

CRISIS ELECTRICA Y MEDIDAS DE EMERGENCIA

Por: Luis Fernando Uribe Restrepo *

Se desarrollará en el día de hoy de manera descriptiva lo que fueron las medidas que adoptó el Gobierno para hacerle frente a la Emergencia Eléctrica, medidas éstas que están contenidas en el Decreto 700, expedido el 24 de abril de 1992.

En primer lugar, se realizará una breve referencia a algunos de los antecedentes de la declaratoria de Emergencia, para a renglón seguido, describir cuales fueron las principales disposiciones que se dictaron al amparo de esta declaratoria, y las Sentencias emanadas de la Corte Constitucional mediante las cuales declaró exequibles estas normas, tanto el decreto que declara la emergencia como el que la desarrolla. Finalmente, se analizarán de manera esquemática los diferentes decretos o medidas de carácter administrativo que ha tomado el Gobierno Nacional en desarrollo de las medidas de Emergencia Eléctrica.

LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL

Esta declaratoria tuvo lugar el 23 de abril de 1992 a través del Decreto 680. En efecto, desde hacía un par de meses se venía considerando y evaluando dentro del Gobierno y en particular por parte del Ministerio de Minas y Energía la posibilidad de declarar esta emergencia. Cuando se fue haciendo claridad sobre las causas de la crisis y especialmente en el instante en que se identificaron las acciones que habría que acometer en el corto plazo, especialmente con el propósito de evitar un agravamiento de la crisis (1), se llegó a la conclusión de que era pertinente acudir a la figura del Estado de Excepción previsto en el artículo 215 de la Constitución Nacional. Este artículo le permite al Gobierno declarar el Estado de Emergencia Económica y Social o si es el caso Emergencia Ecológica cuando se cumplan unos supuestos. Estos son:

1. Que se trate de hechos distintos de los previstos en los artículos 212, 213, vale decir, que no se trate de una situación de guerra exterior o de una situación de conmoción interior, que dan lugar a la declaratoria de otros estados de excepción.
2. Que esos hechos perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social o ecológico del país.
3. Que los hechos constituyan grave calamidad pública.

Con fundamento en esta disposición constitucional, y habida cuenta de las implicaciones de la crisis eléctrica en el orden social y económico el Gobierno expidió el Decreto 680 de 1992, declarando el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional. La declaratoria de Emergencia en este caso se realizó por un período muy breve, a saber, 4 días, y de hecho el único decreto que se dictó al amparo de estas facultades fue el Decreto 700, expedido al día siguiente, o sea el 24. (2)

* Secretario Jurídico de la Presidencia de la República.

En la motivación del Decreto 680 —o sea el que declaró el Estado de Emergencia Económica y Social— no se hace referencia a una sola causa, sino a un conjunto de causas que han confluído y se han aunado para dar lugar a la crisis en el suministro del recurso eléctrico, causas que podemos identificar así:

En primer lugar está el agudo verano que se produjo en los últimos tiempos en el país como consecuencia del fenómeno del Niño. Por otra parte, las deficiencias tanto de carácter operacional como financiero de que adolece el sector eléctrico.

Aquí el Gobierno está reconociendo que en el origen de la crisis existen factores tanto de orden natural, como de orden humano o institucional, como lo es el defectuoso funcionamiento de las entidades y del sector en su conjunto. Además de esto, en el Decreto 680 se hace énfasis en el hecho que como consecuencia de la escasez del recurso eléctrico, el gobierno se ha visto obligado a aplicar los racionamientos en el suministro de este servicio público y que además estos racionamientos se podrían ver prolongados o intensificados de no tomarse oportunamente medidas para hacerle frente a la crisis.

MEDIDAS ADOPTADAS AL AMPARO DEL ESTADO DE EMERGENCIA. DECRETO 700/92

Las medidas contenidas en el Decreto 700 pueden analizarse bajo 5 grandes categorías, a saber:

En primer lugar, aquellas relativas al régimen de contratación de las entidades del sector, o sea la celebración de los contratos requeridos para aumentar la capacidad de generación de energía, para rehabilitar los parques eléctricos, etc.

En una segunda categoría pueden ubicarse las medidas de endeudamiento, tributarias y créditos que se conceden a las empresas del sector con el objeto justamente de darles los recursos requeridos para adelantar los contratos referidos atrás, e igualmente medidas de carácter tributario dirigidas a incentivar o a facilitar la importación de aquellos bienes necesarios para aumentar la capacidad de generación de energía eléctrica.

En tercer lugar, encontramos un grupo de disposiciones que se orientan todas a reestructurar las finanzas del sector, es decir, a permitir el saneamiento de las empresas del sector eléctrico. De tal suerte que éstas vuelvan a ser

sujetos de crédito y estén en condiciones razonables para poder acometer estas actividades.

En cuarto lugar, están las normas de carácter presupuestal, las cuales son un complemento necesario y apenas obvio de la reestructuración financiera.

Y, en quinto y último lugar, encontramos otras disposiciones varias que vamos a tratar muy rápidamente.

a) Medidas de contratación

El objetivo fundamental del régimen extraordinario que se consagra en el Decreto 700 en materia de contratación, es desde luego el de agilizar todo el proceso de celebración de los contratos requeridos para aumentar la capacidad de generación de energía y especialmente para rehabilitar el parque térmico. El régimen que se consagra tiene como ámbito de aplicación los contratos que celebren todas las entidades del sector, sean del orden nacional o no, llámense Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales del Estado, etc.

Ahora: ¿Cuáles son los contratos que se sujetan a este régimen especial consagrado en el Decreto 700? Podemos hablar de dos grandes clases de contratos.

En primer lugar, aquellos que celebren las entidades definidas en el artículo 1o. y que tengan por finalidad —como dice textualmente el decreto— “Subsanar el déficit de la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica y que vayan a desarrollar los proyectos a que hace referencia el Decreto”, es decir, una serie de proyectos de inversión, terminación de vías de transmisión, por ejemplo: la recuperación de plantas, etc., que están debidamente señalados en el propio decreto especialmente en el capítulo relativo a traslados presupuestales. Los contratos que tengan por objeto el desarrollo de estos proyectos de inversión están sujetos a este régimen especial.

Ahora bien, como existía el riesgo de que no todos los proyectos importantes quedarán debidamente individualizados en el Decreto, se dejó abierta la posibilidad de que también otros contratos que el Ministerio de Minas califique como “urgentes” se sometan a este régimen especial, así no estén contemplados, se repite, dentro de los proyectos específicos a que hace referencia el decreto. Es decir que, el Ministro de Minas y Energía puede en un momento dado considerar que un contrato es urgente

porque tiene como finalidad subsanar el déficit de energía y por lo tanto disponer que el mismo se someta a este régimen.

Ahora: ¿Cuál es ese régimen? En el decreto se distinguen tres categorías de contratos, en función de la cuantía de los mismos. Estas son: a) Contratos cuya cuantía sea inferior a 50 salarios mínimos mensuales. b) Los contratos cuya cuantía se encuentre entre 50 y 100 salarios mínimos mensuales. c) Los contratos cuya cuantía exceda de 1.000 salarios mínimos mensuales. c)

El Decreto autoriza a otras entidades públicas distintas de la Nación para novar y transigir obligaciones a su favor y a cargo de las empresas del sector, previo el concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para cada una de estas categorías se establece un régimen de celebración propio, como se explica a continuación:

a) Cuando se trata de contratos cuya cuantía sea inferior a 50 salarios mínimos mensuales, el decreto dispone que pueden celebrarse sin que exista la formalidad escrita, simplemente pueden celebrarse

por orden de trabajo y basta que exista la correspondiente disponibilidad presupuestal.

- b) Tratándose de contratos que se encuentren entre 50 y 1.000 salarios mínimos mensuales, se dispone que pueden celebrarse directamente por escrito y que se perfeccionan con el respectivo registro presupuestal.
- c) Finalmente, los contratos cuya cuantía exceda los 1.000 salarios mínimos legales se sujetan a un procedimiento que en cierto modo retoma lo que es el mecanismo tradicional de la licitación pública, pero abreviando sustancialmente los términos que habría de respetar si se tratara de una licitación. Simplemente se requiere que haya unos términos de referencia, hacer una publicación invitando a los interesados a formular propuestas y luego adjudicar el contrato a aquella oferta que se considere más favorable. El contrato en este caso debe celebrarse por escrito y debe incluir las cláusulas propias del Decreto 222/83 en lo que se refiere a contratos de derecho público sometidos al régimen de derecho administrativo: se perfeccionan con la presentación y aprobación de garantías, y si no hubiere lugar a

ellas, con el correspondiente registro presupuestal. Deben también publicarse en el diario oficial o en las correspondientes gacetas según el caso, y el contratista debe pagar los impuestos de timbre y está sujeto a control fiscal de manera posterior y selectiva.

Como hemos visto, se trata de un trámite que suprime una serie de requisitos como es el caso por ejemplo de la licitación propiamente dicha, como es, de acuerdo con la cuantía, la aprobación del Consejo de Ministros, de la revisión de legalidad del Consejo de Estado e incluso de la aprobación del Ministro del ramo; o sea que se trata de un trámite que en general procura, por una parte, agilizar el proceso de celebración de los contratos, pero sin perjuicio de la transparencia y de la objetividad que debe desde luego rodear cualquier proceso de contratación de la administración pública. Aquí también se tuvo en cuenta o se consideró que no bastaba apelar a la figura tradicional consagrada en el artículo 43, numeral 22, del Decreto 222/83 o sea a la Declaratoria de Urgencia. Recordemos que allí se prevee la posibilidad de que el Consejo de Ministros autorice contratar prescindiendo de la licitación o del concurso cuando exista peligro de paralización o daño en un servicio público. La

experiencia indica que acoger esta figura y declarar la urgencia no era suficiente, y a este respecto el informe del Gobierno al Congreso recuerda dos casos de los cuales medió declaratoria de Urgencia por parte del Consejo de Ministros para poder adelantar la contratación directa y en los cuales, en uno de ellos transcurrieron cinco años desde el momento de esa declaratoria y el momento en que se celebró el contrato. Como puede apreciarse, no era suficiente acudir a esta figura de la declaratoria de urgencia y que se requerían por lo tanto medidas de contratación especiales.

Para los contratos de suministro, adquisición de bienes muebles, etc., y para lo que tiene que ver con los contratos de empréstito el Decreto consagra unos procedimientos especiales más ágiles de los que se exigen de ordinario; así simplemente se requiere la aprobación de la Junta Directiva o Consejo de la respectiva entidad y el concepto previo de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Es decir, que todos los requisitos que tienen que ver con la aprobación de Planeación Nacional, la resolución ejecutiva que debe dictarse autorizando adelantar gestiones tendientes a la obtención del empréstito, la resolución que posteriormente debe expedirse autorizan-

do la contratación del empréstito, todos estos requisitos se obvian a través de este procedimiento especial. Esto es importante para la obtención de recursos para los contratos de mantenimiento, o reparación por medio de empréstitos. De forma complementaria se preveen también unos trámites especiales simplificados para efectos de realizar las modificaciones y los traslados presupuestales que se requieren para poder ejecutar los recursos obtenidos a través de los correspondientes empréstitos. Así finalizamos los grandes lineamientos del Decreto 700 en lo que tiene que ver con Contratación.

b) Medidas sobre endeudamiento y tributación

Comenzando con las medidas de carácter tributario, encontramos en el decreto una serie de exenciones: La consagración de una exención relativa al impuesto a las ventas que recaía sobre las importaciones o sobre las enajenaciones de bienes que se requieren para aumentar la capacidad de generación de energía eléctrica.

Aquí podemos distinguir dos grandes grupos, así: Por una parte se encuentra la exención del I.V.A. respecto de las importaciones o enajenaciones que

se realicen de partes que se requieran para poder construir una planta, caso en el cual esa exención solamente rige en la medida en que el importador sea, bien una empresa del sector eléctrico o bien un particular que, de acuerdo con el propio decreto, y como veremos más adelante, va a vender también energía y potencia en firme. Encontramos aquí un sujeto calificado desde el punto de vista del adquirente de estos bienes. Tratándose de la importación, por el contrario, de los llamados grupos electrógenos de generación, la exención del I.V.A. se predica de cualquier importación. Así pues, cualquier particular que esté importando este grupo de electrógenos goza de la exención del I.V.A. pero hay que advertir, además, que posteriormente la ley 6a. de 1992 (Ley de Reforma Tributaria) amplió también este beneficio, a todos los particulares productores de energía en general a través del artículo 21 de esta ley. Adicionalmente se prevé en el decreto la posibilidad de modificar los gravámenes arancelarios que recaen sobre estas importaciones sin sujeción a los requisitos que ordinariamente deben reunirse (aprobación o concepto previo favorable del Consejo de Comercio Exterior... etc.), todo con el propósito de agilizar a su vez la expedición de estas medidas.

Es del caso anotar que estas medidas tienen desde luego un carácter tempo-

ral, extendiéndose las unas hasta el 30 de junio de 1993, y las otras hasta el 31 de diciembre de 1992. En consecuencia únicamente benefician las importaciones que tengan lugar antes de estas fechas.

Ahora bien: en lo que tiene que ver con las medidas de endeudamiento encontramos que el decreto autoriza créditos de la siguiente manera:

1. A la Financiera Eléctrica Nacional FEN, en el artículo 4o., se le autoriza para conceder créditos hasta por 35 mil millones de pesos con destino a la recuperación del parque térmico e hidráulico existente en el país.
2. En el artículo 5o. se prevé un crédito para la empresa de Energía Eléctrica de Bogotá E.E.B. hasta por 70 mil millones de pesos para financiar el Proyecto Guavio y para financiar su deuda externa.
3. Se prevé también la concesión de un crédito con cargo al presupuesto general de la Nación hasta por 35 mil millones de pesos en favor de Interconexión Eléctrica S.A. ISA para efectos de financiar la construcción de las líneas de interconexión con Venezuela, así como otras líneas y sub-estaciones de transmisión.

4. Finalmente en el artículo 8o., se prevén diversas operaciones de crédito en favor de CORELCA.

c) Medidas de saneamiento

El principal instrumento que se diseña en el decreto para este propósito consiste en autorizar a la Nación para asumir obligaciones a cargo de las entidades del sector. En desarrollo de esta autorización, la Nación entonces, puede asumir pasivos a cargo de las empresas recibiendo a cambio activos productivos o acciones o aportes sociales. Estas autorizaciones complementan las que por vía general había concedido la Ley de Endeudamiento (Ley 51/90).

Adicionalmente, el decreto autoriza a otras entidades públicas distintas de la Nación para novar y transigir obligaciones a su favor y a cargo de las empresas del sector, previo el concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Se contemplan a su vez medidas específicas para la situación de CORELCA, BETANIA e ICEL.

En el caso de CORELCA se dispone que ésta entregará a la Nación las acciones que tiene en ISA y otros activos de su propiedad por las obligaciones de deuda externa que la Nación asumirá. Como veremos más adelante, ya se ha dictado un decreto sobre ese particular.

En el caso de BETANIA, también se prevé la reestructuración financiera y se dispone que como paso previo a la capitalización de Betania por parte de la Nación, procederá a reducir en un centavo el valor nominal de las acciones representativas del capital social. Técnicamente, desde el punto de vista contable, el capital de Betania es negativo, por tanto es apenas obvio que el valor de las acciones viene a reflejar esta situación financiera, y esto debe protocolizarse antes que la Nación entre a capitalizar a Betania.

Se consagran en el artículo 13 unas medidas en lo que tiene que ver con el ICEL; básicamente aquí la medida consiste en eliminar del objeto social del ICEL la intermediación comercial y concentrar su actividad por lo tanto en satisfacer las necesidades de energía eléctrica en las zonas no interconectadas.

El decreto, por otra parte, faculta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para gestionar y celebrar acuerdos con acreedores de las empresas (medida bastante útil para reestructurar la deuda del sector) y prevé la emisión de bonos de deuda pública externa hasta por 250 millones de dólares, bonos que pueden ser colocados en el mercado nacional e internacional. ECOPETROL otorgará a la

Nación un crédito hasta por 70 mil millones de pesos, algo así como 100 millones de dólares, con el propósito de contribuir a la financiación del sector. Cabe aclarar a este respecto, que de acuerdo con el Informe al Congreso, el déficit de recursos del sector únicamente hasta el año de 1992 asciende a la suma de 1.038 millones de dólares y prevé que de esta suma: 366 serán financiados por la FEN y 637 por la Nación. Estas dos operaciones, o sea, la emisión de bonos por 250 millones de dólares y la contratación del empréstito con ECOPETROL

operaciones financieras, contratos éstos que pueden celebrarse con las propias entidades del sector o con otras entidades fiduciarias que se encuentren autorizadas para este efecto. Se contemplan, igualmente, unos procedimientos y unas normas especiales —más sencillos y ágiles— para la celebración de contratos de empréstito por parte de la Nación y para la expedición de los bonos. Se dispone también que estas nuevas autorizaciones de endeudamiento no afecten el cupo general de endeudamiento de la Nación, es decir, se amplía dicho cupo.

El objetivo fundamental del régimen extraordinario que se consagra en el Decreto 700 en materia de contratación, es desde luego el de agilizar todo el proceso de celebración de los contratos requeridos para aumentar la capacidad de generación de energía y especialmente para rehabilitar el parque térmico.

Finalmente dispone el decreto que todos los actos y contratos que se celebren en desarrollo de este proceso de reestructuración financiera del sector eléctrico estarán exentos

de 100 millones de dólares financian parcialmente este déficit a cargo de la Nación.

de todo tipo de cargas, impuestos, tasas, timbres, contribuciones, derechos notariales, etc.

Por otra parte, el decreto autoriza a la Nación para firmar contratos de administración fiduciaria respecto a los activos que reciba en desarrollo de estas

d) Medidas presupuestales

El Decreto 700 adiciona el presupuesto para la vigencia fiscal del año de 1992

en la suma de 1.605.351.723.600, una suma aparentemente muy alta, pero que debe mirarse con “beneficio de inventario”, en la medida en que buena parte de ella corresponde a los cruces de cuentas y a la capitalización de pasivos que hoy en día están a cargo de las empresas y que va a acabar asumiendo la Nación. Es decir, que buena parte son cruces de obligaciones mutuas entre la Nación y las empresas del sector. Las operaciones de cruce ascienden a 689.800 millones. En esta adición presupuestal se apropia para efectos del servicio de la deuda 216.205 millones. Esta modificación, podríamos decir, contempla básicamente lo que son las partidas que se requieren para los proyectos de inversión que están identificados allí, lo que son cruces de activos y lo que son las partidas para el servicio de la deuda en lo que tiene que ver con el año en curso y algunas partidas para el caso del ICEL.

e) Disposiciones varias

Dentro de estas disposiciones se destacan:

El artículo 22, en virtud del cual se dispone que las operaciones de crédito que realice la FEN no estarán sujetas a los cupos o límites individuales de crédito que ordinariamente se aplican a

las entidades financieras, porque de lo contrario no se podrían conceder los créditos previstos en el decreto.

El artículo 23, que faculta a los particulares para vender energía y potencia que tengan disponibles, y para conectarse a las redes de transmisión.

El artículo 24, que correlativamente autoriza a ISA para comprarle energía a los particulares, derogando una prohibición en virtud de la cual ISA solamente puede comprar energía a las empresas socias de la misma.

El artículo 25 autoriza a la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá E.E.E.B. para tomar todas las medidas necesarias para la pronta recuperación de su parque térmico y para acelerar la puesta en operación del proyecto hidroeléctrico del Guavio a efectos de que la primera unidad de ese proyecto entre en operación a más tardar en diciembre de 1992. En ese orden de ideas se faculta entonces a la E.E.E.B. para que, previa aprobación de su Junta Directiva, celebre con los actuales contratistas los contratos que se requieren en el sentido de modificar, adicionar o reformar los que ya están en ejecución. El decreto advierte expresamente que esta facultad de adicionar o reformar los contratos, de ninguna forma, se extiende a los reclamos que

hayan presentado o lleguen a presentar los contratistas.

Por último, la importancia de esta autorización radica en que permite a la E.E.E.B. entrar a celebrar estas modificaciones sin tener que ir previamente a obtener el consentimiento del Concejo Distrital.

Finalmente, el decreto incluye unos artículos que se orientan a solucionar dos problemas específicos: uno en San Andrés y Providencia y el otro en Tumaco, donde debido a las fallas en las plantas de energía, había grandes problemas en el suministro del servicio. En San Andrés, por ejemplo en un momento dado había racionamiento de 21 horas al día. Por lo tanto, estos dos artículos permiten respectivamente a CORELCA en el caso de San Andrés y a la CVC en el caso de Tumaco, adelantar los contratos requeridos para poder restaurar el servicio de energía, en dichos lugares.

Estas son, a grandes rasgos, las medidas que contempla el Decreto 700 de 1992.

CONCLUSIONES GENERALES

El Decreto 700 busca diseñar un marco especial que permita adelantar las obras y las acciones requeridas para

crear lo que llamaba el Ministro de Minas un COLCHON DE SEGURIDAD, es decir, aumentar la capacidad de generación de energía más o menos en un millón o millón 200.000 Megawattios adicionales y evitar de esa manera el riesgo claramente identificado de que estos racionamientos se extiendan o prolonguen en el año 1993. Como puede verse, estas son medidas de corto y mediano plazo, que de ninguna manera pretenden resolver los problemas estructurales del sector, pues se supone que estos últimos habrán de enfrentarse a través de otros instrumentos, como el Proyecto de Ley en materia del servicio de Energía Eléctrica.

En general, lo que se busca con la Emergencia Económica, de acuerdo con la Constitución tiene un doble carácter: Por una parte, conjurar una situación de calamidad que se está presentando y al mismo tiempo evitar que se extiendan o que se agraven los efectos de esa crisis. Está claramente consagrado ese carácter preventivo de la figura de Emergencia Económica en la Constitución y en buena parte las medidas del Decreto 700 responden a esa preocupación que se tiene de construir este Colchón de Seguridad, de recuperar el parque térmico y hacer todo lo que se requiera para poder poner en marcha el proyecto Guavio

e igualmente vincular al sistema la energía que puedan producir los particulares, sin tomar ninguna decisión de fondo en cuanto a la privatización del suministro de energía eléctrica.

LAS SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN RELACION CON LOS DECRETOS 680 Y 700

Resta entonces, hacer unas breves anotaciones sobre lo que fue la decisión de la Corte.

En primer lugar, la Corte Constitucional dentro del control automático que le corresponde adelantar respecto de este tipo de medidas (Decretos Extraordinarios), encontró exequibles tanto el Decreto que declaró la Emergencia (Decreto 680) como el que la desarrolló (Decreto 700).

La sentencia del Decreto 680 es una sentencia que recoge y resume todos los conceptos remitidos a la Corte por parte de expertos y funcionarios involucrados en el manejo de la crisis. Allí se encontrarán respuestas a cuestionarios enviados por la Corte en relación con las causas de la crisis, en relación con su manejo y con el tema de la equivocada evaluación del costo del racionamiento, etc. Respuestas del

exgerente de la E.E.E.B. Dr. Lázaro Mejía, respuestas del Ministro de Minas de la época, Dr. Juan Camilo Restrepo; del experto Dr. Alberto Bumman, conceptos del Dr. Perry, del Dr. Roa Noguera, etc. Es un compendio de todas las opiniones sobre los orígenes y las causas de la crisis y todos los matices que se quieran sobre el problema. Opiniones como: "El tamaño del sector era pequeño", "no se habían acometido las obras necesarias", "no se tenía la infraestructura necesaria", etc. y otras más como: "la grandeza del sector . . .".

De todos modos, en la parte jurídica de la sentencia, la Corte acepta que se reúnen los supuestos para declarar el Estado de Emergencia Económica, y por lo tanto declara exequible el Decreto.

En la sentencia del Decreto 700, que se produce el mismo día, la Corte realiza una serie de consideraciones y encuentra que hay una conexidad clara entre las causas que se invocan para declarar la Emergencia y las medidas que se toman y se expiden en desarrollo de ésta. Por otra parte, observa cómo hay una serie de medidas que acá y que en el régimen normal, digamos en tiempo de "no emergencia", serían claramente de competencia del Congreso, a saber: el régimen de con-

tratación en la administración pública, el régimen presupuestal, la parte del régimen de endeudamiento de la Nación, son todos los temas de ley pero que bien pueden ser regulados en épocas de emergencia por parte del Ejecutivo, siempre y cuando tengan una relación directa y específica con la crisis que se pretende conjurar. Y en este caso la Corte encuentra que existe esa relación y que no hay ningún exceso por parte del gobierno en lo que tiene que ver con las medidas tomadas en el Decreto 700: exención del I.V.A. a importaciones o enajenaciones (aquí sí por mandato de la misma Constitución las medidas tienen un carácter temporal). En efecto, en la nueva Constitución está claro que el Gobierno puede en desarrollo del Estado de Emergencia Económica y Social, dictar normas en materia tributaria, pero que esas medidas sólo pueden regir hasta el final de la vigencia fiscal siguiente a aquella en la cual fueron dictadas; en este caso, entonces, no podrán ir más allá del 31 de diciembre de 1993.

Otro tema interesante que trae a colación la Corte a propósito de un par de incisos importantes que hay en el Decreto 700 es el de la estructura de la Administración Pública.

En primer lugar, el artículo 10o. del Decreto dice: "El Gobierno Nacional

podrá adoptar las reformas en las estructuras administrativas de las entidades del orden nacional del sector eléctrico que sean necesarias para los fines del presente decreto". De igual forma existe una expresión parecida para el caso específico del ICEL que reza así: "Con base en lo anterior el Gobierno Nacional adoptará las reformas estatutarias a que haya lugar" (artículo 13 del decreto 700).

La Corte hace el siguiente razonamiento y dice: "Estas expresiones pueden ser o no exequibles según la interpretación que se les vaya a dar y según la aplicación que les dé el Gobierno". La Corte considera que en lo que tiene que ver con la estructura de las entidades públicas y a la luz de la nueva Constitución, hay una nueva competencia compartida entre el Congreso y el Ejecutivo en virtud de la cual por una parte corresponde al Congreso señalar la estructura de la Administración y por la otra le corresponde al Gobierno modificar estas estructuras, pero siempre y cuando esas modificaciones encajen o se ubiquen dentro del marco que haya fijado la propia ley. En otras palabras, la facultad de modificar la estructura de la Administración Pública por parte del Gobierno tiene como límite el marco que haya señalado la ley, por tanto considera la Corte que este par de expresiones del Decre-

to 700 deben ser interpretadas en el sentido que las reformas estatutarias o las modificaciones administrativas que adelante el Gobierno en desarrollo del Decreto tienen que sujetarse a lo que disponga la ley: si no es así, si estas reformas no se adoptan con sujeción al marco legal correspondiente, el Gobierno se estaría excediendo en sus facultades —y como lo dice la Corte— reteniendo para sí unas facultades que son de carácter legislativo y no simplemente de carácter administrativo, y que por lo tanto no pueden ir más allá de la vigencia de la Declaratoria de Emergencia Económica.

NOTAS

- (1) Cuando se habla de agravamiento se hace referencia concretamente al hecho o a la posibilidad que estaba latente, y que lo sigue estando en la medida que estas normas no se ejecuten, de que el racionamiento se prolongara al año entrante 1993.
- (2) Según el artículo 215 de la Constitución Política, el estado de Emergencia puede declararse por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.