

## EL PAPEL DE DIEGO TOBÓN ARBELÁEZ EN LA CREACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN

---

Luis Guillermo Vélez Álvarez

Las instituciones sociales y económicas, particularmente las de mayor arraigo y persistencia en el tiempo, no suelen ser la obra de un sólo individuo o de un grupo particular de estos. Generalmente son el resultado de amplios procesos sociales, evolutivos o revolucionarios, en los que concurren multitud de fuerzas e intereses en conflicto que, en un momento dado, se avienen a darse un marco para su interacción o, lo que es lo mismo, unas reglas de juego.

No obstante que su trabajo sea la identificación de las fuerzas e intereses que subyacen en un determinado proceso, los historiadores mismos se encargan de personalizar la historia atribuyendo a un individuo o a un grupo de éstos una responsabilidad preponderante en la génesis, cuando no la paternidad de determinado arreglo institucional.

La génesis de las Empresas Públicas de Medellín o, mejor, la génesis del arreglo institucional que ellas expresan, no escapa a esta tendencia que de seguro persistirá mientras, como parece inevitable que sea, las fuerzas sociales que mueven la historia tomen expresión en la acción deliberada y consciente de algunos individuos que sobresalen entre la masa anónima.

En su documentado trabajo, *Una Vida, Una Lucha, Una Victoria*, don E. Livardo Ospina rinde justo homenaje a quienes en su momento expresaron las fuerzas que impulsaron la creación del Establecimiento Autónomo. Se

destaca la contribución de don Diego Tobón Arbeláez, don Darío Londoño Villa, don Carlos Gutiérrez Bravo, don Oscar Baquero Pinillos, don Jaime Posada Londoño, don Donato Duque Patiño y don Jesús María Restrepo Barrientos, entre otros.

Pero entre todos ellos resalta Ospina la contribución de Tobón Arbeláez, quien habría sido en gran medida el artífice del esquema conceptual del Establecimiento Autónomo y de la estrategia jurídica y política que permitió su creación. El juicio de Ospina es acertado como se desprende claramente de las cartas y otros documentos inéditos que citaremos extensamente.

La sección I, se presenta una visión de lo que fue el arreglo institucional alcanzado en 1955, interpretado con base en el concepto de corporatización. Posteriormente, sección II, se hace un recuento de los antecedentes de la autonomía. En la sección III se narra la creación de la C.V.C.\*, evento en el cual jugó un destacado papel Tobón Arbeláez y que, como se verá, fue de gran significación para la creación de las EE.PP.M. La sección IV se ocupa de las relaciones entre Tobón Arbeláez y Alberlt Waterston, funcionario del Banco Mundial, quién jugaría un papel notable en la definición conceptual de la nueva empresa. Los primeros años del establecimiento, cruciales para la incorporación en el manejo de la Empresa de los principios de autonomía y suficiencia financiera, son evocados en la sección V. La sección VI narra algunos de los avatares de la autonomía con el propósito de mostrar el alcance cada vez más limitado de esta figura para una empresa estatal. Finalmente, la sección VII, a manera de conclusión, plantea la tesis de que una autonomía realmente significativa supone la transformación de la Empresa en sociedad de economía mixta.

## **I. EE.PP.M: Un modelo temprano de empresa Estatal Corporatizada<sup>1</sup>**

La autonomía ha sido, históricamente, el rasgo distintivo de las Empresas Públicas de Medellín, hasta el punto en que el Establecimiento o Ente Autónomo se han entendido y se entienden aún como sinónimos de su ver-

---

\* C.V.C: Corporación del Valle del Cauca.

1 A falta de una expresión mejor se emplea este anglicismo. Corporatizar una empresa estatal significa darle una estructura y un régimen de incentivos similar a los del sector privado. Esto es, expresar su capital por acciones y darle regímenes privados en materia financiera, laboral, tributaria y de contratación.

dadero nombre.<sup>2</sup> Ahora bien, cuando ha sido efectiva, la autonomía ha significado mucho más que la mera independencia jurídica de las Empresas frente al Municipio. Ha significado que se trata de una empresa centrada en sus objetivos, orientada por principios comerciales, sometida a restricciones financieras efectivas y regidas en sus relaciones con el Municipio por normas expresas y de largo plazo. Para emplear una terminología más moderna, autonomía ha significado que la Entidad ha sido una empresa estatal corporatizada.

Cuando se examinan los estatutos originales de las Empresas Públicas de Medellín lo que más sorprende es la extraordinaria modernidad de sus conceptos como quiera que, dejando de lado las explicables diferencias de lenguaje, corresponden a un diseño de empresa estatal de la cual, según los teóricos modernos, puede esperarse un desempeño eficiente.

En efecto, el enfoque de los derechos de propiedad sugiere que las empresas estatales carecen de los incentivos a la eficiencia que la restricción de quiebra y el mercado de capitales producen sobre las empresas privadas. A lo anterior habría que añadir tres características de las empresas estatales que tienden a elevar su vulnerabilidad a las prácticas ineficientes, a saber: 1. Multiplicidad de objetivos, 2. Pluralidad de principales y 3. Operación en mercados protegidos. Los programas de Reforma o privatización de las empresas estatales de servicios públicos, impulsados por los organismos multilaterales de crédito, parten de esta premisa.<sup>3</sup>

En general, se recomienda la privatización cuando las ineficiencias de las empresas estatales son ostensibles y las han convertido en una carga fiscal insostenible. Cuando se cumplen estas condiciones, las resistencias sociales y políticas son menores y la privatización puede llevarse a cabo sin mayores dificultades. La reforma se recomienda en los casos de empresas estatales que han funcionado relativamente bien y cuya privatización, por esta u otras razones conexas, no parece viable políticamente.<sup>4</sup>

---

2 La ley 142 de 1994 creó una nueva figura jurídica para la prestación de los servicios públicos. Las empresas prestadoras deben organizarse como sociedades anónimas. Como excepción, a la que podían acogerse solamente las empresas existentes al momento de expedición de la ley, admitió las empresas industriales y comerciales del estado de propietario único. En cumplimiento de la ley EEPPM adoptó esta última figura en 1996, dejando de ser Establecimiento Público.

3 Galal, Ahmed. *Public Enterprise Reform: Lessons from the past and Issues for the Future*. World Bank Discussion Papers 119. The World Bank, Washington, D.C. 1991.

4 La privatización del acueducto de Barranquilla, acogida clamorosamente por la población. También la transformación de la Empresa de Energía de Bogotá, de la que salieron dos

Los programas de reforma se orientan a dotar a las empresas estatales de un marco de acción que genere en ellas incentivos a la eficiencia similares a los que obran sobre las empresas privadas. Regulación independiente, eliminación de ventajas tributarias o crediticias, regímenes laborales y de contratación similares a los del sector privado, son algunos de los dispositivos de reforma necesarios en el plano macroeconómico. En lo que se refiere ya a las empresas mismas, se busca darles una orientación estrictamente comercial haciendo que estén centradas en su objeto de actividad y dándoles los instrumentos necesarios para encarar la competencia, a saber: autonomía y responsabilidad administrativa e independencia financiera.<sup>5</sup> De una empresa estatal dotada de estas características puede decirse que es lo que se denomina una empresa corporatizada, aunque su capital no esté expresado en acciones. Este es sin duda el caso del Establecimiento Público creado en Medellín en 1955.

La nueva empresa se caracterizó desde sus inicios por una clara demarcación de la propiedad y de los roles estratégicos y operativos. Aunque propietario del patrimonio semilla de la Entidad, el Municipio no podía disponer de éste puesto que había transferido su dominio y cedido al Nuevo Ente todos sus derechos.<sup>6</sup> La administración se le encomendó a una junta en la que tenían asiento representantes de los estamentos político, industrial y financie-

---

empresas con capital privado mayoritario –Codensa y Emgesa– contó con gran apoyo de la opinión pública. Por el contrario, las propuestas de transformación de Emcali y EEPPM que implicaban la vinculación de capital privado no fueron acogidas. Estas entidades, hasta entonces establecimientos públicos, asumieron la forma de empresas industriales y comerciales del Estado. A principios de los 90 el Gobierno Nacional trató de privatizar a Telecom, pero fracasó debido al poder del sindicato. Para un tratamiento general de esta cuestión, véase: M. Shirley. *The Reform of State-Owned Enterprises: Lessons from World Bank lending*. The World Bank, Washington, D.C. 1989. PPR Series, No.4.

- 5 *Las entidades que prestan servicios de infraestructura con buenos resultados, ya sean del sector público o del sector privado, están por lo general dirigidas conforme a principios comerciales y poseen tres características básicas: 1. Tienen objetivos claros y coherentes, centrados en la prestación de servicios; 2. Su gestión es autónoma y tanto el personal directivo como los empleados son responsables de los resultados; 3. Gozan de independencia financiera. Informe sobre el desarrollo mundial 1994: Infraestructura y desarrollo.* Banco Mundial, Washington, D.C. 1994. p. 39.
- 6 El patrimonio inicial del establecimiento lo forman todos los bienes pertenecientes al Municipio de Medellín y que éste tiene vinculados a las Empresas de Energía Eléctrica, Teléfonos, Acueducto y Alcantarillado y afectados al funcionamiento de estos servicios. El Alcalde y el Personero Municipal de Medellín formalizarán la transferencia del dominio de los bienes y la cesión de los derechos con que se forma el patrimonio del establecimiento. *Decreto Municipal 375 de 1955*, artículo 6.

ro.<sup>7</sup> La junta tenía a su cargo el manejo estratégico de la empresa como quiera que, entre otras funciones, aprobaba el presupuesto, adoptaba los planes de inversión y nombraba al gerente general.<sup>8</sup>

El gerente general tenía extraordinarios poderes y gozaba de plena autonomía administrativa para el manejo operativo de la compañía puesto que era su representante legal y estaba plenamente facultado para contratar.<sup>9</sup> La selección, vinculación, promoción y manejo salarial del personal se desvinculó de las regulaciones generales del servicio público y se puso en cabeza del gerente general todo lo concerniente para que este manejo se hiciera con criterios de profesionalismo, experiencia y apoliticidad.

Tobón Arbeláez expresó con precisión el vínculo entre autonomía, eficiencia y responsabilidad administrativas:

La finalidad buscada al dar la personería jurídica autónoma es en el fondo un método de fijar responsabilidades muy concretamente; es el Jefe de la administración de las Empresas el responsable; por lo tanto no hay posibilidad de que se diluya esa responsabilidad; hoy la ciudadanía premia o castiga al jefe de la administración en las Empresas, al Gerente. Y el gerente no puede decir que tiene muchas ocupaciones de distinta índole para disimular la defectuosa administración, porque se le da una sola responsabilidad: administrar cuatro servicios, con totalidad de facultades.<sup>10</sup>

En lo administrativo, el gerente general respondía ante la junta directiva y en lo fiscal ante una auditoría especial creada para el control fiscal de la empresa.<sup>11</sup> De esta forma se eliminaba el problema de la multiplicidad de principales característico de las empresas estatales.

A la nueva empresa se le asignó un objetivo preciso y neto: organizar, administrar y prestar los servicios públicos domiciliarios en el Municipio de Medellín y en aquellos municipios con los cuales se hayan celebrado convenios.<sup>12</sup> Durante años la entidad estuvo centrada en el cumplimiento de su objetivo sin verse sobrecargada con demasiados objetivos sociales paralelos.

---

7 Decreto 375 de 1955, artículo 32.

8 Decreto 375 de 1955, artículo 51.

9 Decreto 375 de 1955, artículo 56.

10 Véase: Tobón Arbeláez, D. *Alcances jurídicos de la autonomía de Empresas* en EE.PP.M Balance e informes, 1957. p. 45. EE.PP.M. Archivo General.

11 Decreto 375 de 1955, artículos 64-71.

12 Decreto 375 de 1955, artículo 4.

Desde sus inicios la empresa se concibió para ser auto suficiente en materia financiera, esto es, para obtener de la venta de sus servicios lo requerido para cubrir su operación y financiar su expansión, sin recibir subsidio gubernamental alguno, y buscar en el mercado de capitales el complemento de financiación necesario. Los flujos financieros empresa-municipio se regularon de una manera transparente, precisa y con visión de largo plazo.<sup>13</sup>

Este modelo, presentado brevemente en su forma acabada, se gestó durante largos años y fue posible como resultado de una decisión que aún hoy parecería insólita por sus implicaciones políticas. En efecto, para que esa nueva empresa fuera posible, el Municipio tomó la decisión de entregar activos de su propiedad para constituir con ellos un patrimonio autónomo que sería propiedad de una entidad igualmente autónoma a cuya cabeza se ponía una junta directiva integrada mayoritariamente por representantes del sector privado. A cambio de ello, el nuevo ente se comprometía a entregar al Municipio una renta perpetua, equivalente a un porcentaje predefinido de sus ingresos brutos. Para el Municipio, la operación descrita es análoga a la adquisición de un título de renta a perpetuidad, un *Consol*, como lo denominan los ingleses. Quien recibe el capital se compromete a pagar a quien lo entrega, es decir, al tenedor del título, una renta perpetua predefinida. El prestatario puede hacer con dicho capital todo lo que quiera siempre que cumpla con su compromiso de pagar la renta pactada: esto lo convierte en propietario efectivo, entendiendo por éste a quien decide sobre la destinación de un recurso. El prestamista continúa siendo el propietario legal, como quiera que puede exigir el reembolso de su capital si el prestatario incumple con la obligación.<sup>14</sup>

## II. Los Antecedentes de la Autonomía

Institucionalmente, la prestación de los servicios públicos domiciliarios siguió en Medellín un patrón de desarrollo relativamente clásico. Inicialmente, éstos fueron provistos por empresas privadas o mixtas, como la Compañía Antioqueña de Instalaciones Eléctricas, que gozaban de un privilegio de exclusividad a cambio de ciertos compromisos en materia de cobertura.<sup>15</sup> En

---

13 Decreto 375 de 1955, artículos 9-11.

14 El decreto 375 dispuso que en caso de liquidación el patrimonio del establecimiento se incorporaría de nuevo al del municipio (artículo 79).

15 Véase Toro, Constanza. *Inversión privada en servicios públicos: el caso de Bogotá y Medellín. Lecturas de Economía* (15), sept.-dic. 1984, pp. 147-161. De la Pedraja Tomán, René. *Historia de la energía en Colombia*. El Ancora Editores, Bogotá, 1985, pp. 91-98.

general, los municipios, el de Medellín entre ellos, carecieron de la capacidad regulatoria para controlar la actividad de estas empresas, que terminaron por abusar de su privilegio o incumplir sus compromisos;<sup>16</sup> y optaron por su municipalización. También en el caso de Medellín, primaron consideraciones de orden fiscal como quiera que los servicios públicos o *las empresas reproductivas de carácter público* fueron vistas como fuentes de recursos para el municipio.<sup>17</sup>

Con la municipalización de las empresas de servicios públicos, que en Medellín estaría plenamente realizada hacia 1920, se plantean los problemas típicos del manejo de este tipo de empresas, particularmente agravados por los precarios desarrollos legislativos y conceptuales en el campo de la administración pública.<sup>18</sup> El marco legal para la prestación de los servicios públi-

16 La municipalización parece haber sido la respuesta a la incapacidad de la Compañía para acometer los ensanches requeridos por el crecimiento de la demanda. El conflicto que llevó a la municipalización giró alrededor de la utilización de la capacidad instalada destinada en un 50% al abastecimiento de Coltejer, empresa propiedad de los socios mayoritarios de la Compañía, en detrimento del uso residencial y del consumo que demandaría el proyectado tranvía eléctrico. Véase: Toro, Constanza, Op. Cit., p. 159. y De la Pedraja Tomán, René, Op. Cit. p. 94.

17 (...) pocos distritos del país tienen un porvenir financiero más claro y más halagüeño que el de Medellín (...) no sólo sus rentas vienen creciendo año por año debido al aumento de población y de riqueza, sino que por una hábil gestión municipal se está haciendo dueño de las empresas reproductivas de carácter público, cuyos productos dentro de pocos años lo harán una entidad verdaderamente rica y floreciente» Esto lo escribía Mariano Ospina Pérez, en 1917, en su informe como presidente del concejo municipal. Véase, Ospina E. Livardo. *Una vida, una lucha, una victoria*. EE.PP.M. Medellín, 1966. p 121.

Con igual claridad sobre la función de recurso fiscal asignado a las empresas de servicios públicos se expresaban el propio Mariano Ospina Pérez y Jorge Rodríguez L. en la *Monografía de Medellín 1917* escrita por ambos:

Además de propiedades destinadas a la Administración Municipal y a las Escuelas Primarias, posee el Distrito otras de importancia y es dueño exclusivo de varias empresas que prestan servicios públicos reproductivos, tales como la Planta telefónica, la Plaza de Mercado y el Matadero Público. De igual índole reproductiva serán el Acueducto y la Feria de Animales que están en construcción. No muy tarde pasará al Distrito la empresa de Energía Eléctrica y se empezará la construcción de tranvías y de otras obras públicas que reclama la ciudad y serán *servicios municipales remunerativos del capital que en ellas se invierta*. Ospina P, Mariano y Rodríguez L, Jorge. *Monografía de Medellín 1917*, Imprenta Editorial, Medellín, 1917, página 18.

18 En 1956, anotaba Tobón Arbeláez: Los estudios de derecho administrativo vinieron a desarrollarse en nuestro país a partir del año 33, porque anteriormente, aun cuando figuraba en las cátedras de las facultades, era un simple análisis de legislación administrativa lo que se hacía y, por otra parte, la labor jurisprudencial del Consejo de Estado era simplemente

cos domiciliarios estaba dado por la ley 4<sup>a</sup> de 1913, que autorizaba a los municipios para crear Juntas Autónomas para la administración de dichos servicios.

En desarrollo de esta ley, el Concejo de Medellín adoptó, lo que puede considerarse el primer estatuto de autonomía en la historia de las Empresas, el acuerdo 127 de 1913, por medio del cual se creaba la Junta Autónoma para la empresa de Tubería de Hierro y Alcantarillado. La norma era verdaderamente audaz como quiera que dejaba en manos de la junta el manejo pleno de la empresa, el empleo discrecional de las partidas para ella aprobadas en el presupuesto del municipio y el nombramiento y remoción del personal, incluido el gerente. Sólo uno de los miembros de la junta era concejal: el presidente del cabildo, quien asistía a la misma únicamente con derecho a voz.<sup>19</sup>

Probablemente los concejales consideraron que la autonomía otorgada a la Empresa de Tubería de Hierro era exagerada. Algunos meses después, en abril de 1914, se adoptó el acuerdo 45 por medio del cual se restituían al concejo muchas de las atribuciones antes otorgadas a la junta, entre ellas la de nombrar el gerente general. Para que no quedaran dudas sobre el sentido del cambio, el apelativo de *autónoma* se cambió por *directiva*.<sup>20</sup>

Entre 1915 y 1917 cobró gran fuerza en sentimiento en favor de la municipalización de los servicios públicos *reproductivos*. Ello obedecía a la impresión generalizada de que los empresarios privados abusaban de sus privilegios monopolísticos, de una parte, y a la convicción de que la explotación de dichos servicios podía constituirse en una fuente importante de recursos que aliviara la penuria fiscal de los municipios. Mariano Ospina Pérez, impulsor entusiasta de la municipalización,<sup>21</sup> era también un convencido de que la gestión de esos servicios debería hacerse con criterio comercial y por organismos independiente de la política.

---

exegética de la Ley 4 de 1913 y de algunas disposiciones de orden fiscal, pero sin llegar al fondo doctrinario del derecho administrativo. Tobón Arbeláez, Diego. *Alcances jurídicos de la autonomía de Empresas* en EEPPM. *Balance e informes 1957*, p. 36.

19 Véase Ospina, E. Livardo. *Una vida, una lucha, una victoria*. EE.PP.M. Medellín, 1966. p. 114-115.

20 En junio de 1914 se expidió un nuevo acuerdo, e176, que restablecía las atribuciones otorgadas a la junta por el acuerdo 127 de 1913. Véase: Ospina, E. Livardo. Op. Cit. P. 116.

21 Mariano Ospina Pérez era el presidente del Concejo municipal en el período indicado, en el cual se dieron los más importantes desarrollos en materia de municipalización de los servicios públicos.



El proceso de municipalización está lleno de avatares, de avances y retrocesos en materia de integración de los diferentes servicios y de autonomía administrativa de las entidades creadas sucesivamente para su manejo.<sup>22</sup> Las dificultades eran de orden jurídico, por las limitaciones constitucionales para desprender de manera neta la administración de las empresas de servicios públicos de la administración municipal; pero también de orden político, por el conflicto entre una visión de los servicios retributivos como generadores de rentas para el municipio y la visión, aún en ciernes, de unas empresas centradas en su objeto y orientadas a la reinversión de sus utilidades en la expansión de su actividad.

La debilidad fiscal del municipio impulsaba a buscar ingresos de sus servicios retributivos. De ahí la convicción, profundamente arraigada, de que esos servicios debían tener un manejo autónomo para poder darles una orientación comercial que los hiciera rentables. Sin embargo, la ampliación de la autonomía entraba en contradicción con el tratamiento de la empresa como un recurso parafiscal.

Durante los años veinte la estructura de las Empresas Públicas Municipales no sufre cambios sustanciales, salvo algunas variaciones menores en cuanto a la composición de la junta o el número de sus miembros. A finales de esta década la autonomía de que gozaba la entidad era bastante restringida como quiera que las tarifas, el presupuesto y la designación del gerente y de algunos funcionarios de jerarquía estaban en cabeza del Concejo.<sup>23</sup>

---

22 Estas peripecias están narradas con lujo de detalle en la obra de E. Livardo Ospina, *Una vida, una lucha, una victoria*. Vale la pena, no obstante, recordar los más importantes hitos del proceso de consolidación de las empresas municipales y de los avances en materia de autonomía:

- Acuerdo 78 de 1917. Crea la Organización de Bienes Municipales entidad que, bajo la dirección de un gerente agrupa los servicios de matadero, mercado, feria de ganados y planta de teléfonos. Se espera que esta entidad agrupe posteriormente la Empresa de Energía Eléctrica, próxima a municipalizarse, el tranvía y el acueducto, que aún funciona bajo la dirección de su propia junta.
- Municipalización de la Compañía Antioqueña de Instalaciones Eléctricas en octubre de 1918 y creación, mediante acuerdo 136, de una junta autónoma para su manejo, similar a la que manejaba el acueducto.
- Acuerdo 57 de 1919. Crea las Empresa Municipales y pone a su cabeza la figura del Superintendente general. La junta de la nueva entidad estará integrada por cuatro particulares nombrados por el Concejo, el presidente de esta corporación y un edil más. Se agrupan bajo las Empresas Públicas Municipales los servicios de electricidad, acueducto, teléfonos, mercado, feria y matadero.

23 Ospina E., Livardo. Op. Cit. P. 152-153.

En 1932 se produce un cambio sustancial en el modelo de organización de los servicios públicos de Medellín que marca un claro retroceso en materia de autonomía administrativa, independencia financiera y manejo administrativo general. Las Empresas Públicas Municipales y el Departamento de Obras Públicas desaparecen para dar paso al Departamento de Empresas y Servicios, entidad gigante que integrará en su seno, agrupados en dos secciones, una extraordinaria gama de servicios y funciones municipales. Una de ellas reúne la energía eléctrica, el tranvía, los teléfonos, el acueducto, la plaza de mercado, la feria, el matadero, la planta de leche, el montepío, la propaganda y la recaudación de impuestos; con un administrador para cada una de estas dependencias. La otra, llamada de servicios públicos, se ocupa del aseo, el sostenimiento de las calles, el alcantarillado, la construcción de las casas para obreros, las escuelas, las casas de beneficencia, los bomberos, etc. A la cabeza de todo esto estaba la figura del Superintendente General, apoyado en una junta asesora conformada por el propio superintendente, el presidente del Concejo, el alcalde, el personero y el interventor de hacienda. La representación de los particulares fue suprimida.<sup>24</sup>

Las deficiencias de este modelo eran ostensibles y fueron acertadamente señaladas por el doctor Jaramillo Sánchez, quien renunció al cargo de superintendente por rechazar el nuevo esquema:

(...) ese mal inherente a toda corporación de origen popular y que consiste en involucrar los asuntos de orden administrativo con los de orden político, personal, etcétera, que la discusión (sobre el cambio administrativo) se situara en el plano científico que le correspondía (...) El más grave de los errores fue el de haber quitado a los directores del departamento de empresas de servicios las dos facultades más importantes para su manejo eficiente: la de nombrar los jefes de sección y los administradores y la de reorganizar la contabilidad y la estadística, eje de toda administración pública o privada.<sup>25</sup>

Los años treinta son período de gran inestabilidad institucional, donde se alternan reformas fugaces y superintendentes efímeros. Hacia 1935 es evidente que la principal deficiencia del nuevo esquema, la mezcla indiscriminada de ingresos y costos de tan disímiles servicios con los demás ingresos y gastos de la administración municipal, está conduciendo a la descapitalización de las empresas, en especial la de energía. Mediante el acuerdo 134 de ese año se

---

24 *Idem.* p. 168-169.

25 *Idem.* p. 169.

procede a la separación del patrimonio de las empresas del de los demás servicios municipales. Las empresas continúan integradas en el seno del Departamento de Empresas y Servicios.<sup>26</sup>

De mayor importancia es la transformación propiciada por el acuerdo 190 de 1937. Se crea, para las Empresas Públicas Municipales, una junta integrada por dos concejales, el Alcalde o el Secretario de Hacienda, el Superintendente general y tres particulares elegidos por el Concejo. Esta junta tiene plenas facultades en materia de manejo laboral y de planeamiento de inversión y, aunque el presupuesto global de las Empresas Públicas Municipales continúa incorporado en el presupuesto general de rentas y gastos del municipio, tiene cierta discrecionalidad para el manejo de los recursos de la entidad. Adicionalmente se indica que:

El tesoro municipal no podrá verificar pagos para fondos comunes con dineros de las Empresas sino en casos especialísimos y por préstamos autorizados por la Junta. En consecuencia, manejará los fondos de las Empresas separadamente de los fondos comunes, con cajas, contabilidad y depósitos igualmente separados.<sup>27</sup>

En el papel, esta norma constituye un notable avance en materia de autonomía financiera. Sin embargo, parece no haber sido suficiente para impedir que las empresas de servicios públicos retributivos, en especial la de energía eléctrica, continuaran siendo tratadas como fuente de recursos para el presupuesto general del municipio.

El conflicto entre el desarrollo de unas empresas de servicios públicos centradas en sus objetivos y el tratamiento de éstas como fuente de recursos parafiscales tuvo su mayor expresión hacia 1940, con relación a la Empresa de Energía hasta entonces integrada en el seno de la corporación de las Empresas Municipales. Cuando se planteó la necesidad de financiar un nuevo ensanche de Guadalupe, los industriales que ofrecieron conceder el empréstito pusieron como condición que se otorgara a la Empresa de Energía mayor autonomía administrativa y se la separara de las demás, esto es, que tuviera su junta directiva y su gerente propios. Los industriales en cuestión temían, probablemente, que los recursos se desviarán hacia los fondos comunes del municipio o hacia las otras empresas. Sus temores no carecían de fundamen-

---

26 *Idem.* p. 177.

27 *Idem.* p. 180.

to puesto que los aportes de la empresa al municipio, en los años 40, fueron bastante considerables.<sup>28</sup>

Mediante acuerdo No. 46 de 1940 se delegó la administración de la Empresa de Energía a una junta integrada por cinco miembros: el alcalde o el secretario de hacienda, dos concejales y dos representantes de los bancos e industrias que suministraban crédito al municipio. (Art. 4). La junta, entre otras, tenía la atribución de nombrar el gerente (Art. 12). El artículo primero definía con precisión el significado de la autonomía en el plano financiero:

A partir del 1º de noviembre del presente año, la Empresa de Energía Eléctrica del municipio de Medellín tendrá autonomía en su administración, es decir, sus productos y gastos se manejarán independientemente de las demás entradas municipales.<sup>29</sup>

No obstante lo limitado de la autonomía financiera, ésta fue un avance notable pues no sólo condujo a la separación de cuentas y a la definición explícita de los compromisos financieros de la Empresa frente al Municipio, sino que, por sobre todo, dio a la primera una voz para defender el interés de la reinversión de las utilidades frente a la voracidad cortoplacista del segundo. Durante los primeros cinco años de existencia del nuevo modelo, el ingeniero Horacio Toro Ochoa encarnó con competencia y pasión inigualables ese interés:

---

28 En el cuadro se muestran los aportes realizados por la Empresa de Energía Eléctrica al municipio de Medellín.

Empresa de Energía Eléctrica - Aportes al municipio de Medellín

Año	Servicio deuda	Fondos comunes	Fondo obrero	Total
1941	520.0	200.0	60.0	780.0
1942	216.2	200.0	65.0	481.2
1943	303.5	387.9	96.9	788.3
1944	456.2	442.3	110.5	1009.0

Estos aportes representaron en 1943 y 1944 el 161% y el 173% de la utilidad.

Fuente: Empresa de Energía Eléctrica. *Informe correspondiente al año de 1944*. p. 19. EE.PP.M. Archivo General.

29 Véase: Empresa de Energía Eléctrica. *Informe correspondiente al año de 1941*. pp. 1-2. EE.PP.M Archivo General.

Una buena medida de ayuda a la Empresa sería que el H. Concejo disminuyera en el próximo año la contribución que ésta paga para fondos comunes, casas de obreros y servicio de deuda interna, la cual asciende hoy aproximadamente a \$800.000. Esta medida tendría como finalidad poder intensificar los trabajos de Río Grande y mejorar las redes de distribución en Medellín en el menor tiempo posible. Ejecutados estos trabajos, la Empresa podría dar al municipio no menos de un millón y medio de pesos anualmente.<sup>30</sup>

Toro Ochoa hubo de librar su batalla por la autosuficiencia financiera de la Empresa de Energía en dos frentes. En efecto, al mismo tiempo en que se enfrentaba con el Concejo, presionaba a los industriales por el pago de tarifas más acordes con los costos de la Empresa y con sus necesidades de financiamiento, en especial las que le imponía encarar el proyecto de Río Grande.

La posición del llamado Grupo Industrial es, aparentemente, contradictoria. De un lado parecían satisfechos con el nuevo rumbo que había tomado la Empresa,<sup>31</sup> pero al mismo tiempo se resistían al incremento tarifario, requerido por los nuevos ensanches, e impulsaban un desarrollo hidroeléctrico propio para autoabastecer su demanda.<sup>32</sup>

Con los otros servicios públicos se seguiría un proceso de organización similar al de la Empresa de Energía. El Acuerdo 87 de 1942 da paso a la llamada Organización por Secciones. La primera sería la de energía eléctrica; en la segunda se agruparían los teléfonos, el tranvía y el acueducto y en la tercera la plaza de mercado, el matadero, la feria, la planta de leche, el monte-pío, el tejar y la fábrica de tubos. Cada Sección tiene su junta y su gerente. Las juntas eran tripartitas con representantes de la administración municipal, el Concejo y los particulares.

---

30 Véase: Empresa de Energía Eléctrica. *Informe correspondiente al año de 1943*. p. 7. EE.PP.M. Archivo General.

31 (...)es placentero expresar que ya no existe la falta de comprensión entre los grandes consumidores de energía y la Empresa, porque aquellos han llegado al convencimiento de que es imposible que una industria prospere, si no hay francas y sinceras relaciones con la Empresa (...). Véase: *Empresa de Energía Eléctrica. Informe correspondiente al año de 1942*. p. 9. EE.PP.M. Archivo General. Como se verá esta luna de miel no resultó muy duradera.

32 (...) ya nada tenemos que ver con este proyecto (el de los ríos Buey y Piedras) que es exclusivamente una obra que acometen algunos industriales antioqueños (...) el interés que sus accionistas (de la Compañía de Electricidad S.A.) tienen de disponer de energía propia, toda vez que dicha empresa no se constituyó con fines de explotación comercial. *Empresa de Energía Eléctrica. Informe correspondiente al año de 1942*. página 14.

En 1945 se dio un paso decisivo en lo referente a la integración de los servicios y en la configuración de un esquema que alcanzará su expresión acabada en la figura del Establecimiento Autónomo. Mediante el Acuerdo 66 de ese año se establece una junta general para el manejo del conjunto de las secciones. Esta junta asume buena parte de las funciones de las juntas particulares que quedan relegadas a un papel meramente consultivo. Se mantiene la representación tripartita y cada sección conserva su gerente responsable ante la junta general.

La organización descrita se mantiene prácticamente inalterada hasta 1953, año en el cual el acueducto se separa de la empresa de teléfonos y se une con el alcantarillado, manejado este último hasta ese entonces por el departamento de Obras Públicas. Otra decisión de importancia se adopta a comienzos de 1954 cuando se crea la figura del gerente general.<sup>33</sup>

Hacia 1954, un año antes de su transformación en Ente Autónomo, los servicios públicos domiciliarios se encuentran organizados en cuatro empresas: Energía, Acueducto y Alcantarillado, Teléfonos y Empresas Varias. Cada una de las cuales cuenta con su gerente y su junta administradora auxiliar. A la cabeza del conjunto se encuentra un gerente general y una junta directiva. Se ha iniciado un proceso de integración efectiva como quiera que el gerente general preside todas las juntas auxiliares y ante él responden los gerentes de cada empresa, se ha creado un departamento jurídico único y se están agrupando bajo la autoridad del gerente general los departamentos de personal, caja y comercial que prestan servicios comunes a todas las empresas.

En este último experimento de organización, como en todos los anteriores, el grado de autonomía de las empresas era bastante dependiente de la discrecionalidad del alcalde y del concejo de turno. Las empresas seguían siendo dependencias del municipio, carentes de personalidad jurídica, sus presupuestos sujetos a la aprobación definitiva del Concejo y la ejecución fiscal sujeta al control ordinario del municipio.

---

33 El gerente de lo que puede considerarse el antecedente inmediato de las actuales EE.PP.M. fue el doctor Carlos Gutiérrez Bravo quien estuvo en el cargo entre el 19 de febrero y el 12 de julio de 1954. En esta última fecha fue reemplazado por el doctor Oscar Baquero Pinillos quien asumió la gerencia en calidad de encargado. Baquero Pinillos asumió en propiedad el 5 de noviembre de 1954. Véase: Ospina E., Livardo. Op. Cit. pp. 195-198. Empresa de Energía Eléctrica. *Informe correspondiente al año de 1942*. p. 14.

### III. Por el sendero de la CVC

En su artículo *Aspectos Jurídicos de la C.V.C.*, Tobón Arbeláez señala que, a principios de los años 50:

(...) distintas personas y entidades empezaron a tener interés por la realización de un plan de aprovechamiento de los recursos naturales del Valle del Cauca, región que por sus características físicas invitaba a un manejo integral para el mejor aprovechamiento de la variedad de recursos disponibles en la multiplicidad de usos posibles. La experiencia de la Tennessee Valley Authority (TVA), notable experimento de desarrollo económico y social basado en el manejo integrado toda una cuenca hidrográfica, parecía ser un ejemplo digno de imitar.<sup>34</sup>

Entusiasmado con la idea, el gobierno del General Rojas Pinilla, a instancias de dirigentes de Valle, decidió invitar al país al doctor David Lilienthal, alto funcionario y orientador de la TVA.<sup>35</sup>

La creación de una entidad análoga a la TVA, es decir, con jurisdicción sobre todo el Valle del río Cauca, lo cual implicaba tener competencia sobre territorios de varios departamentos, se enfrentaba con un obstáculo de orden constitucional como quiera que *en nuestra Constitución sólo existían la nación, el departamento y el municipio como organismos de derecho público investidos del ejercicio del poder estatal para la realización de la actividad pública*<sup>36</sup> y que estos organismos carecían, a su turno, de la capacidad *para la creación de entidades de derecho público destinadas a la prestación de servicios que a ellos les están atribuidos*.<sup>37</sup>

---

34 La Tennessee Valley Authority fue creada en 1933 por el gobierno de F.D. Roosevelt. Hacia 1954 era un modelo exitoso de intervención estatal en el desarrollo integrado de una cuenca hidrográfica cuyo ejemplo se seguía en varios países del mundo. Véase: Cole, W.E. *Integrated regional development and the TVA model en TVA*. Integrated Regional Resources Management. Tennessee, 1989.

35 *The most influential stimulus for an international role came from David Lilienthal, original board member and the single most important influence on the direction and essence of the Authority*. Idem. p. 11.

36 Tobón Arbeláez, Diego. *Aspectos Jurídicos de la CVC*. p. 2. Documento inédito. Archivo de la familia Tobón Arbeláez.

37 Tobón Arbeláez, Diego. *Memorando sobre entidades de derecho público surgidas del acto legislativo número 5 de 1954*, p. 2. Documento inédito. Archivo de la familia Tobón Arbeláez.

Surge así la idea de la reforma constitucional que se plasmaría en el Acto Legislativo N° 5 de 1954. Tobón Arbeláez señala que la idea de la reforma fue sugerida por Lilienthal;<sup>38</sup> sin embargo, este gesto de modestia y elegancia intelectual es insuficiente para ocultar el hecho indiscutible de que fue el propio profesor Tobón Arbeláez quien identificó con claridad el obstáculo que enfrentaba la creación de las entidades autónomas y la señaló forma de removerlo, con el siguiente planteamiento:

Por petición de quienes habían gestionado la venida del doctor Lilienthal le correspondía al profesor Tobón Arbeláez cooperar en el análisis del método para producir la entidad regional autónoma en ciernes y prospectar sus orientaciones jurídicas interpretando los procedimientos empleados por aquel y al adelantar el estudio correspondiente y ver que la descentralización por servicios no podía aquí establecerse dentro de los preceptos constitucionales en boga, recomendó su enmienda por la Asamblea Constituyente de entonces mediante un acto legislativo que se convertiría en el número 5 de 1954(...).<sup>39</sup>

Con la expedición del Acto Legislativo N° 5 se dio vía libre a la creación de la CVC –la cual se hizo efectiva por el Decreto legislativo 3110 de 1954– y a la de entidades autónomas en todos los órdenes territoriales, como quiera que, dicho acto legislativo, además de facultar al legislador para crear establecimientos públicos del orden nacional, lo facultaba para autorizar a los departamentos y municipios la creación de éstos:

El legislador podrá crear establecimientos públicos, dotados de personería jurídica autónoma, para la prestación de uno o más servicios especialmente determinados (...) podrá el legislador autorizar a las departamentos y a los Municipios para la creación de establecimientos de este género (...) Mientras la Asamblea Constituyente asume las funciones, el Gobierno queda ampliamente autorizado para ejercer las facultades otorgadas en este Acto al legislador.

La posibilidad de que los departamentos y municipios, previa autorización del legislativo, crearan establecimientos públicos despejaba el camino

---

38 *Invitado a cooperar (Lilienthal) en el análisis del método para producir esa entidad regional autónoma, insinuó una medida de carácter constitucional que salvara las dificultades existentes.* Tobón Arbeláez, Diego. *Alcances jurídicos de la autonomía de Empresas en EE.PP.M. Balance e informes 1957.* P. 37. EE.PP .M. Archivo General.

39 Ospina. E. Livardo. Op. Cit. p. 105.



para la consagración de la autonomía de las Empresas Públicas de Medellín y fue inmediatamente explotada.<sup>40</sup>

En marzo de 1955 una misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento –BIRF– visitó a Medellín con el propósito de examinar la situación financiera de la Empresa de Energía con miras al otorgamiento de un crédito de parte de esa entidad. A la cabeza de la misión estaba el señor Albert Waterston. Según lo comenta la prensa de la época, los comisionados del Banco:

Encontraron (...) un reparo para hacer a la institución, concretamente a su sistema de dependencia de la municipalidad para todas sus actividades y a las obligaciones que le competen dentro del rodaje general de la administración de Medellín. Sugirieron los comisionados de BIRF la conveniencia de dar autonomía a la citada empresa medellinense, con el objeto de garantizar su administración alejada de los demás organismos del municipio; y expresaron que el Banco Internacional, aunque efectúe el empréstito que se viene estudiando, no exigirá representación directa en la junta directiva de la empresa pero, a toda costa, pedirá que se garantice la autonomía como base segura de cumplimiento de las obligaciones.<sup>41</sup>

Con gran celeridad se procedió a integrar la comisión encargada de redactar los estatutos básicos para la autonomía de las empresas. Fueron nombrados Diego Tobón Arbeláez, Jaime Posada Londoño, Donato Duque Patiño, Jesús María Restrepo Barrientos y Oscar Baquero Pinillos.

Al parecer, la comisión empezó a trabajar de inmediato. Tobón Arbeláez era su principal inspirador y autor del anteproyecto que sirvió de base a la discusión.<sup>42</sup> Existía un buen ambiente para sacar adelante el proyecto de autonomía dado el apoyo que le brindaba el alcalde de la época, doctor Darío

---

40 No cabe la menor duda de que al incluir en el acto legislativo N° 5 la autorización a los departamentos y municipios para crear establecimientos públicos, Tobón Arbeláez estaba pensando en el desarrollo del derecho administrativo pero también en el problema de Medellín, que conocía de primera mano como quiera que había sido miembro de las juntas de las empresas en varias oportunidades.

41 Véase: *Autonomía para la empresa pidieron los comisionados* en *El Colombiano*, marzo 11 de 1955, p 1. Universidad de Antioquia, Biblioteca General, Archivo de Prensa.

42 En carta a Waterston. escribe Tobón Arbeláez: (...) *nos reunimos para iniciar conversaciones y entre los comisionados que había escogido el Alcalde se encontró buen ambiente (...) Iniciamos conversaciones esencialmente sobre el proyecto que le había leído ya a usted, con las modificaciones que me sugirió.* Carta de Diego Tobón Arbeláez a Albert Waterston. 12/3/55. Documento Inédito. Archivo de la familia Tobón Arbeláez.

Londoño Villa, y la conciencia generalizada, gracias a las experiencias anteriores, de que la autonomía de las empresas de servicios públicos era una necesidad imperiosa.<sup>43</sup>

Las discusiones se centraron alrededor de tres puntos: la naturaleza de las relaciones financieras entre el municipio y la entidad autónoma, el nombramiento de los representantes del sector privado en la junta directiva y, lo más importante, la integración o no de todas las empresas de servicios públicos dentro de una sola entidad.

Frente al primer punto existía en la época una clara conciencia de que las empresas de servicios públicos, la de energía en particular, no podían seguir siendo tratadas por el municipio como fuentes de recursos parafiscales. En el pasado se habían dado ya pasos para racionalizar las transferencias de las empresas al municipio y las que se realizaban entre ellas. Frente a la figura de la entidad autónoma surgió, por así decirlo, el temor contrario, esto es que el municipio, creador del nuevo ente y aportante del patrimonio semilla, se viera privado de cualquier rendimiento sobre los capitales que aportaba. Se temía, en efecto, que, como resultado de manipulaciones contables, las utilidades que mostrara el ente autónomo fueran muy pequeñas o inexistentes; lo cual, a su turno, reduciría o eliminaría la participación del municipio sobre las mismas. Para conjurar esta amenaza surgió la tesis de vincular la participación del municipio a los productos brutos.<sup>44</sup> Esta figura, finalmente adoptada en los estatutos, tenía la ventaja de dar estabilidad a los ingresos del municipio, al tiempo que imponía una restricción financiera efectiva a los administradores. Este sistema de aportes funcionó adecuadamente durante 37 años.

---

43 Don José Gutiérrez Gómez, a la sazón presidente de la Andi, expresó ese punto con entera claridad: hizo una exposición, en la cual sostuvo que la autonomía de las empresas era necesaria en la actualidad, aunque ella no fuera exigida por el Banco Internacional. Véase: Autonomía para la empresa pidieron los comisionados en *El Colombiano*, marzo 11 de 1955, p. 7. Universidad de Antioquia, Biblioteca General, Archivo de Prensa.

44 *En la primera discusión del proyecto surgió la tesis de que la participación del municipio debía ser sobre el producto bruto. Yo defendí intensamente la tesis de que en sana administración no debe haber participación que se funde en el producto bruto, pero se hizo la objeción de que la entidad autónoma podría organizar de tal manera las cosas que no apareciera producto líquido o que este fuera sumamente bajo.* Carta de Diego Tobón Arbeláez a Albert Waterston, 12/3/55. Documento Inédito. Archivo de la familia Tobón Arbeláez.

En cuanto al segundo punto, dar participación a los representantes del sector privado en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos había sido, desde los años 20, un mecanismo para la implantación de un manejo autónomo. Históricamente, esos representantes fueron nombrados discrecionalmente por el Concejo y en ocasiones por el Alcalde. Ahora se proponía, en el anteproyecto de Tobón Arbeláez, que fueran nombrados directamente por las entidades privadas a las cuales se daba representación. Finalmente, se adoptó la fórmula intermedia de dejar que el alcalde los designara escogido entre los candidatos que al efecto le propusiesen las entidades con derecho a la representación. Este esquema prevaleció durante los primeros 15 años del Establecimiento.

El tercer punto de divergencia se refería a la integración, en el seno de una misma entidad, de varios de los servicios públicos a cargo del municipio. Como ya se indicó, desde principios de 1954, se había creado la figura del Gerente General y se realizaban ya importantes avances en materia de integración. Como Gerente General fungía el doctor Oscar Baquero Pinillos, partidario entusiasta de la idea de la integración y quien ya había adoptado decisiones claves para materializarla.<sup>45</sup> Baquero y la mayoría de los comisionados defendían la integración argumentando la carencia de personal técnico suficiente para todas las empresas separadas, las economías administrativas resultantes de los servicios comunes, la existencia de complementariedades técnicas en el desarrollo de los servicios de red y la existencia de proyectos de beneficio común en acueducto y energía. Tobón Arbeláez, quien como conocedor de la posición que al respecto tenía Waterston<sup>46</sup> defendía la creación de

---

45 *Aunque a la gerencia general -escribía el doctor Baquero -se la ha venido dotando de las atribuciones necesarias para facilitar su gestión, como la presidencia de las juntas administradoras auxiliares y la dirección del departamento jurídico de las Empresas, es preciso adicionarla con nuevos elementos de operación y control, adjudicándole a ese organismo central departamentos cuyo funcionamiento natural debe ser común a todas las empresas como la caja, departamento de personal, departamento comercial y varios otros que poco a poco deberán integrarse a medida que se perfeccione la organización y se vaya adquiriendo experiencia, sin llegar nunca hasta formar una estructura tan compleja o vasta que pueda hacer difícil su manejo.* Véase: Empresas Públicas Municipales. Informe correspondiente a 1954. p 5. EE.PP.M. Archivo General.

46 Así le narra la situación Tobón Arbeláez a Waterston:

*(...) se ha presentado una dificultad fundamental ante la cual me he encontrado absolutamente solo haciendo argumentos circunstanciales pero no uno de fondo por no estar autorizado por usted para presentarlo, como sería el que el Banco no aceptaría que la entidad autónoma comprendiera además de la Empresa de energía, la de acueducto y Teléfonos.* Carta del 12/3/55. Documento Inédito. Archivo de la familia Tobón Arbeláez.

empresas separadas, terminó por aceptar la posición que finalmente se adoptó, esto es, la integración de los servicios de energía, acueducto, alcantarillado y teléfonos en una sola empresa, a pesar de la oposición de los funcionarios del Banco Internacional.<sup>47</sup> Para que esta integración resultara aceptable a los ojos del Banco, se introdujo la figura de la separación de patrimonios e ingresos que ha funcionado adecuadamente hasta el presente.<sup>48</sup>

#### **IV. Los primeros años: la consolidación del modelo**

En el pasado, en la época de las juntas autónomas, el grado de autonomía administrativa que en la práctica tenían las empresas municipales dependía, en gran medida, de la personalidad de los funcionarios que a la cabeza de las mismas se colocaran. Este aspecto, el de la personalidad y actitud de quienes al frente de las Empresas debían hacer efectivo el fuero de la autonomía, no puede desdeñarse y ha jugado un papel clave tanto en los avances como retrocesos de la misma.

Le correspondió al doctor Óscar Baquero Pinillos ser, como primer gerente del Establecimiento, el encargado de hacer que los principios de autonomía plasmados en los estatutos se convirtieran en norma efectiva que guiara el quehacer cotidiano de las Empresas y en valores reales de cultura empresarial profundamente apropiados por sus funcionarios. Al parecer lo hizo con tal empeño que provocó reacciones contrarias entre los representantes de los medios políticos y de la administración local, quienes, acostumbrados a unas empresas sumidas en el engranaje político y administrativo del municipio, las veían ahora distantes y ajenas. Así, la junta directiva de 1957, ofrecía al Concejo Municipal:

(...) procurar que se conozca por conducto de la prensa y demás medios de difusión lo que ocurra en el desarrollo de sus actividades (las del Establecimiento), pues aunque es cierto que se trata de una institución autónoma, no podemos olvidar que son empresas de servicio público cuyo último dueño es la ciudadanía de Medellín, y si en este sentido ha habido alguna deficiencia, trataremos de que sea corregida.<sup>49</sup>

---

47 El Banco Internacional nunca asumió, como era natural, una posición oficial al respecto. En sus cartas a Tobón Arbeláez, Waterston se pronuncia siempre de manera extraoficial, invocando, a lo sumo, el criterio de sus compañeros de misión.

48 Decreto 375 de 1955, artículo 72.

49 Citado por Ospina E. Livardo. Op. Cit. Pág. 199.

Dos años más tarde, el auditor del Establecimiento, expresaba un sentimiento semejante:

(...) inicialmente la administración del establecimiento, debido quizás a la época de sus funciones, resultó aparentemente separada de nuestra organización democrática y como ajena a ella u encerrada en un círculo impenetrable”.

Pero, más allá del significado que pueda atribuirse a estas declaraciones, que admiten varias lecturas, debe reconocerse que la contribución del *inaccesible pero eficaz* doctor Baquero –la expresión es de E. Livardo Ospina– fue definitiva para la consolidación de la autonomía y de la orientación comercial del nuevo Ente.

Baquero entendía con claridad que las Empresas Públicas eran un medio de acción estatal que podía sustituir idóneamente la acción privada sólo en determinadas circunstancias y con objetivos muy precisos. Al respecto, son elocuentes las razones que invoca para proponer, en 1955 la privatización de la planta de leche propiedad del Municipio:

La rigidez de la administración de una empresa oficial y otras circunstancias hacen que esta gerencia no pueda obrar con la ductilidad con que proceden los empresarios particulares que disponen de incentivos especiales para aumentar los suministros. La planta municipal, que en un principio tuvo la misión de hacer que la leche fuera tratada higiénicamente, a fin de regularizar o higienizar su mercado, ya cumplió su encargo y como este negocio es de característica particular y se encuentra adecuadamente competido por la empresa privada, no resulta conveniente que las entidades oficiales se dediquen a esta clase de actividades porque invaden el campo privado y porque la administración de empresas oficiales por esmerada y económica que sea, siempre resulta más gravosa y de menos rendimiento que la administración particular. De ahí por qué esta gerencia estima muy acertada la determinación de la junta de empresas de vender la planta municipal de leche.<sup>50</sup>

Ahora bien, no obstante reconocer que las empresas estatales adolecen de ciertas limitaciones frente a las privadas, era claro para Baquero que las primeras deberían tener una orientación similar a las segundas:

---

50 Empresas Municipales. *Informe correspondiente al año de 1954*, p. 8 EE.PP.M. Archivo General.

En lo tocante a la organización interna de las Empresas la tesis básica de la gerencia general ha sido darles un verdadera fisonomía industrial para garantizar alto rendimiento,<sup>51</sup> dado que (...) la prestación de los servicios públicos es ante todo un difícil problema industrial.<sup>52</sup>

Y para encarar este *difícil problema industrial* era necesario, que la Empresa tuviera una visión futurista:

(...) es oportuno tener en cuenta no sólo las necesidades de nuestra ciudad de hoy, sino también las que se presentarán cuando la unidad geográfica que comprende nuestro Valle requiera los servicios que prestamos.<sup>53</sup>

Que se dotara de un planeamiento de largo alcance:

Hoy podemos exhibir, y a nuestro juicio es el mayor aporte que podemos ofrecer a la ciudad, un planeamiento general de largo alcance para cada uno de los servicios que administramos, detallado para los próximos cinco años, que seguramente constituye un verdadero modelo en nuestro país.<sup>54</sup>

Que buscara la autofinanciación del servicio:

(...) las Empresas han buscado la autofinanciación de cada uno de los servicios.<sup>55</sup>

Que resistiera a la tentación del populismo tarifario:

(...) para cumplir los programas oportunamente deberemos apelar al aumento razonable de las tarifas (...) Creo interpretar el pensamiento de la mayoría de las gentes al afirmar que ante todo se deben atender las necesidades de la comunidad aunque ello implique algún sacrificio para la ciudadanía. Es nuestra opinión que un buen servicio puede valer lo que por él se pague, pero que el servicio deficiente es caro a cualquier precio.<sup>56</sup>

Que propendiera por la austeridad y la economía:

---

51 *Idem.* p. 4.

52 Empresas Públicas de Medellín. *Balances e informes correspondientes al año de 1957.* p. 17. EE.PP.M. Archivo General.

53 Empresas Municipales. *Informe correspondiente a 1954.* p. 4.

54 *Informe correspondiente a 1958.* p. 5. EE.PP.M. Archivo General.

55 *Idem.* p. 4.

56 *Informe correspondiente a 1956.* p. 7. EE.PP.M. Archivo General.

(...) podemos demostrar que los recursos de la Empresa son manejados con austeridad y eficiencia (...).<sup>57</sup>

Que contara con un personal competente, estable y leal:

Los conceptos de amor al trabajo, responsabilidad profesional y espíritu de servicio se reclaman permanentemente a cambio de la estabilidad en los cargos y la posibilidad de labrarse un porvenir de que goza el personal que trabaje con ahínco.<sup>58</sup>

Que buscara el profesionalismo y la capacitación del personal:

(...) debido a la especialización de la mayor parte de actividades de las Empresas, con frecuencia se echa de menos una mejor preparación y responsabilidad, tanto en los empleados como en los obreros, para cumplir más eficazmente sus funciones. Por esta razón es fundamental proseguir vigorosamente con todas aquellas medidas que tienden a la selección, capacitación y estabilización del personal.<sup>59</sup>

Que tuviera una política de contratación abierta y orientada a la economía:

Cuando se trata de equipos que no se producen en el país o cuyo costo acá excede al que tienen en el exterior, se recurre a fabricantes extranjeros, atendiendo así a una política de menor costo. Y si a trabajo diferente se refiere, ordinariamente obra de ingeniería, la licitación se efectúa entre nacionales y extranjeros. La mayor parte de las veces se han presentado a esas licitaciones firmas extranjeras, de referencia bien conocidas, que ofrecen precios más bajos que los de las firmas nacionales. A aquellas, naturalmente, se han hecho las adjudicaciones, siempre dentro de una política de economía bien dirigida.<sup>60</sup>

Finalmente, que buscara un equilibrio entre la función social, de una parte, y la suficiencia financiera y la eficiencia económica, de la otra:

La condición fundamental que establecen las entidades de crédito, para otorgar esta clase de empréstitos cuantiosos a largo plazo, es que las Empresas sean productivas, por medio de una tarificación razonable. Estas tarifas deben seguir cumpliendo un servicio de equilibrio social, en alivio

---

57 *Idem.* p. 7.

58 *Idem.* p. 5.

59 *Informe correspondiente a 1957.* p. 17. *EE.PP.M. Archivo General.*

60 *Informe correspondiente a 1960.* p. 9.

de las clases menos favorecidas, pero únicamente hasta el límite de los consumos esenciales, de tal manera que no vayan a estimular el despilfarro.<sup>61</sup>

Estas citas, extraídas de los informes de los primeros años de existencia de las Empresas, muestran claramente la forma como se dio el desarrollo a los postulados de la autonomía. Los valores y criterios administrativos expresados en esos informes marcaron desde muy pronto el desempeño de las Empresas, mereciéndole el temprano reconocimiento de los organismos multilaterales de crédito. En carta al doctor Luis Echavarría Villegas, segundo gerente del Establecimiento, el ingeniero Alfredo Hernández, directivo del BID que visitó la Entidad hacia 1960, expresaba ese reconocimiento:

Me permito manifestarle que si bien por referencia y por medio de las informaciones recibidas de la Empresa a su cargo, teníamos un buen concepto de la forma en que están organizadas y como operan, me complazco en informarle que después de la visita llegué a la conclusión de que aún son mucho mejores de lo que nosotros pensábamos. Fue para mi muy satisfactorio informarle al Directorio Ejecutivo de la institución que a las Empresas Públicas de Medellín la considero como una entidad que debe servir de modelo, no solamente para muchas otras poblaciones de Colombia, sino también para ciudades de otros países latinoamericanos.<sup>62</sup>

## **V. Los avatares de la autonomía**

Aunque durante la mayor parte de su existencia las Empresas Públicas de Medellín han tenido un manejo relativamente autónomo, éste no ha sido nunca un logro definitivamente adquirido y libre de cualquier vicisitud. Entre 1970 y 1975 la Empresa vive un período en el que por poco se derrumba la obra de Tobón Arbeláez.

La característica más notable de los primeros quince años de existencia del Establecimiento es la plena vigencia de los estatutos de 1955 en un aspecto tan definitivo como es la composición tripartita de la junta directiva y el nombramiento por ésta del gerente general.<sup>63</sup> Durante estos años los miem-

---

61 Informe correspondiente a 1959. p. 12.

62 *Informe correspondiente a 1960.* p. 14.

63 La autonomía de la Junta para designar el gerente general tuvo su prueba de fuego entre abril y junio de 1957, con ocasión de la ratificación en el cargo del doctor Baquero Pinillos en contra del querer del propio gobierno nacional. Véase: Ospina E.L. Op. Cit. pp. 201-203.



bros de la junta directiva, en especial los representantes del sector privado, y el Gerente General gozaron de gran estabilidad en sus cargos. En efecto, pasaron por aquellas 23 personalidades de la política y del mundo empresarial con un período medio de permanencia de 4 años. En la Gerencia General se sucedieron cuatro distinguidos ejecutivos; uno de ellos, el doctor Luis Echevarría, se retiró por razones de salud y otro, el doctor Octavio Aristizábal, murió en el ejercicio de su cargo.

La notable injerencia de los gremios privados en el destino de las Empresas siempre causó cierto descontento en algunos sectores del mundo de la política. Ya se aludió a la imagen de lejanía que, según algunos, proyectaba la Empresa bajo la gerencia Baquero Pinillos, lo cual dio lugar a la creación de una dependencia de relaciones públicas para mejorar la comunicación con la comunidad, en general, y con el Concejo de Medellín en particular. A mediados de 1970, el descontento con la orientación de las Empresas, en especial en lo referente a la procedencia de sus gerentes del mundo empresarial, parece haberse acentuado como resultado de los cambios que se presentaron en la correlación de fuerzas políticas. Es así como, con ocasión del nombramiento del sucesor del doctor Aristizábal, el entonces fogoso concejal William Jamillo Gómez, representante del Concejo en la Junta Directiva de las Empresas, planteó que la gerencia de la entidad debía *quedar a cargo de un elemento de la clase media económica suficiente representativo*. El Directorio Liberal de Antioquia apoyó públicamente esta posición pues correspondía a su orientación de *hacer que los personeros que han de llevar su representación sean de extracción popular y la meritoria clase media económica y social*.<sup>64</sup> Por su parte, el concejal anapista Orlando Durango, manifestaba que *ha llegado la hora de que el Establecimiento rinda cuentas al Concejo*.<sup>65</sup>

La actitud frente a las Empresas de las nuevas mayorías políticas fue correctamente interpretada por el concejal Federico Estrada Vélez, quien presentó un proyecto de reforma de los estatutos de la entidad orientado a que *el Concejo tenga más injerencia (sic) en la constitución de la junta y a que se amplíe el campo de los ciudadanos elegibles para ella a todos los sectores y no solo a los gremios económicos*.<sup>66</sup>

64 Véase: *Se han discutido varios candidatos para EE.PP.M. El Colombiano*, agosto 3 de 1970, p. 2. Archivo de Prensa. Universidad de Antioquia.

65 Véase: *Debate sobre la elección de gerente de EE.PP.M. En el concejo. El Colombiano*, agosto 6 de 1970, p. 2. Archivo de Prensa. Universidad de Antioquia.

66 Véase: *Se espera hoy el informe sobre reforma de EE.PP.M. El Colombiano*, septiembre 7 de 1970, página 11.

Se definía en el proyecto, de lo que a la postre sería el acuerdo 29 de 1970, que la junta estaría integrada por el alcalde o el secretario de despacho por él designado, por tres concejales y por tres particulares elegidos por el Concejo y escogidos de listas presentadas por una serie de instituciones privadas. Los cambios más notables era el aumento de dos a tres de los representantes del Concejo, la reducción de cuatro a tres de los representantes del sector privado, el aumento en el número de instituciones privadas con derecho a proponer candidatos, lo cual acrecentaba la discrecionalidad del Concejo, y, lo más importante, la elección por éste de los representantes del sector privado, antes designados por el alcalde.

Este cambio suponía una notable pérdida del poder del alcalde sobre las Empresas en beneficio del Concejo. Ahora bien, puesto que conforme al acuerdo 58 de 1955 una modificación de este tipo sólo podía hacerse mediante acuerdo presentado por iniciativa del ejecutivo municipal, es claro que el Alcalde de la época, el Doctor Álvaro Villegas Moreno, aceptaba este traslado de poderes al acoger, como iniciativa del ejecutivo, el proyecto original presentado por el concejal Estrada Vélez.<sup>67</sup>

Cualesquiera hayan sido las motivaciones de esta determinación, lo cierto es que, dentro de la organización y por distintos sectores de la sociedad, fue interpretada como el principio del fin de la autonomía,<sup>68</sup> razón por la cual se generaron resistencias para impedir su aplicación. Así, la elección de la nueva junta directiva fue demanda, ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, por no ajustarse a lo previsto en el Acuerdo 29. Durante los meses de espera por el fallo del Tribunal Administrativo el Establecimiento funcionó sin junta directiva. Favorecida por el fallo del Tribunal, la junta emanada

---

67 La actitud del alcalde fue criticada por muchas personas, entre ellas el entonces auditor del las Empresas, Octavio Gallón, quien renunció como muestra de su desacuerdo. En documento público planteaba el doctor Gallón: *El alcalde tenía la facultad de nombrar cuatro miembros en la junta directiva según los estatutos. Podría explicarnos si fue que usted entregó esa facultad o le fue arrebatada por el concejo. Véase: Octavio Gallón aclara conceptos del alcalde. El colombiano.* Octubre 28 de 1970, p. 2.

68 Refiriéndose al proyecto de lo que después sería el acuerdo 29, *El Colombiano* editorializó: A la consideración del Concejo de Medellín se ha presentado un proyecto de acuerdo que acaba con la autonomía de las Empresas. Esto quiere decir que la excelente organización administrativa, orgullo de Antioquia y modelo para muchas ciudades del país, pasa a convertirse en botín de las camarillas coaligadas y de los políticos que necesitan, para conservar la adhesión de sus gentes, mantener un constante reparto de posiciones burocráticas. Véase: *El Colombiano*, sección editorial, septiembre 8 de 1970, p. 3.

del acuerdo 29 entró en funciones en medio de un claro conflicto con la administración de las Empresas y con el abierto rechazo de amplios sectores del sector privado. Esto se tradujo en el cambio de todo el cuadro directivo de la Entidad, con excepción del gerente técnico, y en las dificultades para nombrar el Gerente General, cargo que fue asumido, en una interinidad de cerca de dos años, por el doctor Josué Ortiz Mejía, hasta ese momento jefe de división de suscriptores de la Entidad.

Los gerentes en propiedad que vinieron después del doctor Ortiz Mejía tuvieron períodos extremadamente cortos. También fue notable la inestabilidad de la junta directiva. Aunque no es posible establecer una relación de causalidad directa entre esta inestabilidad unida a la injerencia política que caracterizó los años que van de 1970 a 1976, de una parte, y desempeño de financiero de la Empresa, de la otra; lo cierto es que cuando se inició la administración del doctor Diego Calle Restrepo, la Empresa estaba en un lamentable estado de postración financiera, explicado fundamentalmente, por el inadecuado manejo tarifario, como lo puso de presente Tobón Villegas, antecesor inmediato de Calle Restrepo en la Gerencia General:

La situación financiera por la que atraviesa las Empresas Públicas de Medellín es bastante difícil en estos momentos desde el punto de vista financiero. Evidentemente es necesario meditar en que no se hicieron a tiempo los ajustes necesarios en materia tarifaria. Ha habido períodos en los últimos 10 años en que las tarifas han permanecido estáticas por lapsos de 2, 3 y 5 años.<sup>69</sup>

La llegada de Calle Restrepo a la gerencia general puso fin a la inestabilidad y dio paso a un nuevo período de gran autonomía. Sin embargo, hay que destacar que los Estatutos seguían con las modificaciones que se le introdujeron en 1970. Más que en los Estatutos, la autonomía que tendrá la Empresa durante los años en que Calle Restrepo estuvo a su cabeza se fundamentará en el apoyo que le dio siempre el Gobierno Nacional y, sobre todo, en la reciedumbre de su carácter y en su prestigio personal. Pero esta es otra historia que alguien deberá algún día contar.

---

69 *EEPPM. Informes y balances 1975*. Página 5. Archivo EEPPM.

## **VI. A manera de conclusión**

Douglas North distingue entre instituciones formales e informales. A las primeras las identifica con las constituciones, las leyes, los decretos y demás componentes del sistema normativo. Las segundas con las costumbres, los hábitos culturales, las prácticas comerciales y todas aquellas reglas que, sin estar escritas y, sobre todo, sin que tengamos que estar pensando constantemente en ellas, guían nuestra interacción con los demás porque las tenemos interiorizadas y hacen parte de nuestros hábitos. Por eso las instituciones formales son más fuertes cuando a semejanza de las informales se interiorizan tan profundamente que se incorporan al hábito. Una sociedad cuyos miembros tengan que pensar constantemente en que no deben robar porque la ley lo prohíbe, tendrá que ser una sociedad conflictiva y carente de cohesión.

Tobón Arbeláez y sus compañeros de generación realizaron una obra encomiable y duradera. Los aspectos formales de su creación, es decir, los estatutos y todo lo demás, son sin duda importantes; pero más lo son los informales, los que la gente se metió en la cabeza y que garantizaron durante tantos años la adhesión de la sociedad a su visión de Empresas Públicas. Pero como lo demuestra lo acontecido en el interregno 70-75, esa adhesión puede debilitarse, haciendo saltar en pedazos todo lo construido. A fin de cuentas, ley come ley, acuerdo come acuerdo. Para preservar una entidad como EEPPM de todos los avatares que la amenazan en su relación con el mundo de la política, los blindajes formales son insuficientes cuando no están arraigados en blindajes informales. El problema es que sabemos bien que cómo se hacen –se deshace– los primeros, pero ignoramos casi todo sobre la formación y desaparición de los segundos. Es probable que el conocimiento de los hechos del pasado ayude a la formación de los buenos hábitos frente a EEPPM y conjure su desaparición. Esa creencia y un profundo amor por el Establecimiento son la justificación de este ejercicio de historiador aficionado.