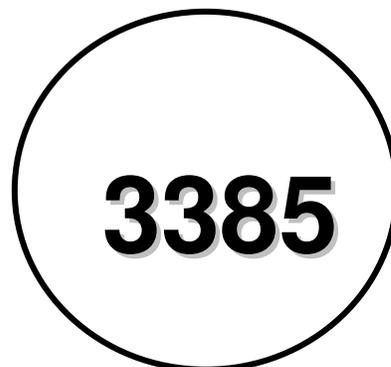


Documento

**Conpes**

---

Consejo Nacional de Política Económica y Social  
República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación



**Participación Privada en Servicios Públicos Domiciliarios –  
Lineamientos de Política**

Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
DNP: DIES – DDUPA  
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
Ministerio de Minas y Energía  
Ministerio de Comunicaciones

Versión aprobada

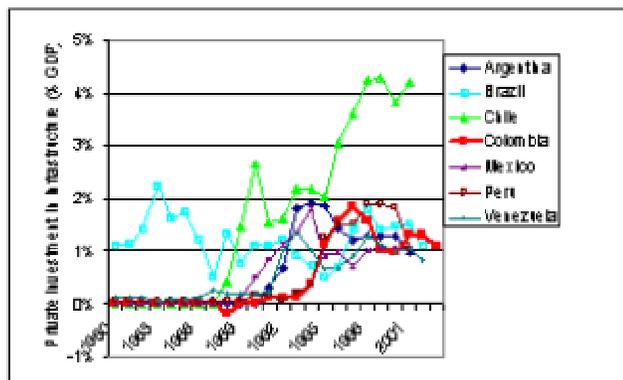
Bogotá, D.C., 10 de octubre de 2005

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES- los lineamientos de política para promover la participación privada para el desarrollo y financiamiento de los servicios públicos domiciliarios.

## I. INTRODUCCIÓN

La participación privada se ha consolidado como promotora del desarrollo de la infraestructura en América Latina a partir de los noventa. De acuerdo con cifras del Banco Mundial<sup>1</sup>, en Colombia se han registrado inversiones de capital privado en infraestructura comparables con las que se han presentado en otros países de América Latina, en un rango de 1 a 2% del PIB, siendo Chile el país que presenta los mayores niveles al registrar una inversión privada del 3 al 4% del PIB (Gráfico 1).

**Gráfico 1**  
**Inversión Privada en Infraestructura en América Latina 1980-2002**



Fuente: Banco Mundial, 2004, adaptado de Easterly y Serven para el documento REDI

Esta dinámica de inversión privada en América Latina ha presentado una disminución durante los últimos años. Al analizar esta desaceleración a nivel local, se deben considerar factores internos como el ciclo recesivo de finales de la década de los noventa que incidió sobre los niveles de demanda, lo cual estuvo acompañado de la pérdida del grado de inversión del país, la crisis del sector financiero local y factores externos como la reducción de los flujos de inversión en los países en desarrollo. En los últimos años, el crecimiento económico, el aumento de flujos de capital extranjero hacia el país y la recuperación del sector financiero han constituido un entorno favorable

<sup>1</sup> Documento “Colombia Recent Economic Developments in Infrastructure – REDI: balancing social and productive needs for infrastructure”, Banco Mundial, noviembre de 2004.

para el desarrollo de la inversión en el país. Esto se ha complementado con las políticas sectoriales orientadas a fortalecer el marco para la realización de inversiones en el desarrollo de la infraestructura y la prestación de servicios públicos.

## **II. ANTECEDENTES**

La Constitución Política de 1991 dispuso el deber del Estado de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos, por ser inherentes a la finalidad social del Estado. En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios (Ley 142 de 1994) y la Ley Eléctrica (Ley 143 de 1994) establecieron bases normativas para la definición de un modelo de prestación de servicios públicos domiciliarios, y para la participación privada en la provisión de estos servicios. A nivel institucional, las leyes 142 y 143 de 1994 determinaron la creación de las comisiones de regulación de agua potable y saneamiento básico – CRA; energía y gas – CREG, y telecomunicaciones – CRT, así como el marco legal para el desarrollo de la funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios –SSPD-.

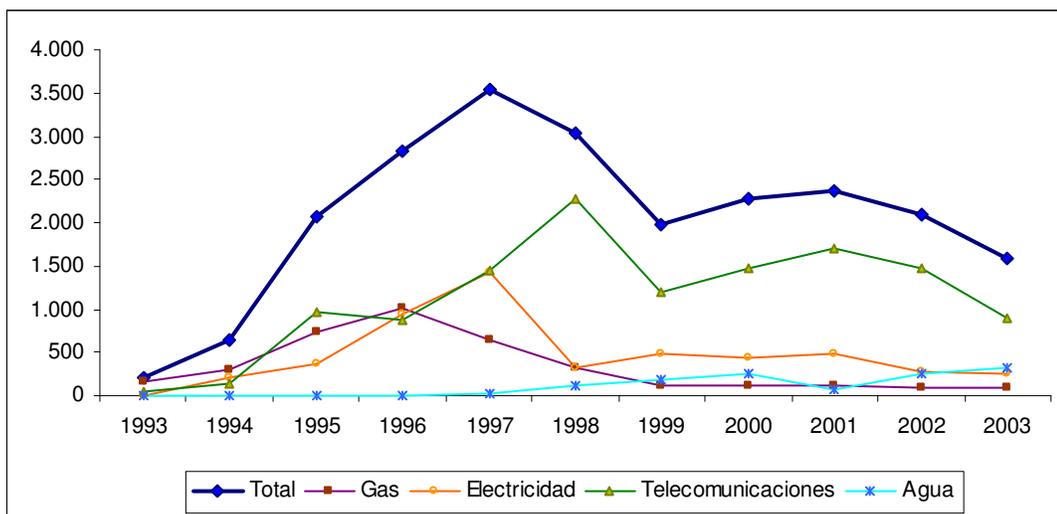
De esta manera, el cambio en el modelo de Estado permitió la orientación de la acción pública hacia la planeación, regulación, inspección, vigilancia y control de la provisión de bienes y servicios. En ese contexto, el Gobierno Nacional inició un proceso consistente de vinculación de inversión privada en la prestación de servicios y en la provisión de infraestructura, el cual ha sido respaldado y fortalecido por las políticas de los últimos cuatro Gobiernos.

El Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” (2002-2006) reafirma el interés del Gobierno por impulsar la participación privada y fortalecer las reglas de juego para los agentes económicos, con el objetivo de: i) fomentar la eficiencia en la construcción y operación de proyectos y servicios; ii) promover la competencia; iii) eliminar la presión fiscal que genera la financiación y operación públicas de los proyectos y servicios; iv) aumentar los flujos de inversión local y extranjera; y v) promover la democratización de la propiedad y el desarrollo del mercado de capitales.

Bajo el marco normativo establecido en Colombia, y con el desarrollo de condiciones para la inversión en los diferentes sectores, se han llevado a cabo procesos para la vinculación de capital privado a proyectos estratégicos de infraestructura física desde comienzos de la década de los noventa. Entre 1993 y 2003 la inversión privada en los servicios públicos, alcanzó un total estimado

de \$22.6 billones de 2004, cifra en la que el sector eléctrico aportó un total aproximado de \$5.2 billones (23%), el sector de gas alcanzó los \$3.7 billones (16%), las comunicaciones domiciliarias y no domiciliarias una cifra cercana a los \$12.4 billones (55%) y el sector de agua y alcantarillado más de \$1.3 billones (6%), (ver Gráfico2). En el Anexo se exponen a manera de diagnóstico las dinámicas experimentadas por cada sector.

**Gráfica 2**  
**Comportamiento de la inversión privada en servicios públicos en Colombia**  
Miles de millones de pesos de 2004



Cálculos: DNP – DIES

De manera complementaria se han diseñado herramientas de política orientadas a consolidar el proceso de participación privada en infraestructura. Es el caso del documento Conpes 3281 de 2004 “Estrategia para adelantar un programa de aprovechamiento de activos y enajenación de participaciones de la Nación y sus entidades en empresas públicas y privadas”, que propone como estrategia para el aprovechamiento de recursos de patrimonio público: i) avanzar en el proceso de saneamiento de las finanzas públicas; ii) propiciar el programa de democratización de la propiedad accionaria; iii) fortalecer el mercado de capitales; iv) enfocar el Estado y los limitados recursos públicos fundamentalmente a las actividades que se enmarcan dentro de las responsabilidades del Estado Social de Derecho; y v) apoyar los proyectos de desarrollo regional de las entidades territoriales donde se ubique la actividad principal de las empresas cuyas acciones se enajenen.

Adicionalmente, producto de la iniciativa del Gobierno Nacional en respuesta a la necesidad de generar herramientas que incentiven la confianza y la claridad en las reglas de juego para promover la inversión, fue aprobada por el Congreso de la República la Ley 963 de 2005 “Por la cual se instaura una ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia”. Con esta ley se busca que el inversionista tenga la confianza y seguridad de que aquellas leyes o actos administrativos que hayan sido identificados como determinantes para tomar su decisión de invertir, se continúen aplicando durante el término del contrato de estabilidad jurídica que suscriba, el cual se podrá establecer por una duración no menor a 3 años ni superior a 20 años.

Con respecto al manejo de riesgo contractual, se han mantenido vigentes los desarrollos asociados con la Ley 448 de 1998, el Decreto 423 de 2001 y los arreglos operativos establecidos en los documentos Conpes 3107 y 3133 de 2001. En dichos documentos se establecieron lineamientos de política de manejo de riesgo contractual del Estado en procesos de participación privada en infraestructura. Esta política se fundamenta en principios como: i) contar con información confiable para reducir la percepción de los riesgos; ii) identificación y asignación clara de los riesgos a las partes en los contratos; iii) asignación de los riesgos de manera que se minimice el costo de su mitigación; y iv) asignación de cada riesgo a la parte que mejor lo pueda controlar.

De otra parte, se ha identificado la importancia de adoptar medidas sobre factores que inciden en las decisiones de inversionistas privados, relacionados con desarrollos en temas como la estabilidad tributaria y fiscal, el marco normativo y regulatorio, y la seguridad, las cuales podrían constituirse en obstáculos al momento de evaluar inversiones. Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se presentan lineamientos de política para promover la participación privada para el desarrollo y financiamiento de los servicios públicos domiciliarios. La definición de estas políticas constituye una medida complementaria a la política establecida para adelantar un programa de aprovechamiento de activos y enajenación de participaciones de la Nación en empresas públicas y privadas, que incluye activos de los sectores de servicios públicos domiciliarios.

### **III. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

Considerando los avances en aspectos estratégicos tales como el marco normativo para el manejo de riesgo contractual y la estabilidad jurídica, que inciden en la toma de decisiones de

inversionistas privados y en su percepción de riesgo sobre la inversión al emprender proyectos para el desarrollo y financiamiento de los servicios públicos domiciliarios, a continuación se presentan lineamientos a nivel sectorial. Para su desarrollo, se considera conveniente dar continuidad en la interacción con los grupos de interés a nivel sectorial, lo cual contribuirá al proceso de puesta en marcha de los lineamientos de política que se plantean en este documento.

## **1. Sector Agua Potable y Saneamiento Básico**

El Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT ha considerado estratégico para el sector impulsar procesos de regionalización, en especial en los componentes de administración, operación y mantenimiento. Para ello es necesario evaluar la competencia que tienen los departamentos contenida en el artículo 7 de la Ley 142 de 1994 que les permite organizar asociaciones de municipios para prestar los servicios públicos, respetando en todo caso el ámbito de competencias establecidas. El MAVDT apoyaría la difusión regional de los modelos empresariales a través de los departamentos, así como el desarrollo de modelos de contrato tipo con los nuevos prestadores regionales.

Así mismo, considerando la facultad que la Ley 142 de 1994<sup>2</sup> le dio a las Comisiones de Regulación para agrupar, fusionar o liquidar empresas cuando esto conlleve a un mejor servicio, mayor eficiencia y aprovechamiento de economías de escala, el Gobierno Nacional promoverá procesos de regionalización, lo cual a su vez permitirá la conformación de mercados más atractivos para la participación privada.

Adicionalmente, el MAVDT ha liderado el Programa de Modernización Empresarial -PME-, cuyo objetivo es incrementar los niveles de cobertura y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico, mediante la creación o consolidación de entidades prestadoras autónomas, que operen con esquemas de gestión empresarial, aseguren índices crecientes de eficiencia y productividad, así como la calidad de las inversiones que obedezcan a un plan de inversión integral diseñado y ejecutado por un operador especializado.

A través del Programa, el MAVDT continuará fortaleciendo todos los procesos de modernización empresarial que se encuentran actualmente en ejecución con cobertura en 24

---

<sup>2</sup> Artículo 73 de la Ley 142 de 1994.

municipios. Así mismo continuará gestionando la estructuración de nuevos proyectos incluidos esquemas regionales y de modernización.

En este sentido, el adecuado funcionamiento del PME es fundamental para mejorar las condiciones para la vinculación del sector privado en la prestación de los servicios. Sin embargo, se requiere definir un esquema que le permita operar dentro de un ambiente institucional más estable, que se traduzca en un esquema de acumulación de conocimiento en el diseño y seguimiento de los contratos con operadores en los diferentes proyectos. Si bien el PME se puede considerar un proceso innovador del que no se tenía antecedentes, es el momento para evaluar posibles ajustes que permitan dar continuidad al programa de una forma más masiva.

Teniendo en cuenta la experiencia adquirida por el MAVDT con los procesos estructurados durante los últimos años, los nuevos procesos abordarán la selección de municipios que hayan manifestado su interés y compromiso de emprender las reformas y cuenten con los respectivos Acuerdos del Concejo Municipal para: i) reestructurar y reorganizar la prestación de los servicios, incluyendo la posibilidad de formar parte de esquemas regionales; ii) realizar las acciones, contrataciones y convenios necesarios para lograrlo; iii) vincular a un operador especializado en la prestación; iv) emprender una estrategia para preparar la entrega de los activos afectos a la prestación del servicio y organizar administrativa y jurídicamente el ente departamental que actúa como articulador entre la nación y los municipios y promueva la aglomeración y v) autorizar a la administración municipal para comprometer vigencias futuras de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones - SGP.

Las fuentes de financiación de los esquemas de prestación de servicio, estarán garantizadas a través de: i) consolidación y aplicación de la regulación tarifaria; ii) una mejor focalización de subsidios en usuarios con menor capacidad de pago; iii) ajustes a los mecanismos de asignación y giro de los recursos del SGP, de forma que se asegure su eficiente utilización en los procesos con participación privada; iv) asignación de los recursos del Gobierno Central siempre dentro de procesos de transformación o fortalecimiento empresarial, con prestadores regionales que cumplan los lineamientos de buenas prácticas de gobierno corporativo.

## **2. Sector Eléctrico**

En el período comprendido entre 2005 - 2006, el lineamiento central de política está basado en el objetivo de consolidar la sostenibilidad del segmento de distribución de energía eléctrica, a través de la gestión administrativa al interior de cada una de las entidades, y el establecimiento de indicadores de desempeño de referencia en las áreas críticas de las empresas. En el largo plazo, período comprendido entre el 2009 a 2013<sup>3</sup>, para el segmento de generación de energía, es indispensable la definición de un marco regulatorio que refleje adecuadamente el riesgo de expansión y respaldo de oferta de generación de energía para el desarrollo de inversiones que satisfagan adecuadamente la demanda.

De otra parte, en las empresas distribuidoras-comercializadoras, adscritas al Ministerio de Minas y Energía, se están implementando acciones, tales como, la adopción de prácticas de gobierno corporativo, el fortalecimiento de la gobernabilidad en la gestión de las Empresas y la rendición de cuentas, sistemas de control de gestión y evaluación de resultados, con el objeto de contar con empresas enfocadas a la generación de valor, lo que resultaría en una mayor confianza de los inversionistas. Así mismo, se está adelantando el análisis técnico, financiero y legal de empresas distribuidoras – comercializadoras con participación accionaria mayoritaria de la Nación, según lo establecido en la política gubernamental definida en el Documento Conpes 3281 de 2004 para estas empresas. Todo esto con el fin de establecer la posibilidad de una estrategia de democratización de estas empresas.

En la actividad de comercialización, es necesario el establecimiento de desarrollos regulatorios que aseguren la prestación del servicio a los usuarios de menores recursos y el equilibrio entre los costos de comercialización, las contribuciones y los subsidios de todos los comercializadores a nivel de usuarios en un municipio, para que el criterio de eficiencia de la CREG sea convergente con los incentivos regulatorios para la universalización del servicio.

Al respecto, la expansión del sistema de distribución no se ha dado en zonas rurales porque los distribuidores en éstas zonas tienen un costo marginal superior al costo medio que le reconocen en la tarifa, y tampoco en zonas urbanas porque estos tienen que asumir unos costos financieros que se producen cuando hacen una expansión y no tiene una demanda inmediata, como es el caso de construcción de redes en zonas de expansión urbana con potencial de desarrollo.

---

<sup>3</sup> Período de Análisis utilizado por la Unidad de Planeación Minero – Energética para elaborar el Plan de Expansión de Referencia Generación – Transmisión 2004 – 2018.

En 2004 se contó con una capacidad neta instalada en generación de 13.398 MW<sup>4</sup> y una demanda máxima de 8.332 MW. Esto, debido a la capacidad adicional instalada por los agentes privados a finales de la década de los 90 y la caída en la demanda de energía, producto de la recesión económica del mismo periodo. Los análisis para el largo plazo, período 2009 -2013, muestran que para el sistema es indispensable la instalación de los 660 MW hidráulicos correspondientes al Proyecto Porce III y que ante los resultados arrojados en simulaciones de eventos extremos se disponga de expansión adicional en generación de 850 MW.

Para poder iniciar estas gestiones se requiere que la CREG continúe adelantando el análisis y estudio del Mercado de Energía Mayorista y que se logre desarrollar un marco regulatorio con señales de precios que motiven la toma de decisiones de inversión privada en generación, como lo es el estudio del nuevo cargo por confiabilidad. Estos marcos regulatorios permitirían contar con elementos para el desarrollo de inversión en proyectos de generación con la capacidad suficiente para atender la demanda futura de energía eléctrica en el país.

Para esto el Gobierno Nacional por medio del Conpes 3356, recomendó una serie de medidas al Ministerio de Minas y Energía –MME-, a la Unidad de Planeación Minero Energética –UPME- y a la Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG, para que: i) adelanten las gestiones necesarias para evaluar el clima de inversión en la realización de proyectos de generación del sector eléctrico identificados en el plan de expansión, de tal forma que se consideren los cambios de política pertinentes y/o acciones que deba adelantar a través de sus entidades adscritas o vinculadas; ii) adelanten las gestiones necesarias para que el sector cuente con un nuevo cargo por confiabilidad antes de junio de 2006, y iii) realicen un seguimiento a los proyectos del plan de expansión de generación, especialmente posterior a la expedición del marco regulatorio por parte de la CREG del nuevo cargo por confiabilidad.

Así mismo se recomienda adoptar esquemas que permitan establecer un marco regulatorio que considere adecuadamente los requerimientos técnicos del sistema, tales como las necesidades de soporte de tensión, generaciones mínimas de estabilidad, y seguridad y servicios complementarios<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Datos Preliminares, Fuente MME.

<sup>5</sup> Según el código de redes: i) todas las plantas del SIN están obligadas a participar en el control de tensión, por medio de la generación o absorción de potencia reactiva de acuerdo con la curva de capacidad declarada en los formatos de capacidad; y ii) la generación mínima de seguridad hace referencia a la generación requerida para soportar la tensión y aliviar sobrecargas en zonas del STN, STR o SDL.

### 3. Sector Gas

El documento Conpes 3244 de septiembre de 2003 “Estrategias para la dinamización y consolidación del sector gas natural en Colombia” estableció como lineamientos de política y estrategias los siguientes: i) reglamentación del artículo 8 de la Ley 812 de 2003, que hace referencia al desmonte de los subsidios de combustibles líquidos en el mercado; ii) homogenización de los períodos de indexación de los combustibles; iii) reglamentación de las exportaciones de Gas Natural y; iv) dar viabilidad el negocio de transporte de gas natural al interior del país en el largo plazo, mediante la coordinación de instrumentos, la reestructuración empresarial y el uso eficiente de la canasta de energéticos sobre la base de mecanismos de mercado. En desarrollo de lo anterior, se autorizó a la Nación para que adelante el proceso de vinculación de capital privado al negocio de transporte de gas asociado a la empresa ECOGAS.

Los objetivos de política energética buscan mejorar la oferta de energía, reducir los costos de prestación, y promover la conservación y el uso racional de los recursos energéticos. Para el cumplimiento de estos objetivos el impulso a la industria del gas natural es prioritario dado que es un combustible más económico en relación con sus sustitutos energéticos. Las principales líneas de acción de los objetivos de política son: i) masificar el consumo de gas natural en las ciudades y gas licuado de petróleo en las zonas rurales; ii) incentivar la participación privada en la producción iii) reflejar los componentes de costos de producción y prestación de los servicios en los precios; y iv) procurar adicionar nuevas reservas de gas natural por medio de la creación de nueva demanda permitiendo aumentar las exportaciones del mismo.

### 4. Sector Telecomunicaciones

El Gobierno Nacional continuará promoviendo la participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones y orientando el desarrollo del sector de acuerdo con las tendencias mundiales de convergencia tecnológica, competencia y globalización. Para estos efectos se recomienda implementar las siguientes estrategias:

- **Fomentar el fortalecimiento de los portafolios de servicios de los prestadores:** en atención a la reciente evolución del sector de telecomunicaciones en el ámbito mundial, caracterizada entre otros por la integración de diversos servicios y redes, se recomienda fomentar el fortalecimiento de los portafolios de servicios ofrecidos por los prestadores de servicios públicos

domiciliarios, a través de la integración de servicios complementarios, tanto domiciliarios como no domiciliarios.

Para estos efectos, se recomienda a los prestadores, sin perjuicio de la autonomía que tienen las empresas para tomar sus propias decisiones, evaluar las diferentes alternativas que les permitan entrar en nuevos mercados, considerando entre otras: i) estudiar la conveniencia de prestar directamente nuevos servicios, considerando para ello la vinculación de capitales privados; ii) evaluar la viabilidad y conveniencia de vincular aliados estratégicos a sus operaciones empresariales; y iii) analizar otros posibles esquemas que les permita entrar en nuevos mercados y fortalecer sus portafolios de servicios.

Las alternativas que sean definidas por los diferentes prestadores para permitir su entrada en nuevos mercados, se deberán ajustar al marco legal vigente, deberán atender la política de manejo del riesgo contractual del Estado para procesos de participación privada en infraestructura, en los eventos que sea pertinente, y deberán capitalizar la experiencia que se tiene en el sector en materia de participación privada en la provisión de servicios públicos de telecomunicaciones. De la misma manera, las opciones determinadas deberán garantizar la continuidad en la prestación de los servicios que ofrecen actualmente.

- **Proceso de liquidación de los contratos de asociación a riesgo compartido:** mediante el Documento Conpes 3268 de febrero de 2004 se establecieron los lineamientos para la posible solución negociada de las controversias resultantes de los contratos de asociación a riesgo compartido suscritos por Telecom y las Telesociadas. Teniendo en cuenta los resultados obtenidos hasta el momento como producto de la implementación de tales lineamientos, se recomienda mantener la política gubernamental dispuesta en tal documento y así continuar la búsqueda de soluciones negociadas a las mencionadas controversias, en la medida que sea viable técnica, económica y jurídicamente. El adecuado desarrollo de este proceso aportará elementos para la estructuración y ejecución de procesos de vinculación de inversionistas privados en el sector telecomunicaciones.

- **Marco institucional, normativo y regulatorio del sector:** se recomienda tomar en consideración en el desarrollo del marco de prestación de los servicios de comunicaciones, la aplicación de los siguientes principios generales de: i) competencia y neutralidad tecnológica,

estimulando la prestación de los servicios en condiciones de eficiencia; y ii) convergencia, haciendo posible la confluencia de redes, terminales y servicios.

En este sentido, se recomienda al Ministerio de Comunicaciones, dentro del ámbito de sus competencias, emprender las tareas necesarias para promover un marco normativo integral para el sector, en el que se evalúe la actual clasificación de los servicios de telecomunicaciones, para permitir que el sector se adecue al dinamismo propio del desarrollo tecnológico. Este marco normativo promoverá el acceso al mercado en condiciones de igualdad, considerando la equidad en materia de obligaciones y derechos de los operadores.

Así mismo, se recomienda que en el desarrollo del marco regulatorio se evalúen las posibles distorsiones del mercado debidas a la regulación por servicios y se tengan en cuenta condiciones que fomenten la competencia en el entorno de convergencia.

#### **IV. RECOMENDACIONES**

El Departamento Nacional de Planeación –DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público –MHCP, el Ministerio de Minas y Energía –MME, el Ministerio de Comunicaciones y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –MAVDT recomiendan al CONPES:

1. Aprobar los lineamientos de política presentados en este documento.
2. Encargar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y al Departamento Nacional de Planeación la evaluación del Programa de Modernización Empresarial y la presentación de una propuesta de estructura organizacional y proyectos normativos que permitan apoyar la transformación empresarial y asistencia técnica, en la estructuración de procesos de vinculación de operadores especializados.

3. Solicitar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial continuar con la promoción de la participación del sector privado, los trabajadores y el sector solidario en los servicios públicos domiciliarios y desarrollar programas para fomentar la participación de los usuarios en el capital de las empresas, en el marco de los procesos liderados por el Programa de Modernización Empresarial en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
4. Solicitar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, dentro del ámbito de sus competencias, incentivar la estructuración de esquemas regionales de prestación de los servicios, en coordinación con los departamentos.
5. Solicitar al Ministerio de Minas y Energía y a la Comisión de Energía y Gas que como parte de los temas establecidos en la agenda regulatoria se de celeridad a lo siguiente: i) en generación: cargo por confiabilidad, ii) en distribución: activos de terceros e indicadores de calidad del servicio y evaluar los posibles ajustes para el próximo período tarifario bajo el principio de suficiencia financiera para la expansión del sistema de distribución y considerando las particularidades de cada sub-sistema y iii) en comercialización: costo unitario de prestación del servicio para usuarios regulados y cargo de comercialización.
6. Encargar al Ministerio de Minas y Energía, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación avanzar: i) en el análisis técnico, financiero y legal de empresas distribuidoras – comercializadoras con participación accionaria mayoritaria de la Nación, en desarrollo de la política gubernamental definida en el Documento Conpes 3281 de 2004, incluyendo la posibilidad de estructurar procesos de democratización, y ii) en el proceso para vincular un inversionista estratégico al sistema de transporte de gas asociado a ECOGAS.
7. Solicitar al Ministerio de Comunicaciones, de acuerdo con sus competencias, promover el desarrollo del marco normativo del sector de telecomunicaciones, bajo los principios de competencia, neutralidad tecnológica y convergencia, considerando para ello: i) la revisión de la clasificación actual de los servicios de telecomunicaciones; y ii) la promoción del acceso a los mercados en condiciones de igualdad.
8. Solicitar a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, en el ámbito de sus competencias, promover el desarrollo del marco regulatorio del sector de telecomunicaciones,

bajo los principios de competencia, neutralidad tecnológica y convergencia, considerando para ello: i) la mitigación de las posibles distorsiones del mercado debidas a la regulación por servicios; y ii) la orientación del proceso regulatorio a la consolidación de las condiciones que fomenten la competencia.

9. Encargar a Telecom en liquidación, a las Telesociadas en liquidación y a Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., a través de los mecanismos jurídicos idóneos para el efecto y de acuerdo con las características de cada caso en particular, continuar el proceso de liquidación de los contratos de asociación a riesgo compartido suscritos por Telecom y las Telesociadas, manteniendo la política gubernamental definida en el Documento Conpes 3268 de febrero de 2004.

## ANEXO

### DESARROLLOS EXISTENTES Y RESULTADOS DE LA PARTICIPACIÓN PRIVADA POR SECTOR

#### 1. Sector Agua Potable y Saneamiento Básico

Las reformas institucionales de los últimos quince años, han apuntado a que el sector evolucione hacia un manejo empresarial de la prestación de los servicios y han abierto un espacio para la participación privada. El resultado es la existencia de un mayor número de empresas dentro del sector y la conformación de un mercado incipiente de operadores especializados en los diferentes servicios.

La reforma enmarcada en la Ley 142 de 1994, determinó que se iniciaran procesos de transformación empresarial y que los municipios actuaran como prestador directo de los servicios sólo en casos excepcionales, habiendo agotado procesos de invitación a empresas de servicios públicos para su prestación. Sin embargo, la mayoría de municipios mantienen la figura excepcional de prestación directa y muchas comunidades se han organizado mediante otras figuras para prestar el servicio de forma independiente. Una proporción importante de los municipios con más de 100.000 habitantes han asegurado dicha transformación como empresas de servicios públicos privadas, mixtas u oficiales; sin embargo, se estima que como máximo el 20%<sup>6</sup> de los municipios entre 25.000 y 100.000 habitantes lo han hecho<sup>7</sup>.

#### La estructura industrial

Tienen carácter privado el 66% de los 32 prestadores de municipios mayores a 500.000 habitantes, y el 45% de 53 en municipios con población entre 100.000 y 500.000 habitantes, mientras en municipios menores a 100.000 habitantes predomina la figura de prestación directa por parte de los municipios o por empresas industriales y comerciales del Estado. Por tanto, es limitado el desarrollo de modelos de gestión que permita alcanzar economías de escala y agrupación en

---

<sup>6</sup> 53 de 263 municipios.

<sup>7</sup> Además, aunque la constitución de empresas por acciones implica una serie de medidas mínimas que implican un mejor manejo empresarial, en algunos casos las transformaciones implementadas en la realidad son incompletas.

poblaciones pequeñas, dada la marcada atomización de prestadores<sup>8</sup> ya que existen más de 2000 prestadores en las cabeceras municipales y más de 11.000 prestadores en las zonas rurales<sup>9</sup>

En relación con los procesos de democratización, se han constituido 65 prestadores de los servicios con participación de usuarios y trabajadores en el capital en los últimos tres años. De igual manera, en los procesos que actualmente adelanta el PME del MAVDT, se contempla la inclusión de la obligación de procesos para promover la democratización de las empresas prestadoras.

Para la prestación del servicio de aseo, la SSPD, reporta que a noviembre de 2003 están registradas 537 entidades prestadoras en 446 municipios, de las cuales 128 son empresas de servicio público, 173 son empresas industriales y comerciales del Estado, 201 son municipios directos prestadores, 31 son organizaciones autorizadas y 4 son productores marginales.

### **Los esquemas contractuales y de solución de controversias**

Los contratos del sector son relativamente recientes, por lo que aun no existe un número significativo de situaciones tipificables respecto a la solución de controversias. Se han identificado algunas problemáticas relacionadas con: i) cumplimiento de los compromisos contractuales de aportar los recursos provenientes de Ley 715; ii) programación presupuestal de los recursos de la Nación en la estructuración de los procesos; iii) corto periodo de los alcaldes frente a los tiempos que se requieren para estructurar y consolidar los contratos; iv) falta de tiempo<sup>10</sup> para formular planes maestros y ausencia en los municipios de información confiable para los procesos de estructuración; v) estrategia de aprendizaje sobre la marcha; vi) pasivos laborales y energéticos de las empresas liquidadas; vii) cambios en la estructura del PME<sup>11</sup> que impiden su consolidación,

---

<sup>8</sup> Explicada por el gran número de municipios resultantes del proceso de descentralización, la ausencia de incentivos y la deficiente gestión de las administraciones en busca de economías de escala para la prestación de los servicios.

<sup>9</sup> Inventario Sanitario Rural. MAVDT. 2001-2002. 58% son Asociaciones de Usuarios, el 30% son Juntas Administradoras o Juntas de Acción Comunal, el 12% son empresas asociativas de trabajo o corporaciones sin ánimo de lucro.

<sup>10</sup> Conflicto entre un corto periodo político de los alcaldes y el tiempo que se requiere para realizar una estructuración que contemple un plan maestro (cerca de tres años).

<sup>11</sup> Creado por el MAVDT, cofinancia la estructuración de proyectos con participación de operadores especializados, y contribuye a la financiación de las inversiones prioritarias en aquellos municipios o empresas interesados en mejorar la prestación de los servicios de agua y saneamiento por medio de la modernización de su gestión.

viii) falta de estandarización de los procesos de estructuración y documentos contractuales para la vinculación de un operador especializado y ix) recursos limitados para la supervisión y la interventoría.

### **Marcos normativo y regulatorio**

El desarrollo regulatorio que rige los contratos de prestación de servicios (operación o concesión) es incipiente, en especial en términos del régimen tarifario de los contratos y de balance de los subsidios<sup>12</sup>.

De otra parte, el marco legal estableció incentivos para la conformación de empresas regionales mediante exenciones tributarias<sup>13</sup> que permiten la conformación de mercados más atractivos por su tamaño para la vinculación de capital privado, poco aprovechados debido a que su desarrollo es en general aplicable a las empresas más grandes del país.

El Decreto 1013 de abril de 2005, establece la metodología para la determinación del equilibrio entre subsidios y contribuciones para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo para asegurar que el monto de las contribuciones sea suficiente para cubrir el total de subsidios que se otorguen en cada municipio. El Decreto 456 de 2004 establece que los recursos del SGP para el pago de los subsidios otorgados podrán estar disponibles en cuentas bancarias conjuntas de entidades prestadoras y entes territoriales.

### **Financiación**

Las principales fuentes de financiamiento de la inversión en acueducto y alcantarillado son:  
i) en un 40% los recursos públicos transferidos por la Nación a través del SGP, así como los recursos adicionales asignados por la nación a nivel municipal o regional mediante el proyecto de

---

12 En los contratos el equilibrio necesariamente se logra mediante un esquema de largo plazo, mientras que toda la norma se ha desarrollado para verificar el balance anual, el cual no coincide con el de largo plazo, y el vacío normativo genera problemas de interpretación y de aplicación.

13 Ley 788 de 2002 y sus Decretos reglamentarios 912 y 1835 de 2003.

audiencias públicas y el PME y ii) las tarifas que se han acercado a costos de prestación del servicio.

Por otra parte, el mercado financiero es limitado. Se presenta un bajo acceso del sector al crédito o éste tiene un alto costo, en especial debido a: i) riesgos asociados a la falta de independencia de muchos prestadores con respecto a las administraciones municipales; ii) la incertidumbre acerca de la asignación y efectiva ejecución de los recursos públicos y del manejo tarifario; iii) exigencia de garantías reales por parte de la Banca; o iv) los plazos de los créditos no se ajustan al periodo de maduración de las inversiones. Así mismo, el tamaño de muchos prestadores afecta negativamente las calificaciones de riesgo y limitan posibilidades de acceso a crédito.

## **2. Sector Eléctrico**

### **La estructura industrial de las Zonas Interconectadas**

Corresponde aproximadamente al 34% del territorio nacional, donde se concentra el 96% de la población. En 2004 la cobertura alcanzó un 89.89%<sup>14</sup>. Tiene un esquema de competencia con participación pública y privada en las actividades de generación y comercialización mayorista, y en un esquema de tarifa regulada la transmisión, distribución y comercialización al detal. La expansión del servicio está regida mediante una señal económica que lo remunera vía tarifa, según la regulación de la CREG. En el año 2002, se creó el Fondo de Apoyo Financiero para las Zonas Rurales Interconectadas-FAER con el objeto de aumentar la cobertura en zonas rurales donde la señal económica no remunerara la inversión requerida para proveer este servicio.

El mercado de generación es libre, competitivo y funciona bajo un despacho ideal y real que suministra la energía requerida por la demanda. La confiabilidad requerida por el sistema en el largo plazo está remunerada por el mecanismo administrado del cargo por capacidad que establece un flujo mínimo de ingresos a los generadores. A 2004 se cuenta con una capacidad neta instalada en generación de 13.398 MW<sup>15</sup>, donde aproximadamente el 53% es operado por agentes privados, y una demanda máxima de 8.332 MW. Bajo estas perspectivas de corto plazo es viable abastecer la demanda interna y exportar a los países vecinos.

---

<sup>14</sup> Cálculo preeliminar DNP-UPME.

<sup>15</sup> Datos Preliminares, Fuente MEM.

Por tratarse de un monopolio natural, la actividad de transmisión esta regida bajo un esquema de remuneración vía cargos por uso de las redes del Sistema de Transmisión Nacional -STN-, el cual es fijado por el regulador. Interconexión Eléctrica S.A - ISA, empresa con participación accionaria mayoritaria de la Nación, es propietaria en un 84.31%<sup>16</sup> de las redes de 230 kV y 500 kV que constituyen este sistema; el porcentaje restante pertenece a empresas municipales públicas (13.13%) y privadas (2.56 %).

Para estimular la participación de otros agentes se creó el mecanismo de convocatorias públicas para la construcción, mantenimiento y operación de las nuevas redes del STN. Se han desarrollado interconexiones internacionales con Ecuador y Venezuela para intercambios de energía, soportados en la Decisión CAN 536 de 2002. Los gobiernos y organismos regulatorios de los países andinos están trabajando en la consolidación del mercado eléctrico regional, que podría incluir a Panamá.

Al igual que el sistema de transmisión, la distribución es un monopolio natural de libre acceso -compuesto por sistemas regionales y locales, remunerados vía cargos por uso en sus cuatro (4) niveles de tensión. 30 empresas operan en el SIN, de las cuales 7 son privadas y 23 son públicas que atienden respectivamente al 42% y al 58% de los usuarios. En el mercado regulado, los cargos por comercialización los reglamenta una metodología fijada por la CREG; mientras que en el mercado no regulado se rigen bajo un libre acuerdo entre las partes.

### **Marcos normativo y regulatorio**

Las leyes 142 y 143 de 1994 enmarcaron las actividades de prestación de este servicio. A principio de los años 90 el sector eléctrico operaba bajo un esquema de empresas monopólicas públicas integradas verticalmente en generación, transmisión, distribución y comercialización que sostenían estructuras operativas ineficientes y onerosas, remuneradas por medio de tarifas, a las que era necesario destinar recurrentemente recursos fiscales del gobierno central para cubrir los faltantes

---

<sup>16</sup> Cálculos DNP con fuente memorias del Congreso 2003-2004. Dentro de porcentaje de ISA esta incluido Transelca.

financieros del sector<sup>17</sup>. Dado lo anterior y a los racionamientos acentuados por el fenómeno del Niño<sup>18</sup> que ratificaron la vulnerabilidad del sistema de generación hidráulico que representaba el 80% del parque de generación del país, el Gobierno Nacional en cumplimiento de la Constitución Política de 1991<sup>19</sup> y mientras se contaba con los desarrollos legales adecuados para permitir la participación de privados en los servicios públicos, estableció una política de aumento del parque de generación térmico requerido para la confiabilidad de la oferta de energía a través de contratos de compra de energía PPA's establecidos por las empresas estatales respaldados con garantías de la Nación<sup>20</sup>.

En 1996 se definió una política para vincular capital privado requerido para fomentar su crecimiento y sostenibilidad en el largo plazo. Los resultados de este proceso incluyen: i) venta de las plantas de generación de Chivor, Betania, Termocartagena y Termotasajero, y 2.079 MW instalados por generadores independientes privados, y ii) en distribución, venta de la Empresa de Energía del Pacífico – EPSA, la escisión y capitalización de Codensa de la Empresa de Energía Bogotá, y la creación y capitalización de las empresas Electrocosta y Electricaribe.

### **3. Sector Gas**

#### **La estructura industrial**

El país cuenta con 6.829 GPC<sup>21</sup> de reservas, localizados principalmente en campos de la Guajira y los Llanos Orientales, que en 2004 produjeron 619 MPCD<sup>22</sup> para abastecer una demanda nacional en todos los sectores de 614 MPCD. La relación de reservas-producción se estima que

---

<sup>17</sup> De acuerdo con informes de coyuntura económica de la Contraloría General de la República entre 1985 y 1994 se destinaron 2600 millones de dólares para sostener el sector eléctrico. Aún después de aplicar estos recursos en 1994 la deuda alcanzaba 4.150 millones de dólares, y representaba el 30% de la deuda Pública Nacional.

<sup>18</sup> Fenómeno multianual con una duración entre 6 y 24 meses, que se caracteriza por un calentamiento del Pacífico ecuatorial central y que conllevan a una disminución de los aportes hídricos requeridos por el parque generador hidroeléctrico con el consecuente aumento de utilización del parque generador Termoeléctrico.

<sup>19</sup> Era tal la situación sectorial que dentro de esta se incluyó un capítulo dedicado a los servicios públicos domiciliarios.

<sup>20</sup> PPA Power Purchases Agreements, por sus siglas en inglés

<sup>21</sup> (GPC) Giga pie cúbico

<sup>22</sup> (MPCD) Miles de pies cúbicos por día calendario

alcanza para abastecer la demanda nacional por 30 años. El desarrollo del sector depende de una demanda asegurada en el corto y mediano plazo, razón por la cual cuencas con potencial gasífero no fueron exploradas por las compañías petroleras en los últimos 15 años.

El Gobierno Nacional liberó las exportaciones de gas y la infraestructura requerida por estas para romper el círculo vicioso que se había creado. Se han firmado: un contrato de asociación para la exploración y producción costa afuera en la cuenca del Mar Atlántico, denominado Tayrona, ante la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH, con las compañías ECOPETROL, BP y Petrobras y un segundo contrato para la Evaluación Técnica en la cuenca Sinú submarino, con la Compañía BHP Billinton. Frente a la interconexión internacional, se han adelantado negociaciones con el Gobierno Venezolano para construir un gasoducto desde la Guajira hasta el Golfo de Maracaibo y se ha planteado un proyecto de exportación de gas natural hacia Panamá, bajo 2 alternativas: la construcción de un gasoducto o el transporte por medio de barcos como gas natural comprimido-GNC.

Todas las actividades de la cadena del sector son desarrolladas básicamente por el sector privado. En transporte de gas existen 8 empresas transportadoras de las cuales Promigas con 991.5 Km y Ecogas con 3.644 Km., conforman el 75% del total de las redes troncales y regionales que unen los campos productores con los centros de consumo del país. Las compañías distribuidoras actúan como constructor y operador de red, y como prestador de servicios de comercialización. En 2004, el país tenía 361 centros urbanos atendidos con gas natural con un total de usuarios residenciales de 3.508.510. Adicionalmente, con los proyectos financiados con recursos de la cuota de fomento se estima ampliar la cobertura en 327.000 nuevos usuarios.

El gas natural comprimido vehicular no ha logrado desplazar los combustibles tradicionales como la Gasolina y el Diesel por los esquemas de subsidios ocultos. En la medida que se han ejecutado las políticas de desmonte de estos, ha aumentado el número total de reconversiones de vehículos pasando de 29.922 carros en 2003 a 53.169 en 2004, lo cual hace prever que la señal de precios futura del diesel y de la gasolina permitirá una mayor sustitución de estos a gas natural, generando ventajas tanto ambientales como económicas a los usuarios y productores.

#### **4. Sector de Telecomunicaciones:**

##### **La estructura industrial**

Durante la década de 1990 el sector de telecomunicaciones tuvo en Colombia un desarrollo particular con respecto al resto de América Latina. Aunque el Estado mantuvo su participación en la prestación de los servicios, se optó por el tránsito de un esquema monopólico estatal a un esquema mixto de competencia. Las empresas estatales se ubicaron principalmente en los mercados de telefonía pública básica conmutada local – TPBCL – y de telefonía pública básica conmutada de larga distancia – TPBCLD, mientras que las empresas privadas entraron a los mercados de telefonía móvil y servicios de valor agregado<sup>23</sup>.

Actualmente la prestación del servicio de TPBCL en Colombia se caracteriza por la existencia de un operador con cobertura nacional<sup>24</sup>, 2 operadores con cobertura territorial y participación accionaria mayoritaria de la Nación<sup>25</sup>, 11 prestadores del servicio con cobertura territorial y participación accionaria mayoritaria de entidades territoriales<sup>26</sup> y 13 operadores con cobertura territorial y participación accionaria mayoritaria de empresas privadas<sup>27</sup>. Mientras que la participación del sector privado en el mercado de TPBCL es de 7%, la del sector público es del 93%, siendo el 30,3% del orden nacional y el 62,7% del territorial. Por su parte, el mercado de TPBCLD se caracteriza por la existencia de tres operadores con cobertura nacional, dos de los cuales cuentan con la participación del sector privado dentro de su estructura accionaria.

Las Tablas 1, 2 y 3 presentadas a continuación, permiten observar que el papel de los inversionistas privados en el mercado de los servicios públicos domiciliarios aún es moderado en Colombia. Como se observa en la Tabla 1, la participación privada en el mercado de TPBCL alcanza el 7% de la propiedad; adicionalmente, dicha participación se concentra, principalmente, en las empresas de menor tamaño.

**Tabla 1**  
**Caracterización de los Prestadores de TPBCL**

Líneas de TPBC en Servicio	Número Total de Líneas de TPBCL en Servicio	Prestadores de TPBCL		
		Número de Prestadores	Prestadores con Participación Privada	% Ponderado de Participación Privada
> 300 y < 1.000	1.208	2	2	100%
> 1.000 y < 10.000	16.199	3	3	97,8%
10.000 y < 25.000	87.936	3	4	38,6%
25.000 y < 100.000	259.968	6	3	53,9%
100.000 y < 200.000	711.823	3	3	4,6%
200.000 y < 1.000.000	1.041.113	3	2	5,7%
1.000.000 y < 2.500.000	5.604.858	3	1	4,3%
<b>Total</b>	<b>7.744.529</b>	<b>27</b>	<b>20</b>	<b>7,0%</b>

<sup>23</sup> Servicios de valor agregado son aquellos que utilizan como soporte servicios básicos, telemáticos, de difusión, o cualquier combinación de éstos, y con ellos proporcionan la capacidad completa para el envío o intercambio de información, agregando otras facilidades al servicio soporte, o satisfaciendo nuevas necesidades específicas de telecomunicaciones.

<sup>24</sup> Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P.

<sup>25</sup> La participación accionaria de la Nación en estas empresas es administrada por Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P.

<sup>26</sup> 5 operadores del grupo EPM, la ETB, 1 empresa intervenida por la SSPD y 4 empresas independientes.

<sup>27</sup> 7 operadores del grupo Transtel, 2 del grupo Carvajal y 4 empresas independientes.

Fuente: SSPD. Cálculos DNP

Por su parte, las Tablas 2 y 3 presentan el porcentaje de participación privada y la evolución de los tráficos en los mercados de telefonía de larga distancia, nacional e internacional. Como se observa, la participación privada en este mercado también es moderada.

**Tabla 2**  
**Caracterización de los Prestadores de TPBCLD Nacional<sup>28</sup>**

<b>Prestador</b>	<b>% Participación Privada</b>	<b>% Tráfico 2002</b>	<b>% Tráfico 2003</b>	<b>% Tráfico 2004</b>
Telecom	0%	63,5%	60,0%	60,0%
ETB	11,59%	13,8%	15,6%	16,6%
Orbitel	50%	22,7%	24,4%	23,5%
<b>Total</b>		<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: CRT. Cálculos DNP

**Tabla 3**  
**Caracterización de los Prestadores de TPBCLD Internacional<sup>29</sup>**

<b>Prestador</b>	<b>% Participación Privada</b>	<b>% Tráfico 2002</b>	<b>% Tráfico 2003</b>	<b>% Tráfico 2004</b>
Telecom	0%	37,3%	33,5%	40,5%
ETB	11,59%	28,7%	30,6%	27,2%
Orbitel	50%	34,0%	35,9%	32,3%
<b>Total</b>		<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: CRT. Cálculos DNP

La apertura del mercado, particularmente el de servicios no domiciliarios, condujo a una mejora en los indicadores generales del sector y a un aumento significativo en los niveles inversión. En efecto, aunque el sector colombiano de telecomunicaciones aún presenta niveles de progreso inferiores a los de países desarrollados, ha alcanzado un nivel similar al de países de América Latina. En 2004 Colombia reportó una densidad de telefonía fija superior al promedio de la región (16,4 líneas fijas por cada 100 habitantes)<sup>30</sup>, aún cuando presentó niveles comparativamente bajos en densidad de Internet (7.9%).

<sup>28</sup> Tráfico saliente medido en número de minutos. Esta información no incluye los tráficos del servicio de TPBCL Extendida.

<sup>29</sup> Tráfico saliente medido en número de minutos.

<sup>30</sup> Valor superior al promedio latinoamericano durante ese mismo año (13.6%).

## Los esquemas contractuales y de solución de controversias

La participación privada en el desarrollo y la prestación de los servicios domiciliarios de telecomunicaciones se ha realizado durante los últimos 15 años mediante: i) contratos de asociación a riesgo compartido con empresas privadas; ii) el otorgamiento de licencias; y iii) la emisión de acciones en el mercado público de valores. Adicionalmente, durante los últimos años se han estructurado procesos de enajenación de activos a nivel territorial.

Por una parte, con el propósito de ampliar sus redes de TPBCL, Telecom y las Telesociadas<sup>31</sup> celebraron 21 contratos de asociación a riesgo compartido en la década de 1990. Dichos contratos, que preveían la instalación<sup>32</sup> de aproximadamente 1,9 millones de líneas de TPBCL en todo el país, fueron estructurados con base en expectativas del mercado, en especial sobre los niveles de la demanda por nuevas líneas y las proyecciones del tráfico. No obstante el desarrollo de estos contratos permitió ampliar la red de telefonía local en aproximadamente 1,7 millones de líneas<sup>33</sup>, durante su ejecución se presentaron diferencias entre el flujo neto real y el flujo neto proyectado de ingresos para el asociado, lo cual derivó en ampliaciones de los plazos de explotación, incrementos en las participaciones de los asociados en los ingresos, pagos parciales durante la ejecución de los contratos y pagos por liquidación de los contratos. Adicionalmente, debido a diferencias entre Telecom y sus asociados en la interpretación de los contratos, se generaron pretensiones de los asociados que a 2005 ascienden a \$4,5 billones de pesos de 2004.

Frente a esta problemática, el Gobierno Nacional estableció como estrategia<sup>34</sup> la búsqueda de soluciones negociadas a las mencionadas controversias, en la medida que resultaran viables técnica, económica y jurídicamente. La adopción de esta estrategia ha permitido al Gobierno Nacional avanzar en la liquidación de los contratos suscritos por Telecom y las Telesociadas, quedando pendientes de liquidar 8 de los 21 contratos este tipo.

---

<sup>31</sup> Empresa de Telecomunicaciones de Colombia, pública del orden nacional, liquidada en el año 2003.

<sup>32</sup> Los contratos presentaban diferentes tipos de objeto. Algunos de ellos preveían la instalación de líneas, otros la instalación y venta de líneas, mientras que otros tenía como propósito la instalación, venta y puesta en facturación de las mismas.

<sup>33</sup> Cifra actualizada a noviembre de 2003.

<sup>34</sup> Documento CONPES 3268 “Lineamientos para la posible solución negociada de las controversias resultantes de los contratos de asociación a riesgo compartido suscritos por Telecom y las Telesociadas” de febrero de 2004.

Por otra parte, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comunicaciones, ha fomentado la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos domiciliarios de telecomunicaciones a través del otorgamiento de licencias para la prestación del servicio de TPCLD y el otorgamiento de licencias para el uso del espectro radioeléctrico para la prestación de los servicios de TPBCL y local extendida – TPBCLE.

En efecto, a 31 de mayo de 2005 el Ministerio de Comunicaciones ha entregado 74 licencias para el uso del espectro radioeléctrico para la prestación de los servicios de TPBCL y/o TPBCLE. De estas licencias, 27 están siendo utilizadas actualmente<sup>35</sup>. De manera similar, mediante el otorgamiento de dos licencias para la prestación del servicio de TPBCLD, el Ministerio de Comunicaciones permitió la entrada al mercado de dos nuevos operadores en 1998 – ETB y Orbitel, tras pagar US\$150 millones por cada una de dichas licencias<sup>36</sup>; estos operadores entraron a competir con la Empresa Nacional de Telecomunicaciones – Telecom, que tradicionalmente había prestado este servicio en un esquema de monopolio. Así mismo, mediante el Decreto 2926 del 25 de agosto de 2005 se dispuso la apertura del mercado de TPBCLD a nuevos operadores a partir de agosto de 2007, y se dictaron las medidas para hacer posible la reventa de minutos de larga distancia por parte de los operadores actuales de TPBCLD, de conformidad con la regulación que para el efecto dicte la CRT.

Adicionalmente, se ha promovido la participación privada en empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios mediante la emisión de acciones en el mercado público de valores. Este esquema fue desarrollado en el año 2003 por la Empresa de Teléfonos de Bogotá – ETB, haciendo posible que el 10,81% del capital accionario de la Empresa quedara en propiedad de alrededor de 61 mil accionistas privilegiados<sup>37</sup> que invirtieron una cifra superior a los 245 mil millones de pesos.

---

<sup>35</sup> Información suministrada por el Ministerio de Comunicaciones y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD.

<sup>36</sup> El Decreto 2542 de 1997 permitió a Telecom continuar prestando los servicios de TPBCLD.

<sup>37</sup> Las acciones privilegiadas son aquellas que a diferencia de las ordinarias, concede a su poseedor ventajas o privilegios en relación con los derechos de socio, salvo el derecho de voto. En ETB, las acciones privilegiadas son: las acciones que reciban los tenedores de acciones con dividendo preferencial y sin derecho a voto, y que confieren a sus titulares los siguientes derechos y privilegios: i) participar en la Asamblea General de Accionistas y votar en ella; ii) percibir una parte proporcional de los beneficios sociales de establecidos por los balances de fin de ejercicio de la sociedad; iii) negociar libremente las acciones con sujeción a lo establecido en los estatutos y la Ley; iv) inspeccionar libremente los libros y papeles sociales, dentro de los quince (15) días hábiles anteriores a las reuniones de la Asamblea General de Accionistas en que se examinen los balances de fin de ejercicio; v) retirarse de la sociedad, el cual podrá ser ejercido por los accionistas ausentes o disidentes en los eventos previstos en los estatutos sociales y las normas del Código de Comercio;

Finalmente, aún cuando no se han adelantado procesos de enajenación de empresas nacionales de telecomunicaciones, vale destacar las iniciativas que ha habido en este sentido para la venta de empresas territoriales. Una de éstas corresponde al proceso de enajenación de la ETB que se adelantó al final de la década de los noventa y en el que no se presentaron ofertas. Otra corresponde al proceso de venta del 40% de las acciones de Edatel que hasta 1997 poseía el Departamento de Antioquia. Si bien dichas acciones no fueron adquiridas en su totalidad por inversionistas privados, el 21.26% de las acciones de la compañía fue comprada por fondos de pensiones y cesantías, los fondos de empleados y trabajadores activos e inactivos de Edatel. Por último, en la actualidad la SSPD está estructurando el proceso de venta de Barranquilla Telecomunicaciones S.A. E.S.P. – Batelsa, operador que explota los activos, bienes y derechos de la antigua Empresa Distrital de Telecomunicaciones – EDT, la cual fue tomada en posesión con fines de liquidación en mayo de 2004, por parte de la SSPD.

### **Marcos normativo y regulatorio**

En Colombia, el marco normativo del sector se ha caracterizado por una pluralidad de normas asociadas a la necesidad de regular nuevos servicios no contemplados en disposiciones anteriores, en la medida en que éstos han aparecido en el mercado. Esta normatividad basada en características técnicas, tanto de las redes como de los servicios, ha creado barreras artificiales al desarrollo del sector. En este sentido, la rigidez del tratamiento normativo frente a las múltiples facilidades que surgen con el avance de la tecnología, ha limitado la introducción al país de nuevos servicios, y a su vez el desarrollo de una planificación, regulación y control más adecuados.

A la pluralidad normativa se suma la existencia de un ordenamiento institucional complejo que involucra una diversidad de organismos, que en algunos casos cumplen funciones sólo para determinados servicios<sup>38</sup>. La misma situación se presenta con respecto a los títulos habilitantes<sup>39</sup> y a los requisitos para el acceso a los mercados<sup>40</sup>.

---

y vi) además del dividendo ordinario, a que de las utilidades generadas por la sociedad en cada ejercicio anual, con corte a 31 de diciembre de cada año, y distribuidas conforme a los estatutos (artículo 77), se destine un dividendo por acción privilegiada equivalente a CINCUENTA Y DOS PESOS CON CINCUENTA CENTAVOS (\$52.50) por cada acción suscrita, para los años 2003, 2004, 2005 y 2006.

<sup>38</sup> Por ejemplo, el control y vigilancia para los servicios de telefonía local y larga distancia los realiza la SSPD, mientras que la misma función para los servicios no domiciliarios (móviles y de valor agregado) la realiza el Ministerio de Comunicaciones, en cuanto al régimen de concesión, y la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) en lo relacionado con el régimen de competencia y de protección al usuario.

De igual manera, en Colombia se ha desarrollado una regulación por servicios que puede no estar respondiendo a las condiciones tecnológicas actuales, caracterizadas por la convergencia de redes, servicios y terminales. En este sentido, el actual esquema regulatorio tiene previsto promover el uso eficiente de la infraestructura de las telecomunicaciones, incentivando la convergencia entre redes. Así, la agenda regulatoria definida por la CRT tiene programada la flexibilización del régimen tarifario de telefonía local, la revisión del régimen unificado de interconexión, la promoción de la banda ancha, y la generación de condiciones equitativas entre operadores para facilitar la concurrencia en el mercado.

---

<sup>39</sup> Los títulos habilitantes para la prestación de los servicios son: i) Contrato de concesión para Telefonía Móvil Celular, PCS y Trunking; ii) Licencia de Concesión para Larga Distancia y Valor Agregado; iii) Habilitación de Ley (142 de 1994) para Telefonía Local.

<sup>40</sup> Los requisitos que deben cumplir las empresas de telecomunicaciones son, *Telefonía Local*: Asumir el déficit de subsidios y contribuciones, instalar Centros Integrados de Telecomunicaciones (CITs). *Larga Distancia*: Pago inicial por licencia, contraprestaciones periódicas (5% de ingresos) al fondo de Comunicaciones, instalación de CITs. *Telefonía Móvil Celular y PCS* Pago por concesión, contraprestaciones periódicas (5% de ingresos), plan mínimo de expansión de vías y municipios. *Valor Agregado*: contraprestaciones periódicas (3% de ingresos).