

# **Metamorfosis del Estado: de empresario a regulador: El caso de los servicios públicos domiciliarios en Colombia**

## **Introducción**

**A** comienzos del decenio de 1990 ocurrió algo en Colombia que para la mayoría de los ciudadanos pasó desapercibido: el Estado deja de realizar algunas funciones que desde hacía ya más de cuatro décadas venía ejecutando. Es el caso de la provisión monopólica de servicios públicos domiciliarios (acueducto, alcantarillado, electricidad y telecomunicaciones, entre otros) que antes eran suministrados exclusivamente por el Estado y ahora pasaron a ser funciones también de la empresa privada. El Estado se ha convertido esencialmente en agente planificador, regulador, vigilante y controlador de las acciones del sector privado (Sánchez y Villegas, 2001, 104).

Pero este fenómeno no es exclusivo de Colombia, la metamorfosis que sufrió el Estado tiene origen en el contexto internacional y desde hacía más de veinte años venía gestándose y desarrollándose en diversos países de Europa y Norte América. Desde principios del decenio de 1980, por muy variados motivos, la mayoría de países del mundo, entre ellos los latinoamericanos, comenzaron un proceso de privatización de sus empresas y una apertura a la competencia en la prestación de servicios públicos domiciliarios. Las razones que llevaron a tomar tales decisiones fueron varias, entre las más influyentes las presentó la teoría económica ortodoxa. Para ésta corriente de pensamiento, en la mayoría de casos, la competencia es una fuerza poderosa y eficaz para aumentar la eficiencia en el suministro de bienes y

---

servicios. Así, las acciones de los agentes, motivadas por el interés individual, producen enormes efectos positivos sobre la sociedad, asegurando la maximización del bienestar social.

Ésta simple actitud en las acciones del gobierno encierra una enorme transformación filosófica e ideológica en cuanto a las actuaciones que debe cumplir el Estado en la economía. Es precisamente en éste ámbito donde surge la necesidad de analizar su nuevo rol en la economía; un Estado metamorfoseado: primero en Estado de bienestar y luego en regulador. Cambio que pudo realizar en virtud de la delegación que los ciudadanos le han concedido a éste *Leviatán*, que se transforma y adapta de acuerdo con las circunstancias que la sociedad le demanda; tal como esta vez lo ha hecho.

En esta perspectiva, el artículo profundiza, primero, en la metamorfosis que el Estado ha tenido recientemente: sus razones, implicaciones y funciones; segundo, se detiene a mostrar la naturaleza y motivos del Estado regulador; tercero, presenta de manera concreta la evolución que el Estado colombiano ha presentado a lo largo de la historia en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, ejemplo que sirve para ilustrar la transformación de empresario a regulador; finalmente se realizan algunas conclusiones sobre lo aquí planteado.

### **1. El Estado, de empresario a regulador**

La discusión sobre el papel que debe cumplir el Estado en la economía no es nueva; han pasado ya varios siglos desde cuando se inició este debate. Encontrándose posiciones diversas, incluso polarizadas, de cómo debe entrar a participar el Estado en los asuntos económicos. Es el caso de la discusión entre liberales e intervencionistas: para los primeros hay que respetar las reglas de juego libre del mercado; para los segundos no es suficiente con esta actitud, para lograr el crecimiento y desarrollo que debe tener la sociedad es necesario la intervención del Estado en la actividad económica (Cuervo, 1988).

Un ejemplo claro de la disputa entre estas dos vertientes se presentó, en el tercer decenio del siglo veinte, con la llamada *Crisis de los años treinta*. Allí las políticas económicas de mercado no lograron presentar soluciones a la crisis, y terminó por imponerse las acciones del Estado. Es precisamente en la tercera

década donde nace una nueva forma de actuar el Estado, forma que se desarrolla y consolida en el decenio de 1960, pero que finalmente, después de cinco décadas, trata de desaparecer y abre paso al Estado regulador. En esta nueva forma de Estado su intervención se dirige a colocar barreras de entrada a la competencia (monopolios legales), a exigir licencias y registros a empresas, a restringir precios a ciertos bienes y servicios, a autorizar lugares para localización, cobertura obligada para atender, concesiones de territorios exclusivos y a trazar restricciones sobre la calidad y la estandarización, entre otras muchas actuaciones.

### **1.1. El Estado de bienestar**

El Estado de bienestar surge a principios del siglo veinte como respuesta a la imposibilidad que tenía el modelo de libre mercado para dar solución a la *Gran Depresión*. La Escuela Clásica de economía política sostenía que el mecanismo de los precios dictado por el mercado es la vía más eficaz para la asignación de los recursos sociales. Su principal representante, Adam Smith (1723-1890), consideraba el desarrollo económico era fruto de la libre producción e intercambio entre los individuos. Para él, el Estado debería cumplir en la economía las funciones de definir y defender los derechos de propiedad de los agentes y regular los mercados adecuadamente, tratando con ello de incentivar las acciones de los privados y conseguir finalmente la creación de mayor riqueza social.<sup>1</sup> El Estado debería, por tanto, participar lo mínimo en los asuntos privados, dejando a los individuos la mayoría de las responsabilidades.<sup>2</sup>

---

1 En su libro quinto de *La Riqueza de las Naciones* (1956), Adam Smith considera que el Estado debe actuar en tres campos básicamente: Proteger a la nación de agresiones externas, administrar la justicia interna y proveer aquellos bienes que el mercado no suministra (por que no existen incentivos económicos para hacerlo) y que son necesarios para su buen funcionamiento.

2 En la concepción liberal, el ciudadano tiene libertad económica y política, tiene derechos y responsabilidades de contribuir el progreso de la nación. Pueden transar entre ellos como individuos iguales y lo que voluntariamente decidan, y esto debe ser garantizado por la ley. En esta medida el Estado debe participar lo mínimo en los asuntos económicos, dejando a los individuos la mayoría de las responsabilidades. Así, los planteamientos clásicos son: el Estado debe ser neutral en la economía permitiendo el libre juego de los agentes económicos; el equilibrio se consigue con el libre juego de la oferta y la demanda. Por tanto, la concepción clásica de economía es oponerse a la intervención del Estado, busca su desmantelamiento y reducción de tamaño.

---

Sin embargo, los planteamientos de la Economía Clásica, aplicado durante gran parte del siglo diecinueve en Europa, no lograron mantenerse y en la segunda y tercera década del siglo veinte hicieron crisis. Fue en Estados Unidos donde se produjo un fenómeno importante como respuesta a la *Crisis de los años treinta*, allí surgió, lo que con el tiempo llegaría a denominarse, el Estado de bienestar. Una innovación norteamericana que tuvo sus orígenes y las fuentes intelectuales en la Europa del siglo diecinueve, pero su desarrollo y consolidación en Estados Unidos

El *Plan Wisconsin* fue la primera forma de aparecer el Estado de bienestar. Obra conjunta de economistas y políticos norteamericanos, que consistió en un paquete de políticas administrativas del Estado con características progresistas, que buscaba una normativa eficaz de las tarifas de los servicios públicos, una limitación de los intereses crediticios, una política de apoyo al movimiento sindical y un sistema estatal de subsidio de desempleo. El Estado benefactor o de bienestar se caracterizó por el hecho de garantizar a sus ciudadanos un nivel mínimo de vida, independiente de su capacidad económica (Galbraith, 1989).

Otras características de éste tipo de Estado fue la de intervenir enormemente en los asuntos económicos, tratando con ello de corregir los fallos del mercado, potenciar el crecimiento y el desarrollo, estabilizar la economía y generar un ambiente propicio para que los ciudadanos estén con las condiciones de vida necesarias para vivir dignamente. En este sentido, el gobierno debería intervenir la producción de bienes y servicios (en bienes como carreteras, infraestructura portuaria, industrias, entre otras, y en servicios como salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado, entre otros); además debería dar subsidios a los ciudadanos que no tienen las condiciones mínimas para vivir, y en participar activamente en otros asuntos que no es posible dejar al mercado y que es necesario dirigir (Galbraith, 1989).

Fue en este contexto donde el Estado tomo de manera monopólica la provisión de los servicios públicos domiciliarios, tratando con ello de corregir e incluso eliminar los errores propios del mercado capitalista, que por aquellos tiempos se presentaba (a mediados del siglo veinte). El gobierno consideraba que por ser los servicios públicos domiciliarios un servicio de carácter esencial, para el funcionamiento ordinario de la sociedad, no puede dejarse su prestación al mercado, sino que el Estado debe intervenir. La razón es que los particulares acuden a su provisión por razones de rentabilidad, pudiéndose causar interrupciones

en su suministro o exclusión (Cuervo, 1988, 84). De esta manera el Estado cumplió en esta etapa un papel central en la prestación del servicio.

Pero el Estado benefactor, donde primaba la intervención estatal en la mayoría de asuntos económicos, entró en declive en el decenio de 1970, sus causas, como se verá en el siguiente numeral, fueron variadas y dieron paso a lo que hoy se conoce como Estado regulador.

## **1.2. El Estado regulador**

El debate entorno al Estado regulador surgió en Europa y Norteamérica, como tema de la agenda política, a finales del decenio de 1970 (Prats y Comany, 1998). Las razones de su aparición son de naturaleza variada, responde a causas ideológicas, técnicas, económicas, académicas y políticas, entre otras; a continuación se verán algunas de ellas:

a. *Ideológico*, pues se comenzó a argumentar por los defensores del liberalismo económico que los gobiernos deberían estimular la competencia para favorecer el mejor funcionamiento de los mercados, lo que implicaba, necesariamente, la revisión de los marcos reguladores existentes y proceder a «desregular» mediante la supresión o modificación de las regulaciones.

b. *Tecnológico*, ya que al experimentarse una revolución tecnológica sectores como la información, los transportes y la energía, se tuvo que cambiar los supuestos sobre los que se habían justificado una serie de mercados altamente regulados, haciendo obsoletas y altamente improductivas las concepciones de intervenir mercados con monopolios naturales.

c. *Económico*, pues el capital se hizo mucho más móvil y la estructura de las empresas comenzó a cambiar en sus formas de comercialización, provisión de recursos, producción y desarrollo de nuevos productos. Se incrementó la presión para reformar las regulaciones que impedían estos procesos y, en la medida en que las reformas producían claros incrementos en la productividad, el aumento de la competencia internacional expandía la demanda de nuevas reformas en las regulaciones.

d. *Académico*, debido a que el análisis económico de las regulaciones ganó legitimidad académica y considerable influencia política; trabajos como los de George Stigler (1971), Sam Peltzman (1976) y otros de la Escuela de Economía

---

Política de Chicago son ejemplos de cómo los académicos comenzaron a darle importancia a la regulación. A partir de entonces la acción reguladora de los gobiernos comenzó a ser considerada como un problema económico pertinente. Se fue desarrollando la teoría de los «fallos del Estado» que no excluía sino que, combinada con la de los «fallos del mercado», debía constituir el fundamento racional de las intervenciones reguladoras (Winston, 1993).

e. Y político, debido a que a partir de 1970, se registra una gran diversificación de los valores y de los grupos sociales. Este proceso erosiona (principalmente en Europa) los marcos reguladores tradicionales pactados corporativamente entre gobierno, patronal y sindicatos. Los sistemas reguladores centralizados y burocráticos comienzan a cuartearse en la medida en que surgen más actores que ya no encajan en la representación corporativa, en la medida en que más intereses o bienes públicos han de ser considerados en la decisión reguladora y en la medida en que los ciudadanos y sus grupos de interés demandan más libertad, más responsabilidad y mayor información y participación (Prats y Comany, 1998).

Estas y otras razones fueron las que originaron el Estado regulador. A partir de allí, ha pasado por varias etapas de maduración y desarrollo, a pesar de su corta vida. Joan Prats y Lulia Comany (1998) reducen estas a tres: la primera se inicia hacia finales del decenio de 1970 y se desarrolla hasta casi llegar el final de la década de 1980; en este periodo primó la desregulación y desburocratización. Se perseguían tres objetivos básicamente: eliminar todas las barreras a la libre competencia impuesta por el Estado de bienestar, eliminar costes y cargas impositivas innecesarias, y combatir la inflación y confusión normativas mediante la simplificación y transparencia de las regulaciones vigentes.

La segunda etapa se gestó en el segundo lustro del decenio de 1980 y se puso en práctica en la siguiente década. Su objetivo principal fue, y sigue siendo, mejorar la calidad de cada una de las nuevas regulaciones mediante la introducción de toda una serie de arreglos institucionales e instrumentos técnicos tales como la información, la consulta y participación pública, la incorporación de listas de control (*Checklists*) y el análisis del impacto de las regulaciones. Convirtiéndose, esto último, en un importante paso para reducir la arbitrariedad y la impunidad en la elaboración y aplicación de las regulaciones. Buscando también reducir el espacio abierto a la captura reguladora dada a los grupos de interés en perjuicio de altos grupos de la población desprovistos del poder de la presión (Ocde, 1995).

La tercera y última fase es por la que actualmente muchos países están pasando, caracterizada por establecimiento de políticas o programas de calidad reguladora, que buscan fomentar capacidades institucionales necesarias para generar y mantener debidamente el sistema. Los objetivos de las políticas regulatorias son: gestionar los efectos agregados del conjunto de regulaciones, mejorar la efectividad de los regímenes de prestación de servicios públicos, mejorar la capacidad o flexibilidad de adaptación al cambio, implementar reformas estructurales de largo plazo, gestionar el fenómeno de la globalización, promover y utilizar alternativas de intervención mediante regulaciones y asegurar la transparencia, rendición de cuentas y responsabilidades del conjunto del sistema regulador.

En esta última fase se están creando nuevos cuerpos consultivos y reasignando a cuerpos preexistentes, redistribuyendo responsabilidades en la gestión del sistema regulador en su conjunto. Este movimiento se está plasmando en las formas organizativas más diversas como son agencias especializadas en la reforma del sistema regulador, comités consultivos, comités intergubernamentales para la calidad regulatoria y comités parlamentarios, entre otros, que sirvan todos ellos para controlar al regulador y las regulaciones (Ocde, 1998).

De esta manera la intervención del Estado en la economía actual no debe mirársele como el mismo Estado librecambista de mediados del siglo diecinueve, no es volver al Estado liberal de la Economía Clásica, donde el gobierno interviene lo menos posible en la economía; por el contrario, el Estado regulador ha aprendido de aquellas experiencias tenidas a lo largo del siglo veinte y trata de mejorar su actuación. Los gobiernos saben que para lograr el óptimo funcionamiento de los mercados requiere intervenir en ellos, pero de otra forma a la que tradicionalmente venía realizando. Han comprendido que no se puede dejar el *laissez faire* actuar a sus anchas, que requiere de su actuación para funcionar adecuadamente. Su interés se centra, por ejemplo, en aspectos como el diseño de los sistemas de propiedad y la imposición de sanciones a infractores. Ahora, “los mercados han de ser entendidos como construcciones legales e institucionales, que deben ser evaluados sobre la base de su capacidad de promover intereses humanos, y no como parte de un supuesto orden natural cuya emergencia sólo requeriría la retirada del Estado o como un simple medio para promover las interacciones voluntarias» (Sunstein, 1997, 5).

---

Los administradores del Estado regulador reconocen que los mercados no siempre producen resultados eficientes (*fallos del mercado* asociados a los monopolios naturales, a las externalidades y a los bienes públicos) y, también, que dejar todo en manos del Estado produce efectos perversos, como lo argumenta la Escuela de la Elección Pública o *Public Choice*, para quien este producía resultados todavía más ineficientes que los derivables del fallo del mercado (Mitchell, 1989). Por ello se argumenta que debe existir una sabia combinación entre participación del Estado y participación del mercado, como es el caso de la regulación estatal de los mercados de servicios públicos; en él, el Estado busca corregir las fallas del mercado por vía indirecta, a través de la expedición de normas y la implementación de medidas regularorias, y no por vía de la asignación de recursos o prestación de servicios (Sánchez y Villegas, 2001, 110).

## **2. La regulación: aspectos teóricos e históricos**

La anterior presentación sobre el papel del Estado en la economía y la metamorfosis que ha presentado en las últimas décadas, aunque aclara algunos aspectos sobre las causas de la presencia hoy del Estado regulador y las etapas que ha tenido en su proceso, deja planteado muchos interrogantes teóricos e históricos frente a la regulación. Esta segunda parte pretende mostrar, de manera más detenida, las causas teóricas y objetivos que pretende la regulación, además de exponer el origen histórico de las agencias que se encargan de realizar éste trabajo y que ayudaran a entender la regulación colombiana.

### **2.1. Naturaleza y origen de las instituciones regulatorias**

Aunque en el anterior numeral se presentó la regulación como una actividad desarrollada desde cerca del decenio de 1970, esta actividad estatal es demasiado antigua y se remonta al siglo diecinueve en Norteamérica, adquiriendo en el Estado regulador su máxima expresión y desarrollo. Estados Unidos creó, hace más de un siglo, unas *autoridades independientes*, dotándolas con la potestad de realizar funciones de regulación sectorial.<sup>3</sup> Estas instituciones fueron generalizadas

---

3 Apesar de su diversidad tanto por los sectores de intervención como por los medios y poderes de los que disponen, las autoridades administrativas independientes presentan aspectos comunes que permiten definir las como instituciones creadas por la ley, de manera independiente a las estructuras administrativas tradicionales, sin personalidad jurídica propia, pero dotadas de una autonomía fuertemente garantizada y encargadas de una misión de regulación dentro de un área determinada.



posteriormente a diversos Estados del mundo y hoy son las encargadas de realizar las acciones regulatorias que caracterizan a los gobiernos y que varían según el país y su ordenamiento jurídico (Véase en el Anexo 1 un ejemplo de cómo están estructuradas las actuaciones del Estado en la regulación del servicio público de electricidad).<sup>4</sup>

El nacimiento de las autoridades independientes o agencias reguladoras independientes, como comúnmente se les conoce, la literatura las ubica hacia finales del siglo diecinueve en Estados Unidos, con ocasión de la aprobación de la *Ley de Comercio Interestatal* en 1887 (Canales, 1999). Con ésta Ley el gobierno norteamericano buscaba frenar los abusos cometidos por determinadas empresas privadas en el ámbito de las actividades industriales de interés público (Pomed, 1993). Ella constituyó un hito fundamental en la evolución del derecho público por dos razones básicas: por un lado, con ella, se puede decir, comienza la exclusión de los Estados federados en el ámbito de las competencias económicas; por otro, inicia el proceso de regulación pública de actividades privadas. Estas dos razones han permitido ver la Ley como el acta de nacimiento del derecho administrativo estadounidense. La Ley dio inicio también a la *Comisión de Comercio Interestatal*, el primer ejemplo de agencia reguladora independiente, que tenía las características de tener estabilidad en el cargo de los órganos de dirección, capacidad para diseñar sus propias líneas de actuación, al margen de las posibles injerencias del Ejecutivo, y la atribución de potestad reglamentaria autónoma (García, 1993). Además fue creada para emitir y aplicar normas antimonopolistas especiales para las industrias que ella regulaba y aplicar ellas mismas esas normas.

---

4 Hay que tener en cuenta que en el mundo existen, en términos generales, dos modelos de administración pública: el modelo abierto (de administración anglosajón) y el cerrado (propio de la tradición administrativa napoleónica). Mientras que en los países anglosajones la administración independiente es la regla general para organizar las funciones y servicios públicos; en el modelo napoleónico, la independencia de una organización pública, respecto del Gobierno es considerada casi como una anomalía, que es necesario explicar y justificar en mayor medida. Todo lo que en la administración cerrada o napoleónica es objeto de la actividad ministerial o de establecimientos públicos u organismos autónomos de las más variadas clases, en Inglaterra se articula en buena medida como administraciones independientes con la pretensión de asegurar una gestión neutral y personalizada. Estas organizaciones abreviadamente conocidas como *quangos* (*quasi-autonomous non governmental organizations*), no responden a rasgos precisos, sus formas de funcionamiento no se describen genéricamente, ni aparecen investidas de funciones homogéneas, las cuales, por el contrario, son de lo más variadas (Tobón, *et. al.*, 2002).

---

Con las agencias reguladoras independientes se pasó de la clásica función de policía, originada en la concepción del poder público como garante último del sistema económico, a la función reguladora encomendada a las agencias independientes. En el decenio de 1930 se presentó un debate en Norteamérica entorno al papel de estas agencias en la economía; se cuestionó el dogma de la neutralidad de los poderes públicos en materia económica: los ideólogos del *New Deal* ante la necesidad de una acción positiva del Estado, quisieron que ésta la realizara las agencias independientes, toda vez que, en la visión de estos reformistas, eran estas instancias, aisladas de toda influencia política y dotadas de una gran especialización técnica, las que estaban llamadas a transformar la sociedad estadounidense (Canales, 1999).

Pero con la Sentencia *Humphrey's Executor v. U.S.*, de 1935, se trató de clarificar el debate sobre su papel. En ella se estableció que en Estados Unidos, todas las agencias reguladoras independientes han sido creadas por leyes del Congreso como órganos colegiados destinados a gobernar un determinado sector de la vida económica: «La autoridad del Congreso para crear Agencias cuasi-legislativas o cuasi-judiciales, para permitirles actuar con independencia frente al ejecutivo, no puede ser cuestionada y esa autoridad incluye, como un medio adecuado, la potestad de fijar un período de permanencia en el cargo, así como prohibir su remoción, excepto por causa justificada» (Pomed, 1993, 126). Con ello se aseguró la continuidad y permanencia de su obra, la creación y reforzamiento del papel de las agencias reguladoras independientes.

Aunque posteriormente, se hallan cuestionados los fundamentos en que se apoyaban estas agencias, debido a las denuncias que hicieron en contra de ellas por clientelismo y captura reguladora por parte de los mismos sectores que habían de regular, estas agencias sobrevivieron; y en las últimas décadas, como se vio en la anterior apartado, lograron imponerse como el instrumento más apropiado para realización los propósitos del Estado regulador; cobrando legitimidad e imponiéndose como forma general de actuación de este tipo de Estado.

En la actualidad, en todos los países en que se ha detectado el fenómeno de las administraciones independientes, su ámbito se presenta en aquellos sectores donde es especialmente sensible al intervencionismo estatal. Se trata de actividades relacionadas con relevantes funciones económicas y con la regulación de aquellas

vinculadas al ejercicio de los derechos fundamentales; por ejemplo, los servicios públicos domiciliarios que se consideran un derecho fundamental que se protege. Así, con la creación de autoridades administrativas independientes en el ámbito de las libertades y derechos fundamentales, se pretende lograr una ordenación administrativa de estos, al margen de la contienda política y de la especial influencia de las autoridades ministeriales. El objetivo de las autoridades administrativas independientes es el de asegurar un arbitraje imparcial y un enfoque pluralista en cuestiones delicadas.<sup>5</sup>

## **2.2. La regulación: qué es, por qué se presenta y qué busca**

El primer problema al que se enfrenta un estudioso de la regulación es entender, de manera precisa, el significado que se le da a esta palabra. Éste es un concepto polisémico, utilizado por políticos, economistas, juristas y por diversos científicos sociales, que tiene, por tanto, muchos significados, algunos imprecisos y otros más acercados a la realidad. Por ejemplo, hay quienes consideran la regulación como cualquier tipo de control del comportamiento, sin importar su naturaleza (Sánchez y Villegas, 2001, 105); para otros (Rodríguez, 1998 y Vidal, 1997) la regulación es una serie de instrumentos mediante los cuales los gobiernos establecen requerimientos sobre la libre actividad de las empresas y de los ciudadanos.<sup>6</sup>

En este trabajo se entiende la regulación como un conjunto de normas generales y específicas impuestas por las agencias de regulación estatales que interfieren directamente en el mecanismo de asignación de los mercados, o indirectamente alterando las decisiones de oferta y demanda de los usuarios y de las empresas prestadoras del servicio. En éste sentido, las regulaciones son limitaciones impuestas a la libertad de los ciudadanos y de las empresas por presumibles razones de interés público. Las regulaciones, así entendidas, se

---

5 Las autoridades administrativas independientes contribuyen de manera eficaz a la definición de un derecho adaptado a nuevos sectores. Estas autoridades aportan garantías a los administrados y facilitan la regulación de actividades delicadas. Su intervención es especialmente eficaz cuando se trata, no tanto ya de administrar un sector, sino más bien de definir «normas» de comportamiento y de proteger derechos (Stim, 2001).

6 La potestad reglamentaria consiste en la facultad que tienen algunas autoridades para dictar normas de carácter general o reglamentario (Rodríguez, 1998, 62). Consiste en la expedición de normas para precisar las circunstancias generales previstas en la ley y para obedecer sus mandatos (Vidal, 1997).

---

expresan tanto en leyes como en reglamentos y órdenes o actos administrativos producidos en los diferentes niveles de gobierno o en las organizaciones no gubernamentales o autoreguladas que tengan poderes reguladores delegados.

Aunque las regulaciones que el Estado realiza pueden ser económicas, sociales o administrativas, aquí sólo se consideran las regulaciones económicas, es decir, aquellas con las que el gobierno interviene directamente en decisiones de mercado; por ejemplo, la fijación de precios y normas que coloquen barreras a la entrada o la salida de las empresas en el mercado. El objetivo que pretende el gobierno es promover la competencia, incrementar la eficiencia económica mediante la reducción de barreras a la competencia y a la innovación, aumentar el bienestar tanto de los consumidores como de los inversionistas (vía calidad, precios y oportunidades); pretende, también, aumentar la eficiencia económica, la equidad, facilitar el acceso a la información relevante (Fernández, 2000, 78).<sup>7</sup> Finalmente, la regulación económica trata de luchar, en lo posible, con los llamados fallos de mercado relacionados fundamentalmente con la información asimétrica, el ejercicio del poder de mercado en situaciones de concentración y la no consideración de los costes ambientales.<sup>8</sup>

Tratando de simplificar las actuaciones de la regulación, estas se pueden agrupar en dos frentes: control de estructura y control de conducta. El primero se relaciona con el número y tamaño de los agentes del mercado, la segmentación de

---

7 Existen varias posiciones que argumentan a favor de la intervención de la regulación en la economía. Unas que arguyen que la regulación se debe dar por dos razones: por el hecho de que las grandes economías de escala llevan a que halla pocos operadores, otorgando al operador un poder monopólico, y segundo, por el hecho de que se presenten economías de escala hace implica que sea eficiente un solo operador. Para otros es necesario la regulación pues esta limita el oportunismo gubernamental para así propiciar una óptima inversión, calidad, tecnología y precios bajos; la regulación debe propiciar la credibilidad en la inversión, esta es la mejor forma de proteger al consumidor. Lo que tienen en común estas versiones es que la regulación económica existe siempre y cuando exista el mercado y además cuando existan fallas dentro de éste, ya sean de mercado o de Estado.

8 Las normas reguladoras deben estar orientadas a garantizar la libertad de empresa e igualdad en la competencia, garantizar un marco estable de normas para la operación de las empresas sin riesgo de prácticas indebidas del Estado, pero sobre todo garantizar el servicio a toda la población, con tarifas equitativas, que protejan al consumidor de prácticas abusivas, dada la posición dominante del prestador del servicio. La protección del consumidor es uno de los objetivos primarios de la regulación, se toma de la máximo importancia atender los aspectos relacionados con la regulación de la calidad del producto y del servicio, tal como lo exige el concepto de integridad de la tarifa, garantizando de paso que la regulación de precios no vaya en detrimento de la calidad.

las actividades en él, las limitaciones en la propiedad de las empresas, las fusiones y las reglas de entrada y salida del mercado. El segundo cubre aspectos relacionados con la fijación de tarifas: esquemas regulatorios, costo de servicio, precio y calidades. Para lograr lo anterior, el regulador cuenta con herramientas propias de las autoridades independientes, como son el control de entrada a los mercados (las concesiones), la fijación de precios, los estándares de calidad de servicio, la obligación de servir, la comparación (*benchmarking*), las multas y subsidios y la propiedad pública.

### **3. La regulación en Colombia: el caso de los servicios públicos domiciliarios**

#### **3.1. Antecedentes de los servicios públicos domiciliarios en Colombia**

Al igual que se dio la evolución de la participación del Estado en la economía del mundo, primero un Estado liberal, luego un Estado de bienestar y más tarde un Estado regulador, en Colombia esta transformación se ha presentado con similares características. Ésta metamorfosis se hace más visible al observar la prestación de los servicios públicos domiciliarios, pues, la participación del Estado ha seguido en ella similares etapas desde finales del siglo diecinueve hasta principios del siglo veintiuno. Esta historia se puede dividir etapas: en una primera, ocurrida a finales del siglo dieciocho y principios del veinte se caracterizó porque los servicios públicos eran suministrados por el sector privado, teniendo un carácter suntuario y de difícil acceso para la población en general (Tobón y Valencia, 2003), además el papel del Estado era prácticamente nulo. Posteriormente y hasta mediados de siglo se presenta la segunda etapa, en ésta los servicios públicos fueron cada vez más importante y se presentó una fuerte participación del sector público en ellos, definiéndose algunos aspectos de regulación tarifaria e incluyéndose partidas en el presupuesto nacional para asegurar la ampliación de la cobertura de los servicios.

Fue a partir del decenio de 1950 y hasta 1990 donde se presenta la tercera etapa, allí el Estado adopta una posición más intervencionista en la provisión de los servicios públicos, esto tanto en el fomento de la actividad como en la regulación de los servicios, ejerciendo control técnico y económico de las empresas del sector y protegiendo a los ciudadanos mediante regulación tarifaria. Los efectos de esta intervención sobre los servicios fueron enormes: se modernizó, se amplió la

---

cobertura, se multiplicó la inversión y se pudo atender con más rapidez a las necesidades sociales. De esta manera la Nación ejerciera un mayor control sobre las empresas y los municipios a través de actividades de control, coordinación y financiamiento de los servicios públicos domiciliarios, logrando con ello centralizar y unificar el dominio sobre ellos.

El Estado colombiano no se limitó simplemente a supervisar el desarrollo espontáneo de los hechos económicos o a proveer o suplir eventualmente las fallas de la iniciativa privada, como lo hace el Estado liberal, sino que se convirtió en sujeto activo y promotor del aprovechamiento racional de los recursos disponibles. Sentando con ello las bases del Estado de bienestar que se consolidaría en el país a partir del decenio de los cincuenta, donde el gasto público comenzó a cumplir un papel central, tratando de reactivar la economía, asumiendo un carácter redistributivo, transfiriendo recursos mediante subsidios a sectores más pobres y cobrando impuestos a sectores más acaudalados.

Sin embargo esta intervención decidida sobre el sector presentó un cambio a partir del decenio de 1990. El Estado, enmarcado en la Constitución de 1991, adopta la posición de regular, controlar y vigilar, dejando que el sector privado participe también en su prestación e introduciendo la competencia. Esta filosofía constitucional queda reglamentada en la leyes 142 y 143 de 1994.

### **3.2. *La regulación colombiana en la Constitución Política de 1991***

Se puede decir que la Constitución Política de 1991 cuenta con elementos tanto del Estado liberal como del Estado benefactor. Ella es fruto de la participación de muchas fuerzas políticas del país, que dieron como resultado una Constitución híbrida, catalogado como el evento más democrático de la historia política de Colombia (Kalmanovitz, 2001). En la Constitución conviven elementos liberales como la libertad de empresa, la defensa de la propiedad privada, la primacía de la competencia; y elementos propios del Estado de bienestar como las declaraciones genéricas sobre el gasto social como elemento fundamental del Estado de derecho y el acceso a vivienda digna y el libre acceso a otros bienes meritorios.<sup>9</sup>

De esta manera el Estado colombiano, en 1991, inicia una nueva etapa en su historia, caracterizada por lograr una gran transformación de la estructura

estatal, afectando los distintos aspectos de la realidad económica del país. La Constitución estableció una nueva forma de concebir al Estado en la economía, incorporó en su articulado varios aspectos hasta ahora poco presentes en la ella: 1) Reconoció al mercado, y con ello a la economía, como factor fundamental de la organización política; 2) Estableció la iniciativa privada para el desarrollo de grandes empresas como factor que genera bienestar social; 3) La actividad lucrativa de los servicios públicos como actividad económica privada; 4) Paso de una etapa donde el Estado era el único ente económico capaz de prestar los servicios públicos a uno donde los privados lo pueden hacer, es decir, abandono del monopolio estatal sobre la prestación de servicios públicos y la posibilidad con ello de privatizarlos.<sup>10</sup>

Lo anterior da muestra de la importancia que tiene el tema de los servicios públicos domiciliarios en la Constitución (Palacios, 1996).<sup>11</sup> Ellos están consagrados en el Título XII relativo al *Régimen Económico y de la Hacienda Pública*, Capítulo 5 denominado *De la finalidad social del Estado y de los Servicios Públicos* (que consta de seis artículos, del 365 al 370). En la Constitución se define a los servicios públicos domiciliarios como toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regulada y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado directamente o por personas privadas. Esta definición abre la posibilidad de que los agentes privados ofrezcan servicios públicos y con ello se asocian nuevos derechos para los ciudadanos, como el derecho económico a la competencia (artículo 333), a la libertad económica, a la propiedad privada, a la libertad de iniciativa privada y a evitar el abuso de posiciones dominantes en el mercado.<sup>12</sup>

9 La nueva Constitución le asigna responsabilidades económicas al Estado, propias de un Estado benefactor. Una lista de ellas argumenta claramente la afirmación: los artículos 25 y 334 le obligan a proteger el trabajo y generar pleno empleo, la salud (art. 49), la seguridad social (art. 48), la vivienda (art. 51), capacitación profesional de los trabajadores y el empleo (art. 54), la concertación de los conflictos laborales (art. 55), la promoción de las asociaciones y solidarias de propiedad (art. 58 y 334), la reforma agraria (art. 61), la educación (art. 67) y la lista continua.

10 La Constitución de 1991 estableció que los activos del sector público podían ser vendidos a empresas privadas y utilizar estos recursos en inversiones más eficientes. Luego de la reforma la situación cambió, y las actividades de la industria eléctrica que antes era controlada por el sector público hoy son de en gran parte de los particulares.

11 Otra muestra de ello se presentó en la Asamblea Constituyente donde se presentó sobre el tema 31 proyectos. Gaceta Constitucional. Miércoles 29 de mayo de 1991, No 85. p.21.

12 La Carta Constitucional es clara al decir que “la libertad económica reconocida a los particulares, les permite perseguir su beneficio particular y la utilización de los recursos del país” (artículo 333), dentro de los límites del bien común.

---

De esta manera el Estado, con relación a los servicios públicos domiciliarios, debe buscar por todos los medios de no establecer monopolios, inclusive liquidar los que él tiene (aunque también advierte que los monopolios oficiales podrán existir si cumplen con los requisitos de eficiencia; en caso contrario, se deben enajenar a terceros), e impedir los abusos que firmas o personas puedan hacer de su predominancia en el mercado (Contraloría General de la República, 1991, ii). Se tiene entonces que el mercado de bienes y servicios gozará de una amplia competitividad. Y esto se debe básicamente a que el Estado debe actuar bajo el criterio constitucional de la eficiencia<sup>13</sup> (el logro del máximo rendimiento con los menores costos<sup>14</sup>) y que se logra con la competencia.

Pero a su vez la nueva Constitución consagró como una obligación del Estado asegurar la prestación oportuna y eficiente de los servicios públicos domiciliarios a todos los habitantes del territorio nacional (art. 365). Pues esto hace parte de la idea de Estado social de derecho.<sup>15</sup> Le da un carácter de servicio esencial, relacionado con la dignidad de la vida en el ámbito de la libertad e intimidad, lo que hace necesario que el Estado no pueda dejar completamente al sector privado la prestación de estos. De esta manera, se reconoció el derecho que tienen los ciudadanos de exigir al Estado la provisión de los servicios públicos esenciales para su bienestar. En esta idea los servicios públicos expresan una transformación política que se traduce en la subordinación de los gobernantes a los gobernados, la relación individuo-Estado no es, por tanto, la de vasallo o súbdito y monarca sino la de ciudadano-servidores públicos (Cifuentes, 1992).

Por tanto, aunque sean los particulares los que presten el servicio, es el Estado el que está en obligación de regular, controlar y vigilar el servicio (Art. 365). En el mismo artículo dice que le corresponde al Estado la dirección, coordinación y control en la prestación de los servicios públicos, en cuya actividad se permite la

---

13 Se puede ampliar este concepto en Gaceta Constitucional, jueves 18 de abril de 1991, No 53, p.5.

14 Corte Constitucional, Ponente José Gregorio Hernández Galindo. "Sentencia T-206 del 26 de abril de 1994". Doctrina vigente. Tutela (julio, 1994) No 6 p.8.

15 En Colombia el Estado social de derecho significa que los ciudadanos son participativos, pluralistas y con una relación fluida y horizontal con el ciudadano y la sociedad. Fundada entre otros principios en la solidaridad y la prevalencia del interés general (artículo 1º de la Constitución Nacional). Es Estado social de derecho el medio para asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, la paz, el bienestar y la dignidad, que garantizan un orden político, social y económico justo.



participación de los particulares o comunidades organizadas. Dado el carácter tan importante que tiene el servicio, la ley tiene la obligación de reservar la regulación, la inspección y la vigilancia. Por ello en la Constitución queda explícito que la regulación de los servicios públicos pertenece al Estado, y, de ninguna manera, a organismos mixtos o a asociaciones o gremios particulares (artículos 150, 365, 367, 369 y 370). En el artículo 334 se fija la intervención estatal “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, [...] en los servicios públicos [...] para racionalizar la economía [...] para asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos [...] (y) para promover la productividad y la competitividad[...].” Obsérvese que la promoción de la productividad y la competitividad son fines no incluidos en el artículo 32 del ordenamiento constitucional anterior.

### **3.3. La reforma legislativa de los servicios públicos domiciliarios: las leyes 142 y 143 de 1994**

Aquella filosofía de Estado regulador, plasmada en la Constitución de 1991, fue adoptada en el país tres años más tarde, a través de las leyes 142 y 143 de 1994, llamadas *Ley de Servicios Públicos Domiciliarios* y la *Ley Eléctrica*, respectivamente, y con las cuales se da el proceso de reestructuración de la industria de servicios públicos domiciliarios. Para el caso específico de la industria eléctrica el proceso de reestructuración implicó la construcción de un marco institucional acorde con los desarrollos tecnológicos, regulatorios y de mercado que presentaban esta industria en particular y la economía en general. Con ellas se pone en funcionamiento el nuevo esquema comercial para el mercado competitivo de la energía, basado en la participación privada (así entre 1995 y 1999 la relación entre generadores públicos y privados que era de 16 a 1, pasó de 13 a 25), mostrando un aumento significativo de la participación privada en esta actividad (ISA, 2002), en la creación de la bolsa de energía, en contratos a largo plazo, en desmonte gradual de subsidios, en la separación de las actividades de la industria (generación, transmisión, distribución y comercialización) y, con ello, en el incremento de la competencia en todo el sistema (Ministerio de Minas y Energía, 1997).

El nuevo modelo de los servicios públicos domiciliarios está concebido para que funcione bajo la lógica de los negocios privados y que el Estado esté focalizado en las funciones de planificar, regular, control y vigilar de su prestación. Una lógica

---

que vino a transformar el ambiente y la dinámica que el sector traía desde hacia ya varias décadas, caracterizada por el predominio de empresas estatales, carentes en su mayoría de orientación comercial; la existencia de subsidios excesivos e indiscriminados; la injerencia política en las decisiones de asignación de los recursos; la confusión en los objetivos y medios de la acción pública; en fin, la debilidad institucional e inexperiencia en las funciones estatales de regulación y control.

En el tema específico de la regulación, la Ley 142 de 1994, define la regulación de los servicios públicos domiciliarios como: «La facultad de dictar normas de carácter general o particular en los términos de la Constitución y de ésta Ley, para someter la conducta de las personas que prestan los servicios públicos domiciliarios a las reglas, normas, principios y deberes establecidos por la ley y los reglamentos» (artículo 14, numeral 18). Así, la regulación debe restringirse al desarrollo, con arreglo a la ley, los reglamentos y las políticas gubernamentales, de las actividades de intervención y dirección técnica, en materias que, por involucrar intereses superiores, no se pueden abandonar al libre juego del mercado. La regulación debe promover las condiciones que faciliten la efectividad de sus derechos y garantías, la fijación de controles tarifarios y de calidad de los servicios, las reglas mínimas que deben observar los prestadores de los mismos y la introducción del equilibrio y la armonía en las actividades que, en competencia, adelantan las empresas, las que necesitan de una permanente función interventora del Estado (Corte Constitucional, Sentencia C-1162/2000).

La regulación de los servicios públicos domiciliarios, a la luz de los preceptos superiores y siguiendo la definición legal (Corte Constitucional, Sentencia C-599/1996), es tan sólo una forma de intervención estatal en la economía para corregir los errores de un mercado imperfecto y delimitar el ejercicio de la libertad de empresa, así como para preservar la sana y transparente competencia, con el fin de lograr una mejor prestación de aquellos, y sin que tal función implique la asunción de competencias legislativas o reglamentarias. Las atribuciones pertinentes se deben ejercer respetando la ley, el reglamento y las directrices del Gobierno, a través de los respectivos ministros.

Para realizar esta función regulatoria, la Ley dotó al Estado de nuevos entes que le ayudaran en esta labor. Esto es posible debido a las atribuciones que la Constitución le asignó al Congreso de la República de determinar la estructura de

la Administración Nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica (Art. 150). En virtud de esta disposición, el órgano legislativo creó en la Ley 142 de 1994 las comisiones de regulación de servicios públicos (Art. 69). Estas entidades aparecen como “unidades administrativas especiales, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, y adscritas al respectivo ministerio”, hacen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional (artículos 38 y 48 de la Ley 489 de 1998), e integran la Administración Pública, en tanto les han sido asignadas funciones administrativas y por eso, respecto de aquéllas, el Presidente de la República actúa como suprema autoridad administrativa (Art. 189) y son nombrados directamente por él.

Las comisiones de regulación creadas fueron tres: Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA–, adscrita al antiguo Ministerio de Desarrollo Económico hoy fusionado y convertido en el nuevo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial, Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible –Creg–, adscrita al Ministerio de Minas y Energía, y la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones –CRT–, adscrita al Ministerio de Comunicaciones. A cada una de ellas se le considera competente para regular el servicio público respectivo. El artículo 73 de la Ley 142 de 1994, señala que las comisiones tienen como fin promover la libre competencia y regular los monopolios, en orden a una prestación eficiente de los servicios. Las comisiones son órganos especializados de *carácter técnico* encargados de contemplar en la órbita puramente administrativa, con arreglo a la ley y a los reglamentos y previa delegación del Presidente, las pautas orientadas a intervenir en los servicios públicos para preservar el equilibrio y la razonabilidad en la competencia y de esta forma asegurar la calidad de aquellos y defender los derechos de los usuarios (Corte Constitucional. Sentencia C-272, 1998).

Las comisiones entonces tienen una función delegada por el Presidente de señalar, de conformidad con la ley, las políticas generales de la administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios. Se trata de una facultad directamente atribuida del legislador directamente a las comisiones de regulación, que en este sentido son instrumentos de realización de los intereses públicos consagrados en la Constitución y la ley.<sup>16</sup>

---

#### **4. Conclusión**

A pesar que el tema sobre el papel que debe cumplir el Estado en la economía es tan antiguo, la teoría económica aun sigue discutiendo sobre el asunto. Esto explicado, en parte, porque su intervención afecta de manera significativa muchos aspectos de la vida económica, como por ejemplo, el crecimiento económico y el bienestar general de los ciudadanos. Sin embargo, lo más sorprendente es que en la práctica igualmente, a pesar de los consensos generados en torno a cómo debe ser su actuación, éste presenta cambios continuos en su actuación. La más reciente de estas metamorfosis ocurrió al pasar de de empresario a las de regulador.

El análisis realizado permitió ver al Estado como un actor fundamental en la dinámica económica y política de las sociedades. Este ha ido asumiendo papeles diferentes, según la época y la ideología dominante: en unos momentos como Estado liberal, en otros como Estado benefactor y hoy como Estado regulador. En cada uno de ellos asume roles distintos, dejando unas veces al mercado que realice muchas actividades o quitándole en otras. Hoy la atención esta centrada en que el Estado produzca regulaciones de calidad, pues se ha evidenciado que éstas tienen enormes efectos en el logro de los objetivos económicos y sociales que los Estados se proponen.

En la actualidad existe el consenso de que en la producción de bienes y servicios deben participar los agentes privados, siendo una solución a los monopolios, frente al retiro del Estado empresario. Como Estado regulador, éste debe encargarse de que establezca condiciones que conduzcan a que la cantidad producida y la tarifa cobrada por los monopolios privados sean óptimas desde el punto de vista social. Es decir, se le esta pidiendo al Estado de que en esta ocasión debe asumir un rol protagónico de garantizar los estándares mínimos de bienestar a los ciudadanos de menores recursos. Esto a través de barreras de entrada (licencias y registros), restricciones sobre precios, calidades y estandarización, producción, localizaciones, tiempos y financieras, entre otros asuntos. Así, el Estado ha

---

<sup>16</sup>Para una mayor ampliación del tema de las comisiones de regulación y de la institucionalidad reguladora en Colombia puede verse Tobón y Valencia, 2003. Allí se presenta, de manera específica, la dinámica institucional de la industria eléctrica colombiana, mostrando su configuración actual y algunos problemas y cambios sugeridos para mejorar la institucionalidad reguladora.

asumido la labor de regular la economía, realizando en ella funciones de planificar, regular, vigilar y controlar la prestación de los servicios públicos domiciliarios; convirtiéndose este sector en un ejemplo claro de cómo unas veces el Estado asume la labor de su provisión y en otras deja al sector privado que libremente lo haga.

## Bibliografía

- CANALES Nettle, Patricia y Virginie Loiseau (1999). *La función reguladora del Estado. Las autoridades administrativas independientes. Experiencias en Italia, Francia, Inglaterra, Estados Unidos, España y Argentina*. No. 219 (Julio.1999) Publicación realizada por el Departamento de Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Página Web [http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie\\_estudios/serie\\_estu2001.htm](http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie_estudios/serie_estu2001.htm), consultada el febrero 22 de 2003
- COLOMBIA. Congreso de la República (1994). *Ley 142 de 1994*, Ley de Servicios Públicos Domiciliarios.
- . (1994). *Ley 143 de 1994* que regula el servicio público de electricidad.
- . (1992). Exposición de motivos al proyecto de Ley 135 en el Senado. Gaceta del Congreso No 162 de 17 de noviembre de 1992.
- . Gaceta Constitucional (1991). Jueves 18 de abril de 1991, No 53.
- . (1991). Miércoles 29 de mayo de 1991, No 85.
- CONTRALORÍA General de la República (1991). «Nota Editorial». En: *Economía Colombiana. Revista de la Contraloría General de la República*. Sep-oct., No 237. i-viii.
- CORTE Constitucional (1994). Ponente José Gregorio Hernández Galindo. “Sentencia T-206 del 26 de abril de 1994”. *Doctrina vigente*. Tutela (julio, 1994) No 6. Santa fe de Bogotá D.C.
- . (1994). José Gregorio Hernández Galindo. “Sentencia T-171 del 11 de abril de 1994”. *Doctrina vigente*. Tutela (junio, 1994) No 5. Santa fe de Bogotá D.C.
- . (1994). José Gregorio Hernández Galindo. «Sentencia C-1162/2000. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 69, 128 y 129 de la Ley 142 de 1994». Santa fe de Bogotá D.C.
- . (1992). Eduardo Cifuentes Muñoz. «Sentencia T-540 de 1992». Bogotá D.C.
- . (1998) Alejandro Martínez Caballero. Sentencia C-272 de 3 de junio de 1998. Bogotá
- CUERVO, Luis Mauricio (1988). *Et al. Economía Política de los servicios Públicos. Una visión alternativa*. Cinep. Centro de Investigación y educación Popular. Santa fe de Bogotá.
- FERNÁNDEZ O., Miguel A (2000). *La competencia*, Alianza, Madrid.

- 
- GALBRAITH, John K (1989). *Historia de la economía*. Editorial Ariel, S. A. México.
- GARCÍA Lovet, Enrique (1993). “Autoridades administrativas independientes y estado de derecho”. *Revista de administración Pública / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, Madrid, España, N° 131, Mayo-Agosto de 1993, pp. 61-118.
- (1995). Procesos de privatización del sector público en Italia. *Revista de administración Pública / Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, N° 138, Septiembre-diciembre 1995, pp. 405-436.
- GARCIA Pelayo, Manuel (1992). *Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Madrid, Alianza.
- INTERCONEXIÓN Eléctrica S.A. –ISA– (2002), Exposición: “Presentación General del Mercado”, auditorio de ISA, Medellín, febrero. Sitio web -<http://www.isa.com.co>
- JIMENEZ DE CISNERO CID, Francisco J (1987). *Los Organismos Autónomos en el Derecho Público español. Tipología y régimen jurídico*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 565.
- Kalmanovitz, Salomón (2001), *Las instituciones colombianas en el siglo XX*, Libros de Cambio, Alfaomega. Bogotá.
- MINISTERIO de Minas y Energía (1997). *Normatividad del Sector Eléctrico. Decreto 2119 de 1992 y Decreto 1253 de 1993*.
- MITCHELL, W. (1989). «Chicago Political Economy: A Public Choice Perspective», *Public Choice*, 63:283-292.
- MUÑOZ, Oscar (Editor) (1993). *Después de las privatizaciones hacia el Estado regulador*. Santiago de Chile, Cieplan.
- NALLAR, Daniel (1999). *El Estado regulador y el nuevo mercado del servicio público*. Ediciones Depalma, Buenos Aires.
- ORGANIZACIÓN Económica de Países Desarrollados –Ocde– (1995). “Recommendations of the Council of the Oecd”, consultado en el sitio: <http://www.oecd.org/puma/regref/pubs/rco95/backgr.htm>
- (1998). <http://www.oecd.org/puma/regref>
- PALACIOS Mejía, Hugo (1996). “Los servicios públicos domiciliarios en la Constitución”. *Constitución económica de Colombia*. Fonadi, el navegante editorial. Bogotá.
- PELTZMAN, Sam (1989). “The Economic Theory of Regulation After a Decade of Deregulation”, *Brookings Papers on Economic Activity*.
- (1976). “Towards a More General Theory of Regulation”. *Journal of Law and Economics*, 19, agosto.
- POMED Sánchez, Luis Alberto (1993). “Fundamento y naturaleza jurídica de las administraciones independientes”. *Revista de administración Pública / Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, N° 132, septiembre-diciembre, pp. 117-169.
- PRATS, Joan y Lulia Comany (2002). “La construcción institucional de las capacidades regulatorias. Un

- tema clave de la nueva agenda del desarrollo”. *Instituciones y desarrollo*, No 1, octubre de 1998. <http://www.iigov.org/revista/re01/re.php>, consultado en noviembre 2002.
- RODRIGUEZ, Libardo (1998). *Derecho administrativo, general y colombiano*. Bogotá, Temis.
- SÁNCHEZ García, Carlos Andrés y Villegas Carrasquilla, Lorenzo (2001). “Regulación de los servicios públicos: redefinición constitucional del Estado colombiano. Un estudio crítico constitucional de las comisiones de regulación de los servicios públicos domiciliarios”. Barreto, Antonio (Coor). *Derecho constitucional. Perspectivas críticas*. Universidad de los Andes, Legis Bogotá.
- SMITH, Adam. Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones. Fondo de Cultura Económica, México, 1956.
- SUNSTEIN, Cass R. (1997). *Free Markets and Social Justice*. New York. Oxford University Press.
- STIGLER, George (1971). “The Theory of Economic Regulation”, *Bell Journal of Economics*, 3.
- STIRN, Bernard (2001) *Las autoridades administrativas independientes*. Análisis y reflexiones. Página Web <http://www.ambafrance.es/service-presse/Espanol/presse/actudiplo/sig/autorites.htm>. Consultada el 22 de febrero de 2003.
- TOBÓN, David y Germán Valencia (2002). Economía de la regulación: instituciones y debilidad de los mecanismos de incentivos. *Segundo encuentro regional de profesores de Economía*. Ponencia. Universidad de Antioquia, Universidad Eafit, Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, Julio 30 de 2002.
- , et. al. (2002) *Institucionalidad reguladora de la industria eléctrica colombiana*. Centro de investigaciones económicas –CIE–, Universidad de Antioquia, Medellín, 2002. Material mimeografiado.
- (2003). “Dinámica institucional de la industria eléctrica colombiana: propuestas para un cambio”. *Lecturas de Economía* No 50 (enero-junio, 2003). pp. 7-45.
- VIDAL Perdomo, Jaime (1997). *Derecho administrativo*. Bogotá, Temis.
- WINSTON, C. (1993) “Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists”, *Journal of Economic Literature*, vol. XXXI, 1263-1289.

---

**Anexo 1: Papel de las agencias de regulación en países del  
International Energy Agency —IEA—**

<b><i>País</i></b>	<b><i>Enfoque general (Principales instituciones)</i></b>
<i>Australia</i>	Ministerio y Agencia regulatoria independiente
<i>Austria</i>	Ministerio
<i>Bélgica</i>	Ministerio y agencia Asesora en regulación, independiente
<i>Canadá</i>	Ministerio y Agencia regulatoria independiente
<i>República Checa</i>	Ministerio
<i>Dinamarca</i>	Ministerio y Agencia regulatoria independiente
<i>Finlandia</i>	Ministerio y Agencia regulatoria independiente
<i>Francia</i>	Ministerio y Agencia regulatoria independiente
<i>Alemania</i>	Ministerio
<i>Grecia</i>	Ministerio y Agencia asesora en regulación, independiente
<i>Hungría</i>	Ministerio y Agencia ministerial
<i>Irlanda</i>	Ministerio y Agencia regulatoria independiente
<i>Japón</i>	Ministerio
<i>Luxemburgo</i>	Ministerio y agencia Asesora en regulación, independiente
<i>Holanda</i>	Ministerio y Agencia ministerial
<i>Nueva Zelanda</i>	Ministerio
<i>Noruega</i>	Ministerio y Agencia ministerial
<i>Portugal</i>	Ministerio y Agencia regulatoria independiente
<i>España</i>	Ministerio y agencia Asesora en regulación, independiente
<i>Suiza</i>	Ministerio y Agencia regulatoria independiente
<i>Turquía</i>	Ministerio
<i>Reino Unido</i>	Ministerio y Agencia regulatoria independiente
<i>Estados Unidos</i>	Ministerio y Agencia regulatoria independiente

*Fuente:* Informe de la Organización para la Economía, Cooperación y Desarrollo de la Agencias Internacional de Energía. “Reformas del mercado eléctrico: Instituciones regulatorias en los mercados liberalizados en electricidad” 17 de noviembre de 2000.