sobre este punto.

<sup>54</sup> En Colombia, el Plan de Desarrollo es el documento que resume la orientación de la política pública (instrumentos, objetivos, metas y financiación) que pretende desarrollar cada gobierno. En él se plasma el programa de gobierno y debe ser aprobado por el Congreso. Tiene, pues, el carácter de ley de la República. La Constitución de 1991 establece que en la ley del Plan pueden introducirse todos los cambios legislativos que el gobierno de turno considere necesarios para cumplir los objetivos de ésta.

funciones de la actual Dirección de Agua Potable del Ministerio de Obras Públicas, que se encargue de las labores de regulación sectorial”.<sup>55</sup>

El sector eléctrico merece no más de cuatro o cinco párrafos en todo el texto de *La revolución pacífica*,<sup>56</sup> lo cual contrasta con el tratamiento pormenorizado que su problemática había recibido en el *Plan de economía social*<sup>57</sup> de la administración Barco. Sin embargo, en esos párrafos despuntan tímidamente, en medio de una conceptualización más bien tradicional sobre la descentralización, algunos indicios de lo que se propondría posteriormente. Así, respecto de la generación de electricidad, se anuncia que se incrementará su nivel de competitividad para hacerla más eficiente y rentable, “buscando la descentralización y *desestatización* del sector”. Se indica también que “el municipio garantizará la distribución de electricidad a nivel local, la dotación de la infraestructura y la administración del servicio”. Se añade que “los municipios mayores podrán generar, transmitir y distribuir energía eléctrica”. Finalmente se indica que, en cumplimiento de sus funciones, los municipios podrán “asociarse con otros entes territoriales, establecer convenios con el departamento o permitir *el acceso del sector privado*”.<sup>58</sup>

Por último, en telecomunicaciones, sector tratado como el eléctrico en el marco de la política de descentralización, se anuncia que el gobierno “establecerá el marco general para el acceso del sector privado a la prestación del servicio” y que “Telecom devolverá a las regiones la propiedad de las telefónicas locales”.<sup>59</sup>

Si a nivel del Plan de Desarrollo la administración Gaviria parecía carecer de una visión global sobre la reforma de los servicios públicos, la situación no era muy diferente

---

<sup>55</sup> Véase “Las estrategias del Plan”, capítulo III del *Plan de Desarrollo 1990-1994. La revolución pacífica* (Departamento Nacional de Planeación, 1990).

<sup>56</sup> En abril de 1992, cuando el país atravesaba un período de racionamiento eléctrico, un columnista le reclamó al gobierno por su imprevisión en estos términos: “De las 695 páginas del libro que compendia el plan de desarrollo económico y social de la administración Gaviria para los años 1990-1994 (*La revolución pacífica*), sólo una toca el tema del sector eléctrico. Para ser más exactos, la página 598, en la que dicho sea de paso se agota el tema en 12 líneas”. Véase *El Tiempo*. 1992. “El niño, mamola”. 1 de abril.

<sup>57</sup> El Plan de Desarrollo de la administración Barco dedica al sector eléctrico más de nueve páginas en las que se realiza un análisis pormenorizado de la situación y de las políticas para enfrentar su crisis financiera. La cuestión tarifaria se trata con especial detalle. Véase “Políticas de infraestructura, servicios básicos y minería” en el *Plan de economía social* (Departamento Nacional de Planeación, 1986c).

<sup>58</sup> Véase “Ajuste institucional y descentralización”, capítulo IV del *Plan de Desarrollo 1990-1994. La revolución pacífica* (Departamento Nacional de Planeación, 1990).

<sup>59</sup> *Ibidem*.

en las actuaciones emprendidas desde los diversos ministerios y las entidades relacionadas con aquellos, pues no parecía existir unidad frente al tema.

El primero en abrir fuego fue el ministro de Desarrollo Económico, Ernesto Samper Pizano,<sup>60</sup> quien el 7 de julio de 1991, tres días después de la promulgación de la nueva Constitución, expidió el Decreto 1842 por medio del cual se adoptó el Estatuto Nacional de Usuarios de los Servicios Públicos Domiciliarios.<sup>61</sup> A la luz de lo ocurrido en la ANC, era evidente que al gobierno le convenía actuar rápidamente en esa materia y, además, ello arrojaba dividendos políticos.<sup>62</sup> A pesar de que Armando Montenegro había puesto su firma en el decreto en cuestión, su expedición no fue del agrado del DNP, pues en su concepción éste se apartaba de los criterios orientadores del proyecto de ley que allí se estaba redactando.<sup>63</sup>

Sin embargo, más importantes serían las acciones adelantadas desde el ministerio de Comunicaciones por las consecuencias, no buscadas, que tendrían en el avance del proceso de reforma sectorial. En su discurso de posesión, Gaviria había señalado que el sector de las telecomunicaciones era uno de los que debía abrirse a la iniciativa privada. Sin embargo, al cabo de un año en funciones, el balance del gobierno en el sector de las telecomunicaciones era extremadamente pobre: Telecom seguía monopolizando el servicio de larga distancia, y la telefonía móvil, que ya se había implantado en casi todos los países de América Latina, era aún un sueño para los colombianos. Al parecer decidido a recuperar el tiempo perdido, Gaviria agradeció a su ministro de Comunicaciones, Alberto Casas Santamaría, por los servicios prestados y puso al frente del ministerio al

---

<sup>60</sup> Ernesto Samper Pizano, político liberal, fue presidente de la República entre 1994 y 1998.

<sup>61</sup> Véase *El Tiempo*. 1991. “Servicios públicos: reclamos sin pagar”. 13 de agosto.

<sup>62</sup> Samper Pizano, quien sucedió a César Gaviria en la presidencia de la República, jugó un papel definitivo en la consolidación de las reformas como quiera que durante su gobierno se produjeron las grandes privatizaciones del sector eléctrico. Se vendieron los activos de la Corporación del Valle del Cauca (CVC) y las centrales de Termotasejero, Termocartagena, Betania y Chivor (en total, 2.373 MW). En distribución se enajenaron las participaciones mayoritarias de la nación en la CVC, la electrificadora de Tuluá y las siete electrificadoras departamentales de la Costa Atlántica, que en conjunto prestaban servicio a 1.400.000 usuarios. Por estas privatizaciones, la nación recibió US\$2.352 millones. Por su parte, Bogotá escindió la Empresa de Energía de Bogotá (EEB) en tres empresas: una de generación, una de distribución y otra de transmisión que mantuvo el nombre de la escindida y detentó los derechos del Distrito Capital en las otras dos. De la escisión de la empresa de generación surgió Emgesa, de la que el capital privado adquirió el 49% de las acciones y el control. Un arreglo similar se concretó en distribución, dando nacimiento a Codensa. Por esas enajenaciones, el Distrito recibió US\$1.895 millones. Además de su importancia fiscal para la nación y para Bogotá, estas privatizaciones tuvieron una enorme significación pues consolidaron las reformas: después de ellas se tornó imposible volver atrás. Véase Montenegro y Rivas (2005: 263-304).

<sup>63</sup> Entrevista a Evamaría Uribe, 11 de agosto de 2009.

periodista Mauricio Vargas Linares, hasta entonces consejero presidencial, quien comenzó a actuar sin dilaciones. Vargas Linares tomó posesión de su cargo en noviembre de 1991 y en febrero del año siguiente radicó el proyecto de ley 33, que disponía la privatización de Telecom y el otorgamiento al comprador del monopolio del servicio de larga distancia por un término de cinco años.<sup>64</sup> Se trataba de un proyecto conceptualmente débil, pues no contenía ninguna disposición sobre la forma en que se regularían las actividades del monopolio privado cuya creación se establecía. Ésta fue una de las críticas que formularon los participantes en el debate nacional que pronto se desató. “Entregar el monopolio estatal de las telecomunicaciones a un monopolio privado y extranjero no es la solución para los problemas del sector”, sostuvo la influyente Asociación Colombiana de Ingenieros (ACIEM).<sup>65</sup> También expresaron su desacuerdo algunos comentaristas y políticos del propio partido del presidente, quienes señalaron que las rentas de Telecom constituían un importante recurso fiscal y que la privatización de la empresa impediría el desarrollo de la telefonía en los municipios menores y en el sector rural.<sup>66</sup> Naturalmente, también se levantaron voces de apoyo.<sup>67</sup>

Pero la suerte del proyecto de ley 33 no se jugaría en los debates públicos ni en el Congreso. En la última semana de abril de 1992, el sindicato de Telecom declaró la

---

<sup>64</sup> Véase *El Tiempo*. 1992. “Telecom iría al sector privado”. 29 de febrero.

<sup>65</sup> Véase *El Tiempo*. 1992. “Gobierno quiere dar el monopolio de Telecom a un monopolio privado”. 2 de abril.

<sup>66</sup> El ex ministro de hacienda liberal Abdón Espinosa Valderrama escribiría: “De un tiempo acá se ha apoderado del país el prurito de la privatización de los servicios públicos y de las empresas rentables del Estado, como si empezáramos a salir de un régimen al estilo del soviético y de sus satélites, donde no existía la propiedad privada. Extrañamente, contra lo que cabía deducir del discurso inaugural del presidente Gaviria, Telecom fue uno de sus primeros objetivos. La sorpresa fue tanto mayor cuanto que la administración Barco acababa de aprovechar al máximo sus generosos rendimientos, junto con los también poderosos de Ecopetrol, para llevar a cabo algunos de sus programas prioritarios. No se trataba, por consiguiente, de una empresa deficitaria sino superavitaria, a la cual cumplía, además, completar el plan de telefonía rural y otros sociales de parecida importancia”. Véase *El Tiempo*. 1992. “El prurito de privatización”. 5 de marzo.

<sup>67</sup> El escritor y columnista liberal Plinio Apuleyo Mendoza escribiría: “Ahora el gobierno se propone convertir a Telecom en una sociedad abierta a la inversión privada, tanto para las operaciones de larga distancia nacional como internacional. El proyecto que el ministro Mauricio Vargas presenta al Congreso es ambicioso y excelente. Quien lo examine desprevenidamente, sin dejar que su juicio sea oscurecido por supersticiones ideológicas, se dará cuenta de que tiene la razón de su lado. Es un negocio redondo para el país, del cual todos saldremos beneficiados. Y con él no estamos inventando la pólvora, sino reeditando entre nosotros la experiencia de otros países hermanos. La privatización de Telmex reportó a la nación mexicana un ingreso de ocho mil millones de dólares. Venezuela vendió el 40 por ciento de su desastrosa CANTV por 1.800 millones de dólares. El presidente Carlos Menem privatizó la compañía de teléfonos de la Argentina, con excelentes resultados técnicos y financieros. Feudo de un voraz sindicato, esa empresa había infligido a la Argentina una dramática penuria de líneas. Ni siquiera garantizaba a los usuarios la existencia de un directorio telefónico”. Véase *El Tiempo*. 1992. “Un buen proyecto”. 16 de marzo.

huelga, con sabotaje de los equipos incluido, dejando incomunicado al país entre sus regiones y con el exterior durante ocho días. Esto, unido al racionamiento de energía eléctrica que estaba padeciendo el país y al estado calamitoso de los servicios de agua, era más de lo que el gobierno podía soportar. Después de un leve forcejeo más bien retórico, el gobierno claudicó y el ministro Vargas se vio obligado a enviarle al sindicato una suplicante carta que lo instaba a reanudar el diálogo con el ofrecimiento de considerar en el Congreso “otras alternativas que permitan garantizar los derechos adquiridos por los trabajadores”.<sup>68</sup> Días más tarde, auspiciado por los miembros de la Comisión Sexta del Senado encargada de estudiar el proyecto de ley 33, se llegó a un acuerdo mediante el cual el gobierno se comprometió a presentar al Congreso propuestas alternativas a la privatización.<sup>69</sup> El proyecto de ley 33 no fue retirado, pero languideció sin trámite alguno hasta el final de la legislatura. Una semana más tarde, Vargas Linares renunció a su cargo.<sup>70</sup>

El sindicato había vencido, pero como consecuencia de su huelga se reforzó en la opinión pública el sentimiento de apoyo a las reformas del sector de los servicios públicos, que ya había atizado el racionamiento de electricidad padecido por el país. El ex ministro Abdón Espinosa Valderrama, que se había pronunciado en contra de la privatización de Telecom, escribió:

“A estas alturas, los colombianos se enardecen contra el aislamiento, como lo estaban ya contra el implacable racionamiento eléctrico. Los entusiastas partidarios de entregar por entero a Telecom al mejor postor, nacional o internacional, más lo segundo que lo primero, han encontrado nuevos argumentos para demostrar la necesidad de liberar a Colombia de un monopolio presuntamente asfixiante”.<sup>71</sup>

Otro columnista, Felipe Zuleta, señaló:

“La absoluta falta de tino de los sindicatos de Telecom confirma, sin duda, que el gobierno en cabeza del ministro Mauricio Vargas tiene toda la razón, al haber

---

<sup>68</sup> Véase *El Tiempo*. 1992. “Gobierno pide a trabajadores de Telecom reanudar diálogo”. 20 de abril.

<sup>69</sup> Véase *El Tiempo*. 1992. “Terminó paro en Telecom”. 29 de abril.

<sup>70</sup> Véase *El Tiempo*. 1992. “Sale ministro”. 6 de mayo.

<sup>71</sup> Véase *El Tiempo*. 1992. “El conflicto de Telecom”. 25 de abril.

presentado al Congreso Nacional un proyecto de reordenamiento de las comunicaciones y, por ende, de privatización de Telecom”.<sup>72</sup>

El proyecto de ley de privatización de Telecom llegó al Congreso al mismo tiempo que los proyectos de ley de servicios públicos y ley eléctrica. Un agudo analista, el economista vallecaucano Antonio Urdinola, quien sería ministro de Hacienda en el gobierno de Samper Pizano, observó:

“[Al analizar los proyectos] salta a la vista que dentro del Gobierno hay dos escuelas distintas en esta materia. La primera de ellas, que podríamos llamar de la complementación, piensa que lo importante de la privatización es que por su intermedio se puede ampliar la oferta de servicios públicos, al crear el capital privado nuevas empresas e instalaciones para suministrarlos. En otras palabras, se genera competencia privada para las empresas públicas que, eliminados sus monopolios, se ven obligadas a mejorar su eficiencia, reducir sus costos y acabar con la corrupción que las devora, so pena de desaparecer. Éste es el espíritu que anima los proyectos de ley presentados por el ministro conservador de Minas y Energía, Juan Camilo Restrepo. Los proyectos de ley en materia de televisión y telecomunicaciones presentados por el ministro liberal respectivo, Mauricio Vargas, se inspiran en una ideología diferente. Lo importante no es el aumento de la competencia, sino la sustitución de monopolios públicos en Inravisión y Telecom por monopolios privados, posiblemente de carácter extranjero, en similitud al esquema adoptado en Argentina, México y Chile. Me cuesta trabajo entender que ya se haya olvidado lo que significa un monopolio privado en servicios públicos esenciales, y mucho menos que el olvido venga de un gobierno liberal que se proclama heredero de la tradición del partido al cual le correspondió precisamente acabar con las discriminaciones aberrantes de los monopolios extranjeros en los servicios públicos”.<sup>73</sup>

Las “escuelas” en cuestión probablemente no eran las que anota Urdinola, pero lo cierto es que al interior del gobierno existían diferencias, de las que se derivaban todas las demás, alrededor de una cuestión fundamental, a saber: establecer si la reforma debía ser

---

<sup>72</sup> Véase *El Tiempo*. 1992. “La barbarie y el futuro de las telecomunicaciones”. 28 de abril.

<sup>73</sup> Véase *El Tiempo*. 1992. “Privatización de los servicios públicos”. 8 de marzo.

de corte transversal, es decir, centrada en las características económicas que unifican los servicios públicos domiciliarios, o de corte sectorial, es decir, orientada por las características tecnológicas de sus procesos productivos. En el primer caso debería desarrollarse una ley general que tuviera como eje la relación de mercado entre las empresas y el consumidor final; en el segundo, tendrían que desarrollarse tantas leyes sectoriales como servicios públicos existiesen. Ambas opciones presentaban un problema: en la primera se hacía necesario incluir capítulos especiales que dieran cuenta de lo que acontece en el dificultoso terreno de la relación empresa-consumidor final; en la segunda opción, las leyes sectoriales tendrían que incluir un capítulo especial consagrado al consumidor final en su relación con la empresa. Claramente, el problema de la primera opción era de más fácil solución. La segunda llevaba a la aparición de tantas reglas de protección al consumidor como servicios existiesen, dictadas por las idiosincrasias reales o supuestas de cada servicio.

Las empresas y los ministerios, por razones diferentes, se inclinaban por legislaciones sectoriales. Las primeras, al parecer, se sentían más fuertes moviéndose en el terreno de sus tecnologías de producción; los ministerios, por su parte, sentían que su poder se debilitaría ante una reforma de corte transversal. De ahí que surgiera una especie de alianza entre las empresas y los ministerios para impulsar una ley eléctrica, una ley de telecomunicaciones y una ley del agua.

Paradójicamente, la posición de Lemos Simmonds sobre una Superintendencia de Servicios Públicos fortaleció las tesis de quienes, dentro del DNP, propugnaban una reforma de corte transversal. Sin embargo, haciendo gala de gran creatividad jurídica, Palacios integraría la Superintendencia dentro de la concepción de un proyecto que, en lo institucional, estaba centrado en la nueva figura de las comisiones de regulación.

No obstante, controlar los proyectos de ley sectoriales era una tarea que excedía las posibilidades del DNP. En el caso de la “ley del agua” no hubo mayor problema. Este sector no tenía un ministerio ni aún un viceministerio que apadrinaran el proyecto. Algunas empresas del sector agua, lideradas por las Empresas Públicas de Medellín, llegaron a proponer un borrador de proyecto de ley sectorial.<sup>74</sup> Sin mayores miramientos, el DNP descartó la idea. Las cosas no eran tan fáciles en los sectores de

---

<sup>74</sup> Entrevista a Rubén Darío Avendaño, 29 de agosto de 2009.

telecomunicaciones y electricidad. De hecho, el DNP no pudo impedir que, desde los ministerios respectivos, se fraguaran los proyectos de ley que llegarían hasta el Congreso. Ya se describió el naufragio del primero. El segundo, en cambio, saldría airoso y, bajo el liderazgo de la CNE, se convertiría en la Ley 143 o Ley Eléctrica.<sup>75</sup> Es necesario, por ello, hablar de la CNE y la JNT, entidades donde se gestaron los proyectos de reforma “ganadores” y cuyos directivos, en un gesto de integridad profesional que los enaltece, comprendieron y aceptaron que las instituciones a su cargo deberían desaparecer como consecuencia de las reformas que estaban impulsando.

La posición de los ministerios también resultó determinante de un rasgo fundamental del diseño institucional de la reforma sectorial: la composición mixta de las comisiones de regulación, integradas por expertos y ministros, y su adscripción al ministerio sectorial. En Colombia, históricamente, la composición del gabinete ministerial está determinada por la distribución de las fuerzas políticas en el Congreso. Aunque a algunos ministerios y dependencias del alto gobierno llegan técnicos y ejecutivos sin mayores vínculos o intereses políticos, en la mayoría de los casos los ministros suelen ser políticos activos con respaldo en el Congreso y compromisos con los partidos o movimientos que representan. Esto significa que el desempeño de los ministros tiene consecuencias sobre sus propias aspiraciones políticas o las de los grupos o partidos por ellos representados. Ésta era una razón suficiente para explicar la resistencia de los ministros sectoriales a mantenerse al margen de las comisiones de regulación, en la medida en que dichas comisiones tomarían, por ejemplo, decisiones sobre tarifas cuyas consecuencias políticas, pensaban los ministros, caerían sobre ellos.

Pero hay algo más. Probablemente no resultara muy claro entre los dirigentes políticos el papel de la regulación económica. Ésta se asimilaba, básicamente, con la regulación de precios. Tradicionalmente la regulación de precios ha sido concebida como un instrumento de política económica, y las tarifas han sido consideradas instrumentos de

---

<sup>75</sup> En el fracaso del proyecto de privatización de Telecom probablemente incidió su falta de solidez conceptual y el escaso o ningún consenso registrado en su formulación. Los proyectos de lo que serían las leyes 142 y 143 tuvieron un largo proceso de gestación en el que participaron técnicos, consultores, políticos, ejecutivos de las empresas y académicos, en foros y debates públicos o mediante documentos escritos. La elaboración de estos proyectos fue un ejercicio de gran altura intelectual y de amplísima participación de todos los actores interesados. De ahí su solidez conceptual y el notable grado de consenso que existía a su alrededor en el momento en que fueron presentados al Congreso. Entrevistas a Evamaría Uribe y Francisco Ochoa, agosto de 2009.

control de la inflación o la distribución de ingresos. La idea de una regulación tarifaria orientada por criterios de eficiencia y neutralidad económicas, y guiada por el objetivo de evitar el ejercicio del poder de mercado, no era entonces, como no parece serlo aún ahora, completamente clara en la mente de los dirigentes políticos. La regulación económica, asimilada a la regulación tarifaria, era vista como un instrumento de política distributiva o de política sectorial. Así, marginados de las comisiones de regulación, los ministros se sentían despojados de un instrumento fundamental para el ejercicio de sus funciones.

Probablemente esas eran las razones que tenía en mente Mauricio Vargas, ministro de Comunicaciones, cuando, con el apoyo inmediato del ministro de Minas y Energía, Juan Camilo Restrepo, rechazó de plano la propuesta del DNP, contenida en el borrador del proyecto de ley de servicios públicos domiciliarios, de adscribir las comisiones sectoriales de regulación, conformadas exclusivamente por expertos, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Por lo que estaba ocurriendo en sus sectores respectivos y por su propio ascendiente dentro del gabinete del presidente Gaviria, era imposible avanzar con una propuesta que contrariaba el parecer de Vargas y Restrepo. El DNP tuvo que ceder y admitir comisiones mixtas, adscritas a los ministerios sectoriales, y una Superintendencia despojada de funciones de regulación y centrada en la vigilancia y el control.<sup>76</sup>

### **La Junta Nacional de Tarifas: la víctima de su propio éxito**

La Junta Nacional de Tarifas fue creada en 1968 mediante el Decreto-Ley 3069, en el marco de la gran reforma administrativa emprendida por el gobierno de Carlos Lleras Restrepo. Asumió las funciones de la Superintendencia de Regulación Económica, entidad que había sido creada por el Decreto 1653 de 1960 con el objeto de “*estudiar y aprobar* con criterio económico y técnico las tarifas y reglamentos de los servicios públicos de energía eléctrica, acueductos y alcantarillados y de hacer estudios de costos de producción y fijar, de acuerdo con ellos, los precios de los de primera necesidad que por la legislación vigente debe controlar el gobierno” (*Legislación Económica*, 1960: 166-168; énfasis propio). A la JNT se le asignaron funciones en términos similares a los de su antecesora, por cuanto el artículo 5 del Decreto 3069 disponía que las tarifas

---

<sup>76</sup> Entrevista a Evamaría Uribe, agosto de 2009.

deberían ser fijadas por las empresas y que la Junta debería aprobarlas para que entrasen en vigencia (Departamento Nacional de Planeación, 1986b: 4-17).

La JNT era un cuerpo colegiado en el que participaban el ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría Económica de la Presidencia, los ministerios sectoriales relacionados con los servicios públicos y el director del DNP, que la presidía. Tenía una Secretaría Ejecutiva apoyada en un equipo técnico extremadamente reducido. No obstante la jerarquía institucional de su composición, la JNT llevó una vida casi fantasmal durante casi una década. Sus medios técnicos y logísticos eran limitados y la iniciativa de su accionar dependía de las escasas empresas y entidades territoriales que sabían de su existencia y buenamente decidían someter a su aprobación las tarifas que pretendían aplicar. Además, la reforma administrativa de 1968 creó también, mediante el Decreto 2562 de dicho año, la Superintendencia Nacional de Precios, adscrita al ministerio de Fomento, con amplias funciones de control de precios, lo que dio lugar a cierta ambigüedad en cuanto al alcance de las competencias de la JNT como entidad especializada en el sector de los servicios públicos. En 1976, el Decreto 149, que suprimió la Superintendencia Nacional de Producción y Precios,<sup>77</sup> fortaleció la capacidad de intervención de la JNT al asignarle, en su artículo 2, la función de fijar tarifas de agua, energía eléctrica, alcantarillado, recolección domiciliar de basura, teléfonos urbanos, larga distancia, telégrafos y correos.

A mediados del decenio de 1980 la situación de la JNT cambió radicalmente y su relativo aletargamiento dio paso a una actividad febril. La crisis financiera del sector eléctrico fue el factor desencadenante (Comisión Nacional de Energía, 1991a). A principios de los años ochenta ya eran evidentes los primeros signos de esa crisis y también era claro que una de sus principales causas había sido el desgüeño generalizado del sistema tarifario del sector. En 1984, bajo el gobierno de Belisario Betancur, se expidió el Decreto 2545 por medio del cual se estableció una estructura tarifaria unificada

---

<sup>77</sup> La Superintendencia Nacional de Producción y Precios (SNPP), que reemplazó a la Superintendencia Nacional de Precios, fue una entidad de vida efímera. Había sido creada en 1974 mediante el Decreto 201 expedido en uso de las facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo por la Ley 2 de 1973. La SNPP tenía funciones de regulación y control que recaían sobre el conjunto de la actividad económica. El Decreto 149 de 1976 que la suprimió distribuyó sus funciones de fijación de precios en seis ministerios y tres entidades especializadas, entre ellas la JNT. A la Superintendencia de Industria y Comercio se le asignó la función de “vigilar y controlar el cumplimiento de las normas que sobre producción, precios, mercadeo y márgenes de comercialización establezcan los Ministerios y demás entidades competentes”.

a nivel nacional para el servicio de energía eléctrica. Se definieron las categorías de usuarios que más adelante se tornarían familiares y, para el sector residencial, se adoptó la clasificación de estratos socioeconómicos vigente hasta el presente en todos los servicios.<sup>78</sup>

En 1986, ya bajo el gobierno de Barco, la JNT expidió la Resolución 86, una norma de gran importancia en la historia de la regulación tarifaria en Colombia puesto que vinculó las tarifas eléctricas de todo el país con el costo incremental promedio de largo plazo (CIPLP) asociado al plan de expansión en generación y transmisión vigente. Estableció tres bloques de consumo para el sector residencial con tarifas crecientes; fijó como porcentaje del CIPLP metas para cada bloque de consumo y para los consumos no residenciales; unificó el cargo fijo a nivel nacional diferenciado por estrato, convirtiéndolo en el principal instrumento del subsidio cruzado;<sup>79</sup> dispuso ajustes reales anuales de 4% en el estrato residencial y 5% en el no residencial para alcanzar las metas, e indexó las tarifas residenciales con el salario mínimo y las no residenciales con el índice de costos del sector eléctrico (Departamento Nacional de Planeación, 1986b: 8-13). Sobre la base de esta resolución marco, la JNT expediría las resoluciones particulares de todas las empresas de distribución de electricidad del país, unas 27 en total.<sup>80</sup> Vigilar la aplicación efectiva de estas disposiciones no estaba fuera del alcance de la JNT. Más compleja era la situación en el caso del sector de agua y saneamiento.

---

<sup>78</sup> La adopción de la estratificación fue la consecuencia indirecta de una decisión de política pública tomada con otros propósitos. En efecto, en 1983, para impulsar el proceso de descentralización, se expidió la Ley 13 con el fin de fortalecer los fiscos municipales. Dado que el ingreso más importante de los municipios provenía del impuesto a la propiedad, la ley dispuso un fuerte incremento en los avalúos catastrales base de ese tributo. Asimismo, debido a que las tarifas de los servicios públicos estaban vinculadas con el valor de los inmuebles, para evitar su incremento la ley dispuso, en su artículo 37, que “antes de junio de 1984 las autoridades competentes [desvincularían] de los avalúos catastrales la fijación de las tarifas de los servicios públicos”. Enfrentada con este hecho, la JNT ordenó a las empresas de servicios públicos utilizar las estratificaciones de los marcos muestrales estadísticos que el DANE había elaborado para 53 ciudades del país como base de información del Censo de Población y Vivienda de 1983. Véase Alzate (2006).

<sup>79</sup> Las tarifas de consumo no estaban diferenciadas por estratos. En el bloque de subsistencia la meta se fijó entre un 20% y un 30% del Costo Incremental Promedio de Largo Plazo (CIPLP); en el de consumo básico, entre 50% y 80%; en el superior y el no residencial, entre 100% y 125%. Tomado como base el valor de cargo fijo 1 para el estrato bajo-bajo, los valores relativos para los demás estratos eran 3, 7, 14, 29 y 46.

<sup>80</sup> En 1990 se expidieron el Decreto 1555 y la Resolución 90 que reemplazaron, respectivamente, al Decreto 2545 de 1984 y a la resolución 86 de 1986. Con dichas normas se profundizó la política de ajuste tarifario en el sector eléctrico. Los subsidios que aún tenían los usuarios residenciales de estratos altos fueron definitivamente eliminados. Esto colocaría a la JNT en el ojo del huracán, pues muchos políticos y dirigentes del país notarían, por medio de su factura, que algo grave estaba ocurriendo con los servicios públicos.

La JNT continuó con la tarea de unificar la estructura tarifaria de los demás servicios públicos y de implantar la estratificación. En febrero de 1987 el gobierno expidió el Decreto 394 por medio del cual se estableció “para todo el territorio nacional una estructura única de tarifas para los servicios de acueducto y alcantarillado”. Los usuarios fueron clasificados en no residenciales y residenciales, y estos últimos fueron agrupados en seis estratos. Se definieron tres rangos de consumo –básico, complementario y suntuario– con tarifas crecientes (Departamento Nacional de Planeación, 1987: 7-14). Posteriormente, la JNT emprendió la titánica tarea de expedir resoluciones específicas para todos los municipios del país.<sup>81</sup> Entre 1987 y 1993 expidió resoluciones de unificación tarifaria para 661 sistemas de acueducto y alcantarillado. También se expidieron decretos marco y centenares de resoluciones de unificación de estructuras tarifarias para los servicios de aseo, gas y telecomunicaciones. Ciertamente, la JNT había ganado un indiscutible protagonismo. Era conocida en todo el país y sus secretarios ejecutivos, primero Francisco Ochoa<sup>82</sup> y luego Evamaría Uribe,<sup>83</sup> contaban con detractores entre todos los políticos locales de la geografía nacional.

En este proceso, la JNT alcanzó el límite de su capacidad institucional. Una cosa era lograr que las resoluciones se expidieran, y otra muy distinta era conseguir que se aplicaran y, más aún, que se aplicaran bien. La capacidad de vigilancia y control de la JNT no podía ir más allá de unas cuantas ciudades. De hecho, la JNT carecía de la más mínima infraestructura para ejercer esas funciones.<sup>84</sup> También empezó a ser claro, con lo que estaba ocurriendo en todo el país, y tal y como se manifestó en las mesas de trabajo preparatorias de la Constituyente, que los problemas de los servicios públicos iban más allá de la cuestión tarifaria.

---

<sup>81</sup> En 1987 la JNT expidió 102 resoluciones específicas que cubrían 255 municipios; en 1988, las cifras fueron 36 y 66, respectivamente; 27 y 59 en 1989; 12 y 44 en 1990; 65 y 104 en 1991; 67 y 68 en 1992; y en 1993, el año de su desaparición, expidió 65 resoluciones para otros tantos municipios.

<sup>82</sup> Francisco Ochoa, ingeniero y economista, fue secretario ejecutivo de la JNT y posteriormente de la Comisión Nacional de Energía. Desde este último cargo lideraría el proceso que condujo a la expedición de la Ley 143 o Ley Eléctrica.

<sup>83</sup> Evamaría Uribe Tobón es economista y abogada. Fue secretaria ejecutiva de la JNT y actualmente es superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios. Lideró el proceso de la Ley 142 de servicios públicos domiciliarios.

<sup>84</sup> A finales de 1990 la Secretaría Ejecutiva de la JNT no contaba con más de siete u ocho funcionarios de apoyo. Su escuálido presupuesto le permitía contratar eventualmente a uno o dos consultores.

Así, la JNT se convirtió en víctima de su propio éxito, pero dejó dos pilares fundamentales de la reforma: las estructuras tarifarias unificadas en todos los servicios y la estratificación. En abril de 1991 se expidió, inspirado por la JNT, el Decreto 969 que sistematizó y complementó los avances que ya se habían realizado en materia de estratificación. Las normas entonces expedidas continúan vigentes con modificaciones menores.

### **La Comisión Nacional de Energía: una vida efímera pero fructífera**

La Comisión Nacional de Energía fue creada por la Ley 81 de 1989, en el marco del Programa de Ajuste del Sector Eléctrico de 1987, financiado por el Banco Mundial (Ribi, Byer y Landeau, 1990).<sup>85</sup> A la luz de la experiencia actual, es posible afirmar que se trató de una entidad un tanto curiosa, pues se le asignaron funciones –de regulación, vigilancia, planeación y política sectorial– que hoy están distribuidas en la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), la Superintendencia de Servicios Públicos (SSP), la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) y el Ministerio de Minas y Energía (MME). Además, era un cuerpo colegiado en el que tenían asiento ministros, expertos sectoriales y gerentes de empresas. Más allá de las limitaciones institucionales que enfrentó la CNE en el ejercicio de sus funciones, la entidad logró cumplir un papel fundamental en la reforma del sector eléctrico.

En efecto, en el seno de la CNE se redactaron el proyecto y la exposición de motivos de lo que después sería la Ley 143 o Ley Eléctrica.<sup>86</sup> Este trabajo se hizo mediante un proceso participativo que involucró a todos los actores claves del sector. Con el apoyo financiero del Banco Mundial, la CNE organizó una serie de eventos académicos para discutir la problemática del sector eléctrico y las propuestas de solución. El primero de ellos se realizó en Santa Marta, entre el 13 y el 15 de marzo de 1991, y allí estuvieron presentes los altos funcionarios sectoriales del gobierno de César Gaviria, que había entrado en funciones en el mes de agosto; ex ministros de Minas y Energía; ex

---

<sup>85</sup> El Banco recomendaba la creación de “una organización que unificara –o al menos coordinara firmemente– las funciones ejercidas en el área de la regulación del sector eléctrico por la División de Energía del Ministerio de Minas y Energía; el DNP, la JNT, la FEN y, en algún grado, [Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P.] ISA”.

<sup>86</sup> Francisco Javier Ochoa, secretario ejecutivo, lideró este trabajo con el apoyo de la abogada Nora Palomo y el jurista Hernando Yepes Arcila.

ministros de Hacienda; ex directores del DNP; gerentes y ex gerentes de las principales empresas eléctricas; consultores; dirigentes políticos, y funcionarios de la banca multilateral.<sup>87</sup> El seminario de Santa Marta constituyó una especie de catarsis colectiva del sector eléctrico, si se permite la expresión. Allí se dijo todo lo que había que decir, y así nació la convicción de que era necesaria una reforma institucional profunda y se delinearón algunos de sus elementos.

El evento tuvo una culminación muy inusual para este tipo de encuentros. En efecto, al final del mismo, “en razón a la riqueza de las discusiones y a la variedad de enfoques, y dadas las implicaciones políticas, sociales, económicas y financieras que sus conclusiones podrían tener”, los participantes aprobaron por unanimidad una proposición mediante la cual se encomendaba a los conferencistas y panelistas la redacción de un documento que recogiera esas conclusiones. Los encargados cumplieron cabalmente la tarea y en sendas reuniones realizadas en Bogotá los días 20 de abril y 21 de junio, respectivamente, redactaron el documento que sería entregado al gobierno nacional. Allí se planteaba, entre otras cosas, que era necesario un “esquema regulatorio externo”; que debía introducirse “competencia en generación y, en la medida de lo posible, en distribución”; que la transmisión debía mantenerse como monopolio estatal, y que el plan de expansión de la generación debía ser indicativo. Se señalaba también que la CNE y la FEN jugaban un papel fundamental. En fin, se afirmaba que “la mayoría de los participantes se mostraron partidarios de que se propiciara la participación privada para introducir competencia y mejorar la eficiencia sectorial”. Buena parte de las conclusiones serían acogidas en un documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) titulado “Estrategia de reestructuración del sistema eléctrico”, del 21 de mayo

---

<sup>87</sup> La nómina de conferencistas, panelistas y asistentes al seminario de Santa Marta es impresionante: estaban presentes Trevor Byer y Jean François Landeau, autores del informe del Banco Mundial sobre el sector eléctrico colombiano; Jaime Millán y Marcelo Osorio, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); los ex ministros de Minas y Energía, Miguel Urrutia, Guillermo Perry, Alberto Vásquez y Margarita Mena; los ex ministros de Hacienda, entre ellos Luis Fernando Alarcón y Eduardo Wiesner; los ex gerentes de las principales empresas del sector, como Germán Jaramillo y Darío Valencia; César Vallejo, ex director del DNP; reconocidos consultores y economistas, como Mauricio Cabrera, Antonio Hernández y Gabriel Sánchez; futuros ministros de Minas y Energía, tales como Guido Nule y Jorge Eduardo Cock; y altos funcionarios del gobierno de Gaviria, entre ellos Fernando Vergara, ministro de Minas y Energía, y Armando Montenegro, Evamaría Uribe y Juan Luis Londoño, del DNP. Las ponencias e intervenciones fueron recogidas en un volumen de extraordinario valor histórico, publicado por la Comisión Nacional de Energía bajo el título *Evaluación del sector eléctrico colombiano 1970-1990* (Comisión Nacional de Energía, 1991a).

de 1991, en el cual, además de las medidas habituales para manejar el problema financiero, se anuncian reformas para “propiciar la participación de la empresa privada en las nuevas inversiones”.

Jaime Millán sostiene que fue en ese evento cuando escuchó, en boca de Miguel Urrutia, hablar por primera vez de la privatización del sector eléctrico.<sup>88</sup> En un escueto comentario al documento del Banco Mundial titulado “La necesidad de privatización del sector eléctrico” (Comisión Nacional de Energía, 1991c), Urrutia, con implacable rigor, sostuvo que la crisis financiera del sector era en definitiva consecuencia del manejo tarifario propio del sector público. “En el modelo público –afirmó– nadie está interesado en que las tarifas reflejen los costos”. No son los políticos regionales quienes recogen los dividendos políticos de dar al consumidor tarifas bajas ni quienes han convertido los déficits persistentes de las electrificadoras en un mecanismo para obtener transferencias de la nación a sus regiones. Tampoco, evidentemente, se benefician los consumidores. El único interesado es el ministro de Hacienda, encargado de sortear los déficits, pero quien frecuentemente se ve maniatado por la política de emplear el congelamiento de las tarifas como instrumento para controlar la inflación (Comisión Nacional de Energía, 1991a). Y concluyó:

“No puede haber una solución al problema del sector si no existe una organización institucional en que jueguen un papel importante algunos grupos de presión que sí estén interesados en que las tarifas cubran los costos y en estimular los esfuerzos por minimizar y mantener bajo control dichos costos. Estos requisitos para el logro del saneamiento financiero del sector llevan a proponer la privatización” (Comisión Nacional de Energía, 1991a: 203).

El punto de vista de Urrutia era novedoso e iba en contra de la sabiduría convencional. Otros analistas veían difícil, cuando no imposible, la privatización del sector si no se implementaban el saneamiento financiero previo y el concomitante ajuste tarifario.<sup>89</sup> Urrutia había invertido los términos del problema. Pero si él había apuntado

---

<sup>88</sup> Entrevista a Jaime Millán, septiembre de 2009.

<sup>89</sup> En su intervención de clausura al seminario, Armando Montenegro afirmó: “En lo que se refiere a la privatización y a los cambios institucionales, creo que es necesario aceptar que, mientras dure la transición hacia los costos mínimos en el proceso tarifario, va a ser muy difícil que el sector privado se involucre en procesos de generación, transmisión o distribución” (Comisión Nacional de Energía, 1991a: 40).

con certeza al quid de la privatización, Oscar Marulanda, en una intervención que dejó mudo al auditorio, llegó al corazón del problema de la competencia: “El sector eléctrico parece un oligopolio acartelado en todo su componente de generación. Todo oligopolio necesita de un club para hacer sus arreglos y el sector eléctrico lo tiene en [Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P.] ISA. Ahí se administra el cartel” (Comisión Nacional de Energía, 1991a: 167).

El sector eléctrico había iniciado su aprendizaje. Más adelante se realizarían dos eventos más: el de Paipa, que tuvo lugar los días 31 de mayo y 1 de junio, y el de Cartagena, que se extendió del 28 al 30 de agosto. Una vez más, esos eventos contaron con una asistencia masiva. La gente del sector sentía que algo importante estaba pasando y nadie quería quedarse al margen.

En Paipa se buscó aprender de lo que estaba pasando en el mundo. “Modelos internacionales del sector eléctrico” fue el nombre del seminario. Se examinaron el modelo chileno, que por aquel entonces suscitaba el interés de todos; el modelo francés de monopolio estatal nacional, presentado con orgullo por Laurent Ferrari, directivo de Électricité de France (EDF); el modelo español, que siempre había sido privado y contaba con un curioso esquema de autorregulación; el modelo de monopolios estatales integrados de Estados Unidos; el modelo competitivo inglés, aún incipiente; y, finalmente, el modelo colombiano, presentado por Fernando Lecaros. Con la singular habilidad que siempre exhibió durante todo el proceso de reforma, para involucrar aún más a las principales empresas del sector, Francisco Ochoa les encomendó la realización de los comentarios a las ponencias presentadas por los invitados internacionales.<sup>90</sup>

En agosto, en Cartagena, el sector tomó por las astas el toro de la privatización. En efecto, el seminario se tituló “Privatización del sector eléctrico: la experiencia internacional”. Ya la Constitución de 1991 había sido aprobada. La primera intervención estuvo a cargo del jurista y ex constituyente Hernando Yepes Arcila, quien, con la contribución de la abogada Nora Palomo, jugaría un papel destacado en la redacción de la Ley Eléctrica. En una ponencia titulada “La Constitución de 1991 y la privatización del sector eléctrico”, Yepes Arcila ilustró al auditorio sobre las opciones que la nueva

---

<sup>90</sup> Las memorias de este evento componen el volumen titulado *Modelos internacionales de organización del sector eléctrico* (Comisión Nacional de Energía, 1991b).

Constitución abría a la participación del capital privado en el sector. Siguió luego una serie de presentaciones de experiencias internacionales de privatización, incluidas las de países tan exóticos y remotos como Pakistán, Filipinas y Nueva Zelanda.<sup>91</sup> El sector eléctrico colombiano continuaba estudiando y ya había aprendido mucho.

Prueba palmaria de ese aprendizaje fue la intervención de Armando Montenegro, que reflejó la transformación conceptual que, en un breve lapso, había experimentado el sector. Escéptico en el mes de marzo sobre las posibilidades de vincular el capital privado con la industria eléctrica, en agosto Montenegro aparecía como su más decidido promotor. Su exposición se inició con un recuento de la participación privada en el sector eléctrico colombiano en su primera fase. Después, al referirse al proceso de apertura y modernización económicas, señaló:

“Debido a su insolvencia financiera las empresa públicas no podrán, por sí solas, apoyar eficientemente el desarrollo de la economía nacional en el contexto de la apertura económica. Por ello, además de los esfuerzos del gobierno central, es fundamental contar con el concurso del capital privado para financiar una porción del esfuerzo necesario de inversión en el sector eléctrico” (Comisión Nacional de Energía, 1991c).

Continuó luego con una enumeración de las barreras que se oponían a la privatización del sector, para concluir con esta invitación:

“El gobierno propone emprender la segunda fase de privatización del sector eléctrico en la historia de Colombia. Contamos con condiciones económicas favorables, existe una mayor generación de ahorro, se tiene suficiente capacidad empresarial y el gobierno está dispuesto a eliminar las barreras financieras, legales y comerciales que impiden que el sector privado preste el servicio público de energía” (Comisión Nacional de Energía, 1991c: 323).

El camino hacia la ley eléctrica parecía despejado. Los agentes del sector – empresas, consultores, gobierno– coincidían respecto de la necesidad de la reforma y compartían muchos puntos de vista en cuanto a sus rasgos básicos. Era necesario

---

<sup>91</sup> Las memorias componen el volumen titulado *Privatización del sector eléctrico: la experiencia internacional* (Comisión Nacional de Energía, 1991c).

continuar con el proceso de construcción de consensos internos para, posteriormente, convencer de su necesidad a la clase política, que debía aprobar la reforma en el Congreso, y a la opinión pública en general. A esto último contribuyó un acontecimiento que se produjo a finales de 1991 y que no estaba en los cálculos de nadie: el racionamiento de energía que se declaró el 2 de marzo de 1992 y se extendió hasta el 1 de abril de 1993.

El racionamiento, en efecto, precipitó los acontecimientos. El gobierno nacional reaccionó con furia contra los directivos y funcionarios de las empresas del sector, quienes hasta el último momento habían asegurado que el sistema estaba en condiciones de abastecer la demanda.<sup>92</sup> En efecto, muchos de ellos fueron encausados fiscal y disciplinariamente. En abril, el gobierno decretó el Estado de Emergencia Económica y Social, novísima figura de intervención económica consagrada en la Constitución de 1991, que le permitía legislar por decreto sobre las materias que hubieran provocado su declaratoria. El gobierno expidió el Decreto 700 de 1992, mediante el cual se tomaron medidas para acelerar los procesos de construcción de las plantas en curso y se dispuso la construcción de otras adicionales; también se autorizó al gobierno para asumir las deudas del Instituto Colombiano de Energía Eléctrica (Icel), la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (Corelca) y la Central Hidroeléctrica de Betania (CHB), recibiendo a cambio activos de transmisión y generación, y aumentando su participación accionaria en varias empresas –lo que facilitaría su privatización algunos años después–. Se dispuso la apertura del sector a la inversión privada y se adoptaron también otras disposiciones regulatorias que más adelante serían incluidas en la Ley Eléctrica.<sup>93</sup> Mediante este decreto y aquellos relativos a la modernización del Estado que serían expedidos en

---

<sup>92</sup> Desde los inicios de la interconexión eléctrica nacional, el país había experimentado dos racionamientos, uno en 1976 y otro en 1981, como consecuencia del atraso en la construcción de los proyectos. Estos eventos pudieron ser anticipados y, aunque no fue posible evitarlos, fueron manejados sin grandes traumatismos. No ocurrió lo mismo con el tercero, cuya ocurrencia y magnitud sobrepasaron las previsiones de los expertos. En un principio se creyó que el racionamiento, inicialmente de dos horas diarias, duraría tres meses. Sin embargo, se extendió durante más de un año y en el período de mayor intensidad alcanzó una duración de entre seis y ocho horas diarias. Véase *El Tiempo*. 1992. “Sin luz por 6 horas diarias”. 11 de marzo; *El Tiempo*. 1992. “Sube corte a 8 horas diarias”. 25 de marzo.

<sup>93</sup> Con el titular “Sector eléctrico: libre competencia”, el periódico *El Tiempo* se refería a los anuncios realizados en rueda de prensa por la directiva del sector: Juan Camilo Restrepo, ministro de Minas y Energía; Armando Montenegro, director del DNP; Francisco Ochoa, secretario ejecutivo de la CNE, y los gerentes de ISA, Carbocol y Ecopetrol. Véase *El Tiempo*. 1992. “Sector eléctrico: libre competencia”. 6 de marzo.

diciembre, por medio de los cuales se reestructurarían los ministerios y se crearían las comisiones de regulación, la administración Gaviria ya había adoptado las reformas fundamentales propuestas en los proyectos de ley eléctrica y de servicios públicos domiciliarios.

El gobierno, no obstante, persistió en el trámite legislativo de dichos proyectos. La Constitución lo obligaba en el caso de la ley de servicios públicos domiciliarios, y la ley eléctrica se veía ya como absolutamente necesaria dada la situación del sector. Ambos proyectos iniciaron su trámite legislativo por el Senado. Los ponentes de la ley de servicios públicos fueron Jaime Ruiz Llano<sup>94</sup> y Jaime Vargas, de la Comisión Sexta, y el de la eléctrica fue el veterano senador Hugo Serrano, de la Quinta, reconocido por sus conocimientos sobre asuntos energéticos. Francisco Ochoa había convertido la sede de la Comisión Nacional de Energía en el recinto alterno de las sesiones de los miembros de la Comisión Quinta. Cumplidamente pasaron por la CNE todos los miembros de dicha comisión, y allí, con especial dedicación, Ochoa y Yepes les explicaron los detalles y los alcances del proyecto. Evamaría Uribe no desamparó al senador Ruiz Llano en ningún momento durante todo el largo período de trámite de éste. En foros realizados en las principales ciudades del país explicaron el proyecto, a la vez que recogieron aportes y aceptaron sugerencias. En el Congreso, en especial entre los miembros de la Comisión Sexta, Ruiz Llano hizo un trabajo de verdadera filigrana, dándole a cada congresista su artículo o inciso sin desarticular la estructura del proyecto. Finalmente, a finales de la legislatura de 1993-1994, ambas leyes fueron aprobadas con múltiples modificaciones, pero conservando en lo fundamental la concepción y la estructura de los proyectos originales.

### **El acueducto de Barranquilla y las reformas de facto**

Las “reformas del período de facto” es el nombre que, acertadamente, Carmiña Moreno<sup>95</sup> ha dado a las acciones y decisiones que el gobierno nacional y la sociedad civil barranquillera tomaron entre finales de 1990 y mediados de 1991, que condujeron a la

---

<sup>94</sup> Jaime Ruiz Llano, empresario y dirigente conservador, lideró, en su condición de senador, el trámite de la Ley 142 en el Congreso.

<sup>95</sup> Entrevista a Carmiña Moreno, 3 de octubre de 2009.

liquidación de las Empresas Públicas Municipales (EPM) de Barranquilla y a la creación de la Triple A, empresa de economía mixta regida por el derecho privado. Reformas de facto, porque todas las acciones implementadas antecedieron la sanción de la Ley 142 y, aunque se contaba ya con el marco constitucional, fue mucha la inventiva y la creatividad jurídica, técnica y política que debió desplegarse para alcanzar ese resultado.

Los historiadores barranquilleros se precian de que “La Arenosa”, como afectuosamente se denomina a su ciudad, haya tenido hasta los años sesenta el mejor acueducto del país, de capital mixto pero gestionado por el sector privado y nacido a principios del siglo XX, cuando en la ciudad se desplegaba una febril actividad empresarial. Según Eduardo Posada Carbó, la iniciativa de construir un acueducto moderno habría nacido del empresario y urbanizador Karl C. Parrish, cuando se percató de que el crecimiento de la ciudad desbordaba la limitada capacidad del municipio para expandir los servicios públicos. Para desarrollar la iniciativa, Parrish gestionó un crédito por 5 millones de dólares con la Central Trust Co., de Illinois, crédito que el municipio contrató en 1925. La firma Parrish y Cia. se encargó de construir las obras, que incluían el acueducto, el alcantarillado sanitario, la plaza de mercado, el matadero y la pavimentación de calles. Para administrar estas instalaciones se crearon las EPM, administradas por una junta autónoma independiente del concejo municipal.

“Para garantizar la puntual recolección del crédito, se colocó al frente de las mismas al ciudadano estadounidense Samuel Holloper, quien cumpliría sus funciones durante veinte años, dejando tras de sí la imagen de haber administrado la empresa de servicios públicos más eficiente de la Colombia de la época” (Posada Carbó, 1986).

Nació de esta forma el legendario acueducto de Don Samuel Holloper, cuyas ejecutorias serían reconocidas por el gobierno de Rojas Pinilla, que en 1954 le otorgó la Cruz de Boyacá, máxima distinción del país (Colpas Gutiérrez, 2004). El modelo mixto prevaleció hasta 1960, año en el cual las EPM fueron completamente municipalizadas y la conformación de su junta directiva pasó a estar bajo el control de la alcaldía y el concejo municipal.

No es fácil establecer cuándo empezó el deterioro de la gestión de las EPM, pero a principios de los años ochenta ya experimentaban problemas financieros. Entre 1980 y

1987 sus ingresos crecían a una tasa anual del 4,7%, al tiempo que los egresos lo hacían al 7%. Por su parte, los gastos de personal absorbían la mitad de los ingresos. A finales de 1990, la cobertura del acueducto era del 60% y la del alcantarillado alcanzaba un 55%; el recaudo llegaba al 65% de la facturación y las pérdidas eran del 52%; había casi ocho empleados por cada mil instalaciones; el déficit operacional era de \$9.000 millones, y el agua distribuida no era apta para el consumo humano. Un estudio de la época resume en términos dramáticos la situación:

“La prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado de Barranquilla atraviesa hoy por la peor crisis de su historia. Esta crisis compromete seriamente a la empresa encargada de dichos servicios: las Empresas Públicas Municipales. Desde sus orígenes no se había presentado peor encrucijada que la actual, responsable de lo que puede considerarse como una verdadera emergencia sanitaria, toda vez que también incluye el servicio de recolección y disposición final de basuras” (Bernal, 1991: 41).

Pero Barranquilla era solamente el ejemplo más ostensible de la situación generalizada de deterioro que atravesaban los servicios de acueducto y alcantarillado en todo el país. Y no todo era un problema de falta de recursos. Entre 1971 y 1989 la inversión total en acueductos y alcantarillados representó en promedio el 16% de la inversión pública, equivalente al 0,5% del PIB (Cuervo, 1991: 24). Un estudio del DNP realizado a principios de los años noventa diagnosticaba con acierto la situación:

“La capacidad del Estado [...] se ve restringida por la situación en que se hallan las empresas de acueducto y alcantarillado, las cuales enfrentan grandes deficiencias institucionales y de financiamiento, que a la postre se convierten en la principal restricción no sólo para aumentar la cobertura del servicio, sino para mantener los niveles actuales de operación. Sus problemas institucionales están asociados a la falta de modernización en los procedimientos administrativos y a la escasa capacidad gerencial de los recursos humanos. Así mismo, la composición de los órganos de dirección está a cargo, por lo general, de personas que tienen un alto compromiso político por lo que muchas de las decisiones adoptadas carecen

de justificaciones técnicas, financieras e institucionales” (Avendaño, Piraquive y Vásquez, 1994: 192).

El estudio mencionado es especialmente importante puesto que, con base en una muestra de 123 municipios, constituye probablemente la mejor fuente de información sobre el estado del sector de agua y saneamiento a principios de los años noventa, más precisamente en 1992, cinco años después de la liquidación del Insfopal y del inicio del proceso de descentralización del sector.

**Cuadro 1**  
**Colombia. Sector de acueductos y alcantarillados. Indicadores básicos por municipio. 1992**

Indicador	Pequeños	Medianos	Grandes
Cobertura de acueducto (% de la población)	92	75	81
Cobertura de alcantarillado (% de la población)	75	36	65
Continuidad acueducto (% horas/día)	71	72	79
Pérdidas (%)	51	53	43
Empleados/1.000 suscriptores	12	5	7
Recaudo/facturación (%)	73	65	81

*Fuente:* Avendaño et al. (1994).

En todo este diagnóstico resultaba crucial el problema de las tarifas que, como se indicaba en el estudio, “no responden estrictamente a los costos, por lo general se encuentran por debajo del costo medio; así, con estos ingresos, las empresas escasamente cubren la operación del servicio” (Avendaño et al., 1994: 204).

Reconociendo la relevancia política del movimiento que dirigía, César Gaviria nombró a Antonio Navarro Wolf como ministro de Salud. Ingeniero sanitario, Navarro consideró que correspondía a su cartera ocuparse del sector de agua y saneamiento.<sup>96</sup> Por

<sup>96</sup> El Decreto 77 de 1987, por medio del cual se dispuso la descentralización del sector de agua y saneamiento, había creado en el ministerio de Obras Públicas y Transporte la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico, adscrita a la Secretaría Técnica. Esta Dirección debía asumir funciones de apoyo técnico y coordinación sectorial, y era la instancia de orden nacional que reemplazaba al Insfopal, cuya liquidación ordenaba ese mismo decreto. Otras dependencias de nivel nacional con injerencia en el sector eran la División de Infraestructura del DNP y la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (Findeter), adscrita al ministerio de Hacienda. La función del ministerio de Salud se limitaba al control de la calidad

la fuerza de las circunstancias se vio enfrentado al problema de Barranquilla y, fiel a su formación académica, trató de encararlo con dinero y tubería. Envió a la ciudad a técnicos de su confianza, quienes realizaron un balance de la situación física y operativa del sistema y de los recursos financieros necesarios para superar la crisis. Para ello buscó el apoyo del ministerio de Hacienda. Las gestiones de Navarro tuvieron una consecuencia que seguramente él no buscaba: desataron el proceso que condujo a la liquidación de las EPM y al surgimiento de la Triple A.

Muy pronto, Navarro –y con él las más altas instancias del gobierno nacional y la opinión pública en general– se percató, como ya lo sabía desde hacía tiempo el DNP, de que el de Barranquilla no era un problema de tubos rotos o válvulas de presión defectuosas. Desde 1986, técnicos del Banco Mundial y del Fondo de Desarrollo Urbano lidiaban con los directivos de las EPM de Barraquilla para lograr que cumpliesen los compromisos del programa de asistencia técnica y financiera financiado por el Banco, evitando así que los US\$38 millones comprometidos se perdiesen totalmente en los sumideros de corrupción que proliferaban en la empresa. Por lo pronto, el gerente en funciones, Álvaro Dugand Donato, había suprimido la Oficina de Asistencia Técnica del Programa de Inversiones con el Banco Mundial, pues consideraba que él podía asumir la tarea del rescate de las EPM con el apoyo de su jefe político, Miguel Bolívar, alcalde de la ciudad, y del jefe político de ambos, David Name Terán, presidente del concejo municipal.<sup>97</sup>

En efecto, Dugand Donato presentó al ministro de Salud un plan de rescate de las EPM. Dicho plan comprendía la entrega en fiducia de los recursos financieros que aportaría la nación a La Previsora, empresa estatal de seguros; la venta de activos no vinculados con los servicios; la colocación entre la ciudadanía de los que denominó bonos de servicios; la transferencia a otras entidades de la administración pública de actividades como el zoológico y el mercado; la reducción gradual del personal, y el control de las compras.<sup>98</sup> Aunque considerado en abstracto el plan de rescate de Dugand Donato tenía sentido, su credibilidad para ejecutarlo estaba minada como consecuencia

---

del agua, que todavía mantiene, en coordinación con las secretarías de Salud de los departamentos. Véase Maldonado y Vargas Forero (2001).

<sup>97</sup> Véase *El Tiempo*. 1990. “Un monstruo de mil cabezas”. 10 de septiembre.

<sup>98</sup> *Ibidem*.

de las denuncias de la auditora que habían dado lugar a la intervención de los jueces. Al mismo tiempo, la fórmula de liquidación había sido acogida por el Comité Intergremial del Atlántico y la Sociedad de Ingenieros.<sup>99</sup> No obstante, durante algún tiempo más los políticos de la ciudad continuaron insistiendo en lo que empezó a denominarse el Plan Dugand. El antagonismo era claro y de él daría cuenta el propio Dugand en una entrevista concedida a *El Tiempo*:

*“¿Los gremios económicos comparten sus diagnósticos y las soluciones planteadas?”*

Desafortunadamente los gremios de la ciudad no conocen en su totalidad mi propuesta. A pesar de la visita que le hice en su sede de la Cámara de Comercio de Barranquilla, en donde presenté el elemento conceptual de la misma. Ignoran el modelo económico que viene siendo estudiando por el DNP y el Banco Mundial, por cuanto las conversaciones que quise tener con ellos fueron cortadas con su propuesta de liquidación de las EPM y la petición de intervención de las empresas por parte del Gobierno nacional, lo cual nos colocó en posiciones antagónicas.

*Pero fue usted el que los provocó. Los llamó bobales, que es un insulto.*

Respondí en esa forma porque consideré inapropiado que los gremios de la ciudad conminaran, ordenaran y dispusieran cómo debía actuar el gerente de las EPM”.<sup>100</sup>

A pesar de que para los técnicos del DNP era claro que la solución de los problemas del agua en Barranquilla pasaba por la liquidación de las EPM y que esta propuesta contaba con el apoyo del Comité Intergremial del Atlántico, el camino fue sinuoso por la defensa cerrada que de su posición realizó la clase política, amparada en el Plan Dugand, y por las vacilaciones, probablemente por razones políticas, del gobierno nacional. A esa altura de la contienda tampoco estaba claro cuál era el modelo jurídico y económico de la entidad que debía sustituir a las liquidadas EPM. A nivel del alto gobierno prevalecía la idea de la intervención de la empresa, a la que se oponía la

---

<sup>99</sup> Véase *El Tiempo*. 1990. “Jueces investigarán anomalías en EPM”. 11 de septiembre.

<sup>100</sup> Véase *El Tiempo*. 1990. “Sin moral, EPM de Barranquilla”. 16 de septiembre.

administración de Dugand, la cual, tratando de ganar credibilidad, empezó a ejecutar su plan mediante el despido de 150 funcionarios, lo que llevó a la parálisis administrativa de la entidad.<sup>101</sup>

A finales de septiembre se llegó a una solución de compromiso avalada por el CONPES: las EPM no serían liquidadas y el gobierno las apoyaría en la consecución de los créditos; la alcaldía, por su parte, se comprometió a modificar la composición de la junta directiva excluyendo a los concejales,<sup>102</sup> finalmente, se estableció que el programa de ajuste que la administración debía entregar antes del 31 de diciembre sería monitoreado por el DNP.<sup>103</sup> El único elemento de este compromiso CONPES que se cumplió cabalmente, y casi de inmediato, fue el cambio en la junta directiva, a la que llegaron el arzobispo de la ciudad, Félix María Torres, como principal, y el sacerdote Víctor Tamayo, como su suplente.<sup>104</sup> A pesar de que lo dispuesto por el CONPES parecía un cambio puramente cosmético, dio impulso al proceso tendiente a la liquidación, pues provocó la renuncia de Dugand Donato y la llegada de Álvaro Osorio Carbonell, destacado empresario, a la gerencia de la empresa en enero del siguiente año.<sup>105</sup>

En febrero de 1991 se hizo evidente para Osorio Carbonell que, con el aparato administrativo de la empresa, era imposible adelantar el programa de reestructuración que estaba impulsando desde hacía tres meses con el apoyo de la junta directiva: “Lo único claro es que la entidad, que presta muy deficientemente los servicios a su cargo, no seguirá como está hoy en día. Así jamás llegaremos a ninguna parte”.<sup>106</sup> El puntillazo final fue la decisión del concejo municipal de quitarles a las EPM los recaudos del impuesto predial, que se les habían destinado temporalmente para financiar su operación, llevándolas así a la insolvencia absoluta. Esto era mucho más de lo que el gobierno nacional podía tolerar. El presidente Gaviria llegó a la conclusión de que era necesario liquidar la empresa, dejando a las autoridades locales la responsabilidad de la decisión,

---

<sup>101</sup> Véase *El Tiempo*. 1990. “Semi parálisis en servicios públicos de Barranquilla”. 20 de septiembre.

<sup>102</sup> Véase *El Tiempo*. 1990. “Sin concejales en juntas directivas”. 21 de septiembre.

<sup>103</sup> Véase *El Tiempo*. 1990. “Intervienen EPM de Barranquilla”. 22 de septiembre.

<sup>104</sup> Los demás miembros principales de la junta directiva elegidos por unanimidad por el concejo, como destacaría el alcalde Miguel Bolívar, fueron los empresarios Álvaro Pupo Pupo, Álvaro Osorio Carbonell y Boris Rosanía Salive. Véase *El Tiempo*. 1990. “Restablecido temporalmente el servicio de agua en Barranquilla. El concejo eligió voceros en las EPM”. 5 de octubre.

<sup>105</sup> Véase *El Tiempo*. 1991. “Se recuperan las empresas públicas”. 17 de enero.

<sup>106</sup> Véase *El Tiempo*. 1991. “El entierro de las EPM”. 5 de febrero.

pues ésta no podía ser tomada desde el gobierno nacional que carecía de instrumentos jurídicos para hacerlo.<sup>107</sup> Días después, el alcalde Bolívar Acuña sometió al concejo el acuerdo mediante el cual se autorizaba la liquidación o transformación de las EPM.<sup>108</sup>

Así, el alcalde Bolívar Acuña, en proyecto de acuerdo inicial, dejaba todavía abierta la posibilidad de “transformar” las EPM. Pero la presión ejercida por el Comité Intergremial, presidido por Efraín Cepeda, lo llevó a modificar su proyecto de acuerdo, aceptando sin ambages la liquidación y la necesidad de crear una entidad nueva. Cepeda mantenía la presión insistiendo en que “no sólo debe crearse la nueva empresa, sino instituir la de tal manera que no caiga en los mismos vicios que acabaron con las EPM”.<sup>109</sup> Por su parte, el DNP también presionaba haciendo congelar los desembolsos del Banco Mundial y anunciando que no se otorgaría a las EPM ningún crédito adicional, pues no se estaban cumpliendo las metas acordadas, en especial la relativa a la reducción de personal,<sup>110</sup> que era prácticamente imposible de alcanzar en el marco de la convención laboral vigente. Esto hacía más inevitable la liquidación.

Deliberadamente o no, al resistir las presiones para entregar recursos financieros, el gobierno nacional había dejado que el sistema colapsara: el alcalde Bolívar Acuña admitió que muchas veces le había tocado bañarse con totuma.<sup>111</sup> En junio, el alcalde sancionó el acuerdo que liquidó las EPM y creó la empresa de economía mixta que las reemplazaría: la Triple A. El modelo jurídico y económico había sido diseñado pacientemente por el Comité Intergremial y el DNP, mientras las EPM se hundían bajo el peso de la ineficiencia y la corrupción. Sus elementos esenciales eran los siguientes:<sup>112</sup>

- El municipio aportaría la concesión de los bienes vinculados con los servicios y asumiría el pasivo pensional, para cuya redención destinaría el impuesto predial. La nación aportaría recursos frescos y

---

<sup>107</sup> La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sólo existía en el papel. Las capacidades de intervención de las cuales la dotaría la Ley 142 apenas estaban siendo concebidas. La experiencia de Barranquilla mostraba a las claras que esas facultades, de cuya carencia se doliera Hommes, eran necesarias, pues el gobierno nacional, que aportaba recursos y avalaba créditos, estaba maniatado para intervenir aun en el caso de las dilapidaciones más escandalosas.

<sup>108</sup> Véase *El Tiempo*. 1991. “El entierro de las EPM”. 5 de febrero.

<sup>109</sup> Véase *El Tiempo*. 1991. “Media Barranquilla sin agua”. 6 de abril.

<sup>110</sup> Véase *El Tiempo*. 1991. “Banco Mundial le corta el chorro a EPM”. 16 de abril.

<sup>111</sup> La totuma es una vasija artesanal hecha con el fruto seco del totumo o güira, arbusto bignoniáceo abundante en tierra caliente. La gente se baña con totuma cuando carece de agua corriente. Véase *El Tiempo*. 1991. “Media Barranquilla sin agua”. 6 de abril.

<sup>112</sup> Véase *El Tiempo*. 1991. “La Triple A, ilusión de los barranquilleros”. 7 de junio.

avalaría los créditos de la banca multilateral. El municipio recibiría regalías por el uso de los activos aportados.

- Los usuarios aportarían dinero fresco que se obtendría mediante una colocación de acciones cuyo monto no podría exceder el 15% del capital de la empresa, estimado en \$20.000 millones. Esos aportes se invertirían en el mantenimiento más urgente del sistema.
- Los accionistas privados tendrían mayoría en la junta directiva, la cual nombraría al gerente y estaría compuesta por tres representantes de los usuarios accionistas, el alcalde, el presidente del concejo y un delegado del presidente de la República.
- La empresa se regiría por el régimen de derecho privado.

Este arreglo novedoso recogía elementos del derecho administrativo colombiano adoptados en el decenio de 1950 y en la reforma administrativa de 1968. Las juntas directivas autónomas, que nombraban el gerente y en cuya composición el sector privado era mayoritario a pesar de que el municipio hubiese aportado *todo* el capital de la entidad, constituían uno de los rasgos distintivos de los establecimientos públicos que se crearon en los años cincuenta, al tenor del Acto Legislativo No 5 de 1954, para gestionar los servicios públicos domiciliarios en diversas ciudades del país.<sup>113</sup> La sociedad de economía mixta regida por el derecho privado había sido instituida en la reforma administrativa de 1968 y era el esquema adoptado para gestionar empresas en las que la

---

<sup>113</sup> A principios de los años cincuenta algunas personas y entidades del departamento del Valle del Cauca, conocedoras de la experiencia de la Tennessee Valley Authority (TVA), empezaron a plantear la necesidad de un manejo integral de los recursos de la cuenca del río Cauca. A instancias de los dirigentes del Valle del Cauca, el presidente Rojas Pinilla invitó al país a David Lilienthal, orientador e inspirador de la TVA. La creación de una entidad semejante a la TVA con jurisdicción sobre toda la cuenca del río Cauca, lo cual implicaba tener competencia sobre territorios de varios departamentos, enfrentaba un obstáculo de orden constitucional en la medida en que en la Constitución, señalaba el jurista Diego Tobón Arbeláez, “sólo existían la nación, el departamento y el municipio como organismos de derecho público investidos del ejercicio del poder estatal para la realización de la actividad pública” (Vélez, 2005). Según Tobón Arbeláez, fue Lilienthal quien sugirió una medida de carácter constitucional para salvar el obstáculo. Este fue el origen del Acto Legislativo No 5 de 1954, mediante el cual se facultaba al legislador para crear establecimientos públicos dotados de personería autónoma para prestar uno o más servicios y autorizar a los departamentos y municipios a hacer lo propio en su jurisdicción. En los años siguientes se crearon, bajo ese modelo, las empresas públicas de Medellín, las empresas municipales de Cali y las empresas de teléfonos, energía y acueducto de Bogotá. En sus inicios, todas tuvieron juntas conformadas mayoritariamente por el sector privado, las cuales nombraban el gerente. En los años sesenta, los concejos municipales de las ciudades modificaron los estatutos y retiraron al sector privado de las juntas directivas, que pasaron a estar conformadas por miembros de esos concejos. Véase Vélez (2005).

nación, por intermedio del Instituto de Fomento Industrial (IFI), se había asociado con el sector privado. Tal fue el caso de la empresa Sofasa, ensambladora de automóviles, creada en los años sesenta en asociación con la francesa Renault. Cabe a Jorge Pinzón, abogado del DNP, haber rescatado del olvido estas figuras jurídicas para aplicarlas a las empresas de servicios públicos.<sup>114</sup> Asimismo, no es improbable que Hugo Palacios encontrara en esto alguna inspiración para proponer, en la Ley 142, una nueva figura societaria para las empresas de servicios públicos.

La flamante Triple A debería enfrentar todavía varias pruebas que estuvieron a punto de liquidarla cuando aún no salía de la cuna. La colocación de las acciones fue encomendada a la Corporación Financiera del Norte (Corfinorte).<sup>115</sup> El proceso de preparación de la emisión de acciones y su colocación entre accionistas públicos tomó varios meses. A mediados de 1992 aún no había culminado la venta de las acciones.<sup>116</sup> La administración de la empresa, la alcaldía y la gobernación del departamento lanzaron, en el mes de julio, una campaña denominada “Tripleatón”, certamen artístico y musical transmitido por televisión durante 12 horas para incitar a la ciudadanía a comprar las acciones de la Triple A.<sup>117</sup> El evento, realizado el 11 de julio, provocó el entusiasmo de los barranquilleros que adquirieron, a \$1.000 la unidad, las acciones que faltaban para completar el aporte privado.<sup>118</sup> El gobierno nacional, que estaba comprometido a fondo con el proceso, miraba con entusiasmo la consolidación del modelo y soñaba con extenderlo a otros municipios del país, que estaba padeciendo un colapso generalizado de los sistemas de acueducto.<sup>119</sup> Pero aún le faltaba a la Triple A enfrentar la prueba mayor: la llegada a la alcaldía de Barranquilla de Bernardo Hoyos Montoya.

---

<sup>114</sup> Entrevista a Rubén Darío Avendaño, 27 de agosto de 2009.

<sup>115</sup> Véase *El Tiempo*. 1991. “Barranquilla: pondrán en venta acciones para servicios públicos”. 11 de agosto.

<sup>116</sup> El sector privado del Atlántico había comprado acciones por \$1.150 millones. Entre los usuarios, en general, se esperaba colocar \$350 millones. Véase *El Tiempo*. 1992. “Barranquilla: nueva era en servicios públicos”. 3 de julio.

<sup>117</sup> Para la pequeña historia: entre los artistas que participaron en la Tripleatón estaba una jovencita barranquillera que iniciaba su carrera, Isabel Mebarak Ripio, mejor conocida como Shakira. Véase *El Tiempo*. 1992. “Barranquilla: Tripleatón por \$200 millones”. 6 de julio.

<sup>118</sup> Véase *El Tiempo*. 1992. “Barranquilla logró salvar a la Triple A”. 13 de julio.

<sup>119</sup> En la Costa Caribe la crisis era generalizada, tal como informaban diversos artículos periodísticos: “Hace 45 días hay drásticos racionamientos de agua a los que se suma el aumento de los casos de cólera” (Santa Marta); “El agua llega a toda la ciudad, pero a cuentagotas: un día llega a un sector y el otro no; y a quien le llega de día no la tiene en la noche” (Cartagena); “En las localidades sucreñas de Ovejas, Chalan, Colosó, Palmito, Los Palmitos, El Roble, San Juan de Betulia y El Mamón, sus moradores recorren grandes

El sacerdote salesiano Bernardo Hoyos Montoya, después de pasar por la secretaría de Educación del departamento, había sido elegido alcalde de la ciudad con el apoyo de una alianza entre el M-19 y los grupos liberales de Fuad Ricardo Char Abdala, reconocido empresario y dirigente político barranquillero, y de José Name Terán, representante de la clase política barranquillera tradicional. El nuevo alcalde de la ciudad y sus patrocinadores políticos dieron pronto muestras de no estar completamente de acuerdo con el rumbo que había tomado el manejo del sector de agua potable en Barranquilla. Lo primero que hicieron fue provocar la renuncia del gerente Álvaro Osorio Carbonell para nombrar en su reemplazo a alguien “que marchara al mismo ritmo que él”, según palabras del propio Hoyos.<sup>120</sup> El gobierno nacional reaccionó sin ambages. En audiencia concedida a Hoyos, Navarro, Fuad Char, el secretario de Hacienda y la presidenta del concejo, el presidente Gaviria les hizo saber que la nación continuaría apoyando a Barranquilla siempre que se consolidara la Triple A y se liquidasen las EPM.<sup>121</sup> La situación era aún muy inestable para la primera, pues la concesión para el uso de los bienes aportados por el municipio vencía en el término de dos meses y, para afirmar el proceso, era necesario que fuera ampliada por un largo plazo. Esto dependía de Hoyos. Por su parte, las EPM estaban agónicas mas no difuntas y su liquidación avanzaba muy lentamente, en parte por falta de recursos pero, sobre todo, porque los encargados de realizarla parecían poco interesados en su cometido. El gerente liquidador era Otto Florián, militante del M-19 y abogado de los sindicatos al momento de asumir el cargo.

---

distancias en busca de aguas públicas y represas de las haciendas”; “El agua de Ponedera, Manatí, Candelaria, Luruaco, Repelón y Usiacurí no es confiable. Se recomienda a sus habitantes hervir el agua durante 15 minutos a fin de evitar la aparición de nuevos casos de cólera”. Véase *El Tiempo*. 1992. “Prolongada sed barranquillera”. 6 de enero; *El Tiempo*. 1992. “El Caribe, sitiado por la sed”. 23 de marzo. En otras partes del país las crónicas rezaban: “La situación más crítica se sintió en las principales ciudades de la Costa Atlántica, en particular en Santa Marta donde en los últimos días se disparó el cólera; en Cúcuta, Quibdó, Villavicencio y Tunja”. Véase *El Tiempo*. 1992. “Ahora, racionamientos de agua”. 22 de marzo. Otro artículo sostenía: “Girardot se encuentra al borde de otra emergencia sanitaria como la vivida hace dos años, al quedar el 98 por ciento de su población sin el servicio de agua potable desde hace 15 días”. Véase *El Tiempo*. 1992. “Emergencia por falta de agua en varias ciudades”. 1 de mayo. También en Bogotá la situación era crítica: “La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) está atravesando una difícil situación económica hasta el punto de que hoy la entidad es de acreedores como el Banco Mundial, dijo su gerente Juan Alfredo Pinto [...]. Dijo [también] que la estructura de costos de la empresa es inmanejable y que ésta no produce para pagar los gastos que genera”. Véase *El Tiempo*. 1992. “El acueducto quebrado técnicamente”. 24 de junio.

<sup>120</sup> Véase *El Tiempo*. 1992. “Pugna por el manejo de los servicios en Barranquilla”. 29 de agosto.

<sup>121</sup> Véase *El Tiempo*. 1992. “Gaviria condiciona apoyo”. 4 de septiembre.

Su jefe de relaciones industriales era Edgar Santodomingo, secretario general del sindicato de las EPM.<sup>122</sup>

El pulso entre el gobierno nacional y el alcalde Hoyos se mantendría durante todo el segundo semestre de 1992. Después de resignarse a la liquidación de las EPM, renovando la autorización del concejo para realizarla y cambiando al gerente liquidador, Hoyos se empeñó en reclamar el control de la Triple A y lograr que la empresa se rigiera por las normas del derecho administrativo.<sup>123</sup> Postergó la renovación de la concesión con plazo ampliado, lo que colocó a la Triple A en situación de ilegalidad para su operación. Entre tanto, la empresa dirigida por Joaquín Fernández, en medio de una dramática situación de iliquidez,<sup>124</sup> batallaba por recuperar el servicio y mejorar el recaudo en una comunidad cuya cultura de pago había declinado al cabo de años de pésima gestión.<sup>125</sup>

En diciembre, Hoyos dio su brazo a torcer: aceptó que la Triple A se rigiera por el derecho privado y accedió a renovar la concesión. Se firmó el acuerdo con los representantes del sector privado y con la mediación del DNP, encabezada por Jorge Pinzón. Esto permitió que los recursos de la capitalización, que permanecían en un fondo fiduciario, fluyeran a la escuálida tesorería de la empresa. También se desbloquearon el trámite de créditos ante la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter) y los recursos nacionales no reembolsables.<sup>126</sup> En el Congreso se iniciaba la discusión sobre el proyecto de lo que sería la Ley 142. En su intervención en el debate en la Comisión Sexta del Senado, Armando Montenegro, director del DNP, declaró: “Lo que ocurra en Barranquilla en este proceso, de prestación de los servicios por una sociedad de economía mixta, servirá de modelo para el resto del país”.<sup>127</sup>

---

<sup>122</sup> Véase *El Tiempo*. 1992. “Concejo faculta a Hoyos para acabar con las EPM”. 3 de noviembre.

<sup>123</sup> Véase *El Tiempo*. 1992. “Contratación y control divide la junta de la Triple A”. 2 de diciembre.

<sup>124</sup> Fernández logró que el municipio difiriera el pago de las regalías, hizo un convenio de pago con la Electrificadora del Atlántico e impuso a los proveedores una financiación forzosa. Véase *El Tiempo*. 1992. “Barranquilla: tambalea Triple A por burocracia”. 17 de noviembre.

<sup>125</sup> Véase *El Tiempo*. 1992. “Los usuarios no le pagan a la Triple A”. 18 de noviembre.

<sup>126</sup> Los recursos de la capitalización refrescaron la caja de la empresa, permitiéndole mejoras rápidas en su operación. A mediados de 1993 ya podían verse alentadores resultados. Véase *El Tiempo*. 1993. “Barranquilla: dos años de la Triple A”. 17 de julio. La empresa recibiría un crédito de \$33.000 millones de Findeter de los cuales \$13.000 millones serían no reembolsables, lo que le permitiría emprender acciones y proyectos de mayor envergadura. Véase *El Tiempo*. 1993. “Barranquilla: 33 mil millones para agua y alcantarillado”. 1 de julio.

<sup>127</sup> Véase *El Tiempo*. 1992. “Se clarifica el futuro de la Triple A”. 5 de diciembre.

## **El proceso de la Ley 142**

Para impulsar la reforma de los servicios públicos, el gobierno de Gaviria se encontraba en una situación privilegiada como resultado de los procesos descritos:

- Un mandato constitucional explícito ordenaba presentar en los tres meses siguientes a la instalación del Congreso los proyectos de ley relativos al régimen de los servicios públicos. Adicionalmente, el artículo transitorio 48 disponía que “si al término de las dos siguientes legislaturas no se expidieran las leyes correspondientes, el Presidente de la República pondrá en vigencia los proyectos mediante decretos con fuerza de ley”.
- La opinión pública era ampliamente favorable a las reformas como consecuencia del racionamiento de energía eléctrica, la huelga de Telecom y el colapso de los servicios de saneamiento en gran parte del país.
- Las empresas estatales estaban desprestigiadas y eran incapaces de oponerse a cualquier reforma o de defender el statu quo.
- El Congreso de la República se había renovado con la presencia de nuevas fuerzas políticas, especialmente en el Senado, que habían jugado un papel importante en la Constituyente y estaban comprometidas con los desarrollos legislativos requeridos por la Constitución de 1991.

En agosto de 1991 el DNP encomendó a Hugo Palacios Mejía la redacción del proyecto de ley de servicios públicos domiciliarios. El texto del primer borrador, con fecha 25 de octubre, constaba de 160 artículos distribuidos en tres libros.<sup>128</sup> Aunque sería objeto de muchos cambios, el borrador contenía los elementos claves del régimen adoptado en la Ley 142, entre los que se destacan los siguientes:

- Empresas de servicios públicos organizadas como sociedades por acciones, de objeto exclusivo, regidas por las reglas del derecho

---

<sup>128</sup> Véase Departamento Nacional de Planeación (1991).

privado y libres de desempeñar su actividad en cualquier parte del país sin necesidad de concesiones o permisos especiales.

- Separación de las funciones de regulación, a cargo de las comisiones presidenciales de regulación, y las de vigilancia y control, a cargo de la Superintendencia. Se proponía crear tres comisiones: una para energía y gas, otra para saneamiento y una tercera para telecomunicaciones.

El borrador fue objeto de amplias discusiones al interior del DNP y hacia finales de noviembre fue presentado en el Consejo de Ministros. Allí, la propuesta del DNP de hacer una sola ley para todos los servicios públicos enfrentó un gran tropiezo por cuenta del ministro de Comunicaciones, Mauricio Vargas Linares, quien estaba impulsando un proyecto especial para el sector de telecomunicaciones. Vargas Linares exigió –y logró– que se excluyera del proyecto del DNP toda referencia al sector de telecomunicaciones. Como también el ministro de Minas y Energía estaba impulsando una ley para el sector eléctrico, el proyecto del DNP comenzaba a convertirse, por sustracción de materia, en un proyecto para el sector de saneamiento.

El 28 febrero de 1992 el gobierno radicó el “Proyecto de ley de régimen de servicios públicos”, firmado por los ministros de Hacienda, Comunicaciones, Obras Públicas y Transporte, y Minas y Energía. Como rasgo notable de este proyecto se destaca la propuesta de una Superintendencia que desempeñe conjuntamente las funciones de regulación y las de vigilancia y control. En efecto, el artículo 70 disponía la creación de las llamadas salas especiales de regulación adscritas a la Superintendencia, una para energía y otra para saneamiento, además de una sala plena que se conformaría con los integrantes de las dos anteriores. Tal como quería el ministro de Comunicaciones, no se contemplaba la creación de la sala de telecomunicaciones. Además, los ministros de Minas y Energía y de Comunicaciones, que impulsaban sendos proyectos sectoriales, impusieron la siguiente inclusión, en el artículo 127: “Esta ley deroga todas las normas que le sean contrarias. Se aplica en aquellos aspectos que no estén contemplados en una ley sectorial. Cuando hubiere oposición primará la ley sectorial sobre la presente ley”.

Por su propuesta de privatizar Telecom, el proyecto de ley de telecomunicaciones acaparó la atención del Congreso, la prensa y la opinión pública en general. El proyecto de ley de servicios públicos domiciliarios no despertó mayor interés y no alcanzó a ser

debatido. Por una de esas ironías de la historia, esto permitió la consolidación conceptual de este último y el fortalecimiento de la posición del DNP al interior del gobierno como consecuencia del cambio de titulares en los ministerios de Minas y Energía y de Comunicaciones, a donde llegaron, respectivamente, Guido Nule Amín y William Jaramillo Gómez, menos involucrados personalmente con sacar adelante los proyectos sectoriales.<sup>129</sup>

Dado que el proyecto presentado en febrero no había recibido trámite alguno en el Congreso,<sup>130</sup> el gobierno estaba obligado a presentarlo de nuevo, lo que hizo en octubre de 1991. Sin embargo, el proyecto radicado difería apreciablemente del de febrero. Era más extenso: contenía 140 artículos frente a los 127 de la versión anterior, resultado de la incorporación al texto de un articulado especial referente al sector de telecomunicaciones. Asimismo, había desaparecido la idea de las salas de regulación adscritas a la Superintendencia y se retomaba el concepto original de las comisiones de regulación independientes, incluida la del sector de telecomunicaciones. En fin, sobre la relación de la ley general con las leyes sectoriales por servicios se indicaba en el artículo 139 que “en caso de conflicto con otras leyes sobre tales servicios, se preferirá ésta”. El proyecto fue radicado para iniciar su trámite por el Senado, se le asignó el número 197 y fue publicado en la Gaceta del Congreso del martes 17 de noviembre de 1992. Los senadores Jaime Ruiz Llano y Jaime Vargas Ramírez fueron designados como ponentes.

En la preparación de la ponencia, Vargas Ramírez tuvo una participación insignificante. El peso lo asumió con especial dedicación Ruiz Llano, quien trabajaría en estrecha colaboración con Evamaría Uribe y Hugo Palacios. La primera aprobación debía

---

<sup>129</sup> Guido Nule Amín, economista y dirigente liberal, reemplazó a Mauricio Vargas Linares en la cartera de Comunicaciones y posteriormente fue designado en la de Minas y Energía en sustitución de Juan Camilo Restrepo. En reemplazo de Nule Amín, llegó al ministerio de Comunicaciones William Jaramillo Gómez, dirigente liberal. Nule Amín continuó apoyando el proyecto de ley eléctrica, pero se abocó a la conciliación de éste con el proyecto de ley general de servicios públicos. De hecho, la Ley 142 incorporó un gran número de artículos de la Ley 143, en tanto que esta última integró conceptos de la primera. El trabajo de compatibilización de ambas normas se debe en gran medida a Manuel Ignacio Dussan, primer director ejecutivo de la Comisión de Energía y Gas. Por su parte, Jaramillo Gómez, curtido político y dueño de un gran pragmatismo, dejó de lado la idea de una ley sectorial y se ocupó de adelantar los procesos que permitieron la llegada de la telefonía móvil a Colombia.

<sup>130</sup> En Colombia los períodos legislativos se inician el 20 de julio y comprenden el segundo semestre del año en que se inician y el primero del siguiente. Cuando un proyecto no es debatido en una legislatura, se archiva. Para que un proyecto pase de una a otra legislatura se requiere que haya tenido al menos un debate o una aprobación. Un proyecto necesita cuatro debates o aprobaciones, dos en cada Cámara, para convertirse en ley.

darse en la Comisión Sexta.<sup>131</sup> Ruiz Llano emprendió una dedicada labor de persuasión con cada uno de los miembros de esta comisión, sin encontrar mayores objeciones. Al parecer, según expresaría Jaime Ruiz más tarde, por las dimensiones y la complejidad del proyecto, ninguno de sus colegas de comisión lo leyó completo. Cuando finalmente rindió ponencia, la única objeción presentada la hizo el propio Ruiz Llano, quien propuso introducirle algunos cambios de último momento. La ponencia fue aprobada por unanimidad. Con excepción de Empresas Públicas de Medellín, ninguna de las empresas del sector participó en la discusión del proyecto.<sup>132</sup> En la plenaria del Senado tampoco se presentaron mayores dificultades. El texto aprobado tenía 34 artículos más que el radicado por el gobierno, la mayoría de los cuales habían sido adicionados por el DNP. En Cámara de Representantes la ponente fue Martha Catalina Daniels, quien prácticamente no introdujo ninguna modificación al proyecto aprobado por el Senado.

Por sorprendente que pueda parecer, el proyecto de lo que sería la Ley 142 no fue objeto de grandes debates en el Congreso ni suscitó mayor interés en la prensa. El DNP organizó algunos foros en los que este fue presentado a las empresas del sector sin dar lugar a mayores objeciones o propuestas de modificación. Las empresas del sector estaban muy desprestigiadas como para oponerse a la reformas y defender el statu quo. Lo fundamental de la discusión se había dado en la Constituyente y estaba claro que, siempre que acogiera los lineamientos constitucionales, el gobierno tenía las manos libres para diseñar su reforma. Además, el racionamiento eléctrico, la crisis del agua en Barranquilla y otras ciudades y la huelga de Telecom habían creado en la opinión pública un ambiente totalmente favorable a cualquier reforma que el gobierno quisiera impulsar. Así, la Ley 142, que dio paso a la transformación estructural más profunda y duradera de todas las impulsadas por la administración Gaviria, pasó por el Congreso sin estridencia ni grandes debates, con un registro de tono menor.

---

<sup>131</sup> Para el trabajo legislativo, cada una de las cámaras del Congreso colombiano está dividida en comisiones especializadas, en las cuales los proyectos son sometidos a su primera discusión.

<sup>132</sup> Entrevista a Jaime Ruiz Llano, noviembre de 2009.

## **Conclusiones**

Es claro que buena parte de las circunstancias que hicieron posible el proceso de reforma del sector de saneamiento en Colombia son totalmente idiosincrásicas y, por tanto, irrepetibles. Las “lecciones aprendidas” que pueden extraerse se refieren, por ende, a la forma en que el gobierno de Gaviria supo y pudo aprovechar las oportunidades que se le presentaron para impulsar las reformas.

Lo primero que debe destacarse es la rápida comprensión, por parte de la administración Gaviria, de que la reforma del sector de servicios públicos domiciliarios era un elemento fundamental de su enfoque de política pública general o, más precisamente, de su visión de una economía más orientada por las fuerzas de mercado. Así, aunque el modelo institucional estatista estaba en crisis desde la administración de Belisario Betancur a principios de los años ochenta, ni el gobierno de éste ni el posterior de Virgilio Barco habían encontrado los mecanismos para enfrentar la crisis por fuera del marco institucional prevaleciente de empresas estatales orientadas por la noción tradicional de servicio público y desprovistas de visión comercial. El caso de Barranquilla puso de manifiesto de forma ostensible que el problema fundamental no era uno de ingeniería o de monto de inversiones, sino de asignación eficiente de los recursos. La claridad que sobre este punto tuvo la administración Gaviria fue fundamental para definir la orientación del proceso de reforma.

El segundo aspecto que debe mencionarse tiene que ver con el papel del Departamento Nacional de Planeación en el diseño y la orientación de la política pública. El DNP logró consolidarse como un cuerpo técnico conformado por profesionales jóvenes altamente comprometidos con el desarrollo del país. Bajo los gobiernos de Barco y Gaviria, los equipos del DNP gozaron de gran credibilidad frente a la dirección y los ministerios y jugaron, por tanto, un destacado papel en los procesos de reforma adelantados por esas administraciones.

El fuerte apoyo del presidente Gaviria al proceso de reforma también fue un factor definitivo. En los regímenes presidenciales como el de Colombia y los demás países de América Latina, la posición del presidente es definitiva en cualquier decisión de política pública. Sin involucrarse en los detalles, pero con una clara comprensión de la visión general, Gaviria apoyó decididamente el proceso de reforma liderado por el DNP.

Finalmente, aunque probablemente sea lo más importante, debe señalarse el estado de la opinión pública, ampliamente favorable a la reforma de los servicios públicos y de muchos otros aspectos del marco institucional. Sin duda alguna, esta coyuntura fue generada por la propia crisis de los servicios, pero el mérito del gobierno radicó en haber sabido entender la situación y explotarla a fondo. Armando Montenegro, artífice de buena parte de las reformas de la administración Gaviria, confesó que en esa época por momentos sentía que la realidad era como de plastilina y que era posible modelarla toda, o casi toda.

## Bibliografía

- Alzate, María Cristina. 2006. “La estratificación socioeconómica para el cobro de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. ¿Solidaridad o focalización?”. Serie Estudios y Perspectivas 14. Bogotá: CEPAL. Septiembre.
- Avendaño, R.D., G. Piraquive, y B. Vásquez. 1994. “Evaluación del desempeño de las entidades del sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia”. *Planeación & Desarrollo*. XXV (1).
- Bernal, P.I. 1991. “La crisis de los servicios de acueducto y alcantarillado en Barranquilla”. En: L.M. Cuervo, P.I. Bernal, M.M. Maldonado Copello, et al. *Agua: pasado y presente. La gestión del servicio en Colombia*. Bogotá: CINEP.
- Caballero Argaez, Carlos, Alejandro Jadresic, y Manuel Ramírez Gómez. 2004. “El marco institucional para la regulación, supervisión y el control de los servicios públicos en Colombia: propuesta para su fortalecimiento”. Bogotá: Banco Mundial.
- Castalia Strategic Advisors. 2005. “Case Study in Colombia’s Water and Sanitation Sector Economic Regulation. Final Report”. Informe preparado para el Banco Mundial. Washington, DC.
- Colpas Gutiérrez, Jaime. 2004. “Mitos en la historia de Barranquilla: análisis crítico de los problemas historiográficos de una ciudad del Caribe colombiano”. *Historia Caribe*. IV (9): 67-81. Barranquilla: Universidad del Atlántico.
- Comisión Nacional de Energía. 1991a. *Evaluación del sector eléctrico colombiano 1970-1990*. Bogotá: CNE.
- . 1991b. *Modelos internacionales de organización del sector eléctrico*. Bogotá: CNE.
- . 1991c. *Privatización del sector eléctrico: la experiencia internacional*. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía/CNE/Banco Mundial.
- Consejería para la Modernización del Estado. 1993. *Hacia un Estado moderno*. Bogotá: Presidencia de la República. Febrero.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. 1991. “Estrategia de reestructuración del sistema eléctrico”. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. 21 de mayo.

- . 1995a. “Plan de agua 1995-1998”. Documento CONPES 2767. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- . 1995b. “Participación del sector privado en infraestructura física”. Documento CONPES 2775. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- . 1995c. “La participación privada en el sector de agua potable y saneamiento básico”. Documento CONPES 2912. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Credencial Historia*. 2003. “El plebiscito de la séptima papeleta”. (159). Bogotá. Marzo.
- Cuervo, L.M. 1991. “La crisis del agua potable en Colombia: aspectos cruciales y vías de solución”. En: L.M. Cuervo, P.I. Bernal, M.M. Maldonado Copello, et al. *Agua: pasado y presente. La gestión del servicio en Colombia*. Bogotá: CINEP.
- De la Calle Lombana, Humberto. 2004. *Contra todas las apuestas. Historia íntima de la Constituyente de 1991. Prólogo de César Gaviria*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Departamento Nacional de Planeación. 1982. *Plan de Desarrollo 1982-1986. Cambio con equidad*. Presidencia de Belisario Betancur. Bogotá: DNP. Disponible en: <[www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores/tabid/66/Default.aspx](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores/tabid/66/Default.aspx)>.
- . 1986a. *Gaceta DNP. Resoluciones del DNP y la JNT de Servicios Públicos*. (8). Bogotá: DNP. Noviembre.
- . 1986b. *Las tarifas de los servicios públicos: normas y doctrinas*. Bogotá: DNP.
- . 1986c. *Plan de Desarrollo 1986-1990. Plan de economía social*. Presidencia de Virgilio Barco. Bogotá: DNP. Disponible en: <[www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores/tabid/66/Default.aspx](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores/tabid/66/Default.aspx)>.
- . 1987. *Gaceta DNP. Resoluciones del DNP y la JNT de Servicios Públicos*. (10). Bogotá: DNP. Febrero.
- . 1990. *Plan de Desarrollo 1990-1994. La revolución pacífica*. Presidencia de César Gaviria. Bogotá: DNP. Disponible en: <[www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores/tabid/66/Default.aspx](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores/tabid/66/Default.aspx)>.
- 1991. “Proyecto de ley estatutaria de servicios públicos”. Primer Borrador. Contrato DNP-028-91. 25 de octubre.

- . 1994. *Plan de Desarrollo 1994-1998. El salto social*. Presidencia de Ernesto Samper. Bogotá: DNP. Disponible en: <[www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores/tabid/66/Default.aspx](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores/tabid/66/Default.aspx)>.
- . 1998. *Plan de Desarrollo 1998-2002. Cambio para construir la paz*. Presidencia de Andrés Pastrana. Bogotá: DNP. Disponible en: <[www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores/tabid/66/Default.aspx](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores/tabid/66/Default.aspx)>.
- Eastman Robledo, Jorge Mario. 1993. *Constitucionalismo latinoamericano: tablas comparativas de las cartas políticas de América del Sur*. Bogotá: Fondo de Publicaciones de la Cámara de Representantes.
- Económica Consultores. 2004. “Diagnóstico del impacto sobre cada sector (acueducto, alcantarillado, aseo, energía, gas y telecomunicaciones) de la legislación y normatividad específica que en materia de servicios públicos domiciliarios se expidió en cumplimiento de los preceptos constitucionales de 1991”. Informe final para la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Bogotá: Económica Consultores Ltda.
- Fernández, Diego. 2004. “Desarrollo económico reciente del sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia”. Estudio elaborado para el Banco Mundial. Bogotá.
- Foster, Vivian. 2002. “Diez años de reforma del servicio de agua potable en Latinoamérica: hacia un modelo anglo-francés”. *Revista de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico*. (8). Bogotá: Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Febrero.
- Granda Marín, Alberto. 1994. “Asamblea Nacional Constituyente y Constitución política de 1991”. *Pensamiento Humanista*. (2). Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.
- Legislación Económica*. 1960. XVII (193). Bogotá: LEGIS. Agosto.
- Lemos Simmonds, Carlos. 1991. *El Estado ladrón*. Bogotá: Fundación Nueva República.
- López Michelsen, A. 1990. “Segunda carta a un constituyente”. *El Tiempo*. 26 de octubre.
- Maldonado, María Mercedes, y Gonzalo Vargas Forero. 2001. “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. La descentralización del sector de agua

- potable y saneamiento básico”. Documento No 166. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Montenegro, A., y R. Rivas. 2005. *Las piezas del rompecabezas*. Bogotá: Taurus.
- Organización Panamericana de la Salud. 1996. “Análisis del sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia”. Bogotá: OPS.
- Palacios Mejía, Hugo. 1999. *El derecho de los servicios públicos*. Bogotá: Derecho Vigente.
- Pardo Rueda, Rafael. 2004. *La historia de las guerras*. Bogotá: Javier Vergara Editor.
- Pérez Villa, Jorge. 1995. *Constitución política de Colombia*. Bogotá: Leyer.
- Posada Carbó, Eduardo. 1986. “Karl C. Parrish: un empresario colombiano de los años 20”. *Boletín Cultural y Bibliográfico*. XXIII (8).
- Ribi, R., T. Byer, y J.F. Landeau. 1990. “Colombia. The Power Sector and The World Bank, 1970-1987”. Informe No 8.893. Washington, DC: Banco Mundial.
- Stein, Ernesto, y Mariano Tommasi, editores. 2007. *Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies*. Washington, DC: BID.
- Vélez, L.G. 2005. “Génesis de Empresas Públicas de Medellín: el papel de Diego Tobón Arbeláez”. *Revista Empresas Públicas de Medellín*. 15 (4). Medellín.
- Vidal Perdomo, Jaime. 2004. “Reforma administrativa de 1968: antecedentes, teoría de la organización y funcionamiento, sus principales consecuencias”. *Revista Universitas*. (108): 317-334. Bogotá: Universidad Javeriana.