

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR**

**MAESTRIA EN GESTION GUBERNAMENTAL**



Proyecto de grado

**LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR DEL SECTOR  
ELÉCTRICO BOLIVIANO. ANÁLISIS, RETOS Y  
DESAFIOS.**

Presentada para la obtención del grado de Maestría en Gestión  
Gubernamental

Postulante: Eduardo Walter Guillen Rosales

LA PAZ – BOLIVIA

2012

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR**

**MAESTRIA EN GESTION GUBERNAMENTAL**



Proyecto de grado

**LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR DEL SECTOR  
ELÉCTRICO BOLIVIANO. ANÁLISIS, RETOS Y  
DESAFIOS.**

Presentada para la obtención del grado de Maestría en Gestión  
Gubernamental

Postulante: Eduardo Walter Guillen Rosales

Docente Tutor: Víctor Hugo Echeverría Bruno

LA PAZ – BOLIVIA

2012

El apoyo y cariño de una familia son los pilares de los logros personales, es por ello que este trabajo está dedicado a mi esposa Natalya, mis padres Walter y Graciela y mis hermanos Rocío, Jaime e Irene.

## **Agradecimientos**

- A la Universidad Andina Simón Bolívar por la enseñanza impartida.
- Al Lic. Víctor Hugo Echeverría Bruno por su paciencia y dirección en el proyecto.
- A los funcionarios de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad, por su apoyo en la elaboración del proyecto.
- A los funcionarios del Viceministerio de Defensa de los Derechos de los Usuarios y Consumidores, por su apoyo en la elaboración del proyecto.
- Al Ing. Víctor Aramayo por su apoyo personal al proyecto.
- A los miembros de la Cámara Boliviana de Electricidad por la orientación y apoyo en la elaboración del proyecto.

## INDICE GENERAL

|   |      |
|---|------|
| DEDICATORIA                                   | iii  |
| AGRADECIMIENTOS                               | iv   |
| INDICE GENERAL                                | v    |
| INDICE DE TABLAS Y FIGURAS                    | ix   |
| INDICE DE ANEXOS                              | xii  |
| GLOSARIO DE TERMINOS                          | xiii |
| RESUMEN                                       | xvii |
| INTRODUCCIÓN                                  | xix  |
| Capítulo I. Aspectos Metodológicos            | 1    |
| 1.1    Planteamiento del problema             | 2    |
| 1.2    Justificación del trabajo              | 4    |
| 1.3    Objetivos                              | 6    |
| 1.3.1  Objetivo General                       | 7    |
| 1.3.2  Objetivos Específicos                  | 7    |
| 1.4    Método                                 | 8    |
| Capítulo II. Sustento Teórico                 | 9    |
| 2.1    Evolución de la defensa del Consumidor | 10   |

|   |  |    |
|---|--|----|
| 2.2   | Derechos de los Consumidores   | 15 |
| 2.3   | Derechos de los Consumidores del sector energía                                  | 17 |
| Capítulo III. Marco Normativo   |  | 29 |
| 3.1.  | Constitución Política del estado   | 30 |
| 3.2.  | Ley N° 1604 de Electricidad y sus Reglamentos                                    | 30 |
| 3.3.  | Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo y su Reglamento                      | 32 |
| 3.4.  | Plan Nacional de Desarrollo  | 33 |
| 3.5.  | Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional de Bolivia | 34 |
| 3.6.  | Decreto Supremo N° 0065  | 34 |
| 3.7.  | Decreto Supremo N° 0071  | 34 |
| Capítulo IV. Entidades encargadas de la protección de los consumidores del sector eléctrico |  | 36 |
| 4.1.  | Ministerio de Hidrocarburos y Energía  | 37 |
| 4.2.  | Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad                      | 38 |
| 4.3.  | Viceministerio de Defensa de los Derechos de los Usuarios y Consumidores         | 40 |
| 4.4.  | Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones                               | 41 |

|  |    |
|--|----|
| Capítulo V. Marco regulatorio aplicable en la protección del Consumidor del sector eléctrico         | 43 |
| 5.1. Desarrollo del sector eléctrico boliviano   | 44 |
| 5.2. Funcionamiento del sector eléctrico   | 52 |
| 5.3. Marco Regulatorio aplicable en la protección del Consumidor                                     | 55 |
| 5.3.1. Otorgación de derechos y obligaciones   | 55 |
| 5.3.2. Aprobación de Tarifas de Distribución   | 57 |
| 5.3.3. Verificación de las inversiones efectuadas por los Operadores del sector                      | 58 |
| 5.3.4. Control de calidad de distribución  | 60 |
| 5.3.5. Regulación de la relación Consumidor – Distribuidor   | 61 |
| Capítulo VI. Resultados de entidades encargadas de la protección del Consumidor del sector eléctrico | 62 |
| 6.1. Resultados de la universalización del servicio  | 63 |
| 6.2. Resultados de la SdE y la AE en el área de protección al Consumidor                             | 65 |
| 6.3. Resultados de “La Casa del Consumidor”  | 78 |
| 6.4. Resultados del VDDUC  | 81 |
| 6.5. Resultados del VCIE   | 84 |

|   |     |
|---|-----|
| Capítulo VII. Propuesta   | 86  |
| 7.1. Acciones para el cumplimiento de la CPE en la Protección del Consumidor y el no- Consumidor del sector eléctrico                   | 87  |
| 7.2. Beneficiarios del proyecto   | 89  |
| 7.3. Desarrollo de la propuesta   | 89  |
| 7.4. Estructura organizativa del área de protección al Consumidor del sector eléctrico  | 91  |
| 7.5. Integración de las acciones de apoyo al Plan de Universalización para el acceso de los no-consumidores al servicio de electricidad | 97  |
| 7.6. Integración de las acciones de atención de consultas, reclamaciones y denuncias de los Consumidores del sector eléctrico           | 100 |
| a. Consultas  | 100 |
| b. Reclamaciones administrativas  | 103 |
| c. Denuncias  | 107 |
| 7.7. Integración de las acciones de fiscalización y control de las actividades de las empresas distribuidoras                           | 109 |
| Capítulo VIII. Conclusiones y Recomendaciones   | 114 |
| 8.1. Conclusiones   | 115 |
| 8.2. Recomendaciones  | 115 |
| Referencias   | 118 |

## INDICE DE TABLAS Y FIGURAS

|   |    |
|---|----|
| Tabla 1. Porcentaje de participación en el consumo de acuerdo al tipo de actividad del Consumidor y Potencia instalada en Bolivia - periodo 1930-1994   | 46 |
| Tabla 2. Porcentaje de participación en el consumo de acuerdo al tipo de actividad del Consumidor y Potencia instalada en Bolivia – periodo 1996 – 2011 | 50 |
| Tabla 3. Empresas de Distribución del SIN – Número de Consumidores por categoría a diciembre 2011   | 52 |
| Tabla 4. Cobertura de Acceso al Servicio Eléctrico 1976-2010  | 63 |
| Tabla 5. Etapas para lograr el Acceso Universal al Servicio Eléctrico   | 64 |
| Tabla 6. Inversiones por Quinquenio en miles de dólares americanos  | 64 |
| Tabla 7. Reclamaciones directas presentadas en el periodo 1997 al 2010 por empresas y de acuerdo al motivo de la reclamación                            | 68 |
| Tabla 8. Medidores ensayados en la gestión 2008   | 76 |
| Tabla 9. Lecturas obtenidas por la SdE en la gestión 2008   | 77 |
| Tabla 10. Servicios brindados por La Casa del Consumidor en el periodo de 2005 – 2008   | 79 |
| Tabla 11. Reclamaciones atendidas por el VDDUC por sectores, gestiones 2009 y 2010  | 82 |

|   |    |
|---|----|
| Figura 1. Estructura del Sistema Interconectado Nacional  | 54 |
| Figura 2. Derechos otorgados por el organismo regulador del sector eléctrico boliviano                      | 56 |
| Figura 3. Aprobaciones tarifarias realizadas por el regulador y número de Consumidores beneficiados por año | 58 |
| Figura 4. Inversiones en el sector de distribución en el SIN  | 59 |
| Figura 5. Parámetros de calidad fiscalizados por la AE  | 60 |
| Figura 6. Oficinas de Atención al Consumidor – ODECO por empresas distribuidoras                            | 66 |
| Figura 7. Reclamaciones directas atendidas en ODECO de las empresas distribuidoras                          | 67 |
| Figura 8. Consultas atendidas en el organismo regulador   | 71 |
| Figura 9. Motivos de consulta atendidos en el periodo 2008-2011   | 72 |
| Figura 10. Reclamaciones Administrativas atendidas en el periodo 1997-2011                                  | 73 |
| Figura 11. Motivos de las Reclamaciones Administrativas, periodo 1997-2011                                  | 74 |
| Figura 12. Evolución de las devoluciones y reposiciones en el periodo 1997 a 2011                           | 75 |
| Figura 13. Acciones propuesta para atender a los Consumidores y no-Consumidores                             | 87 |

|  |     |
|--|-----|
| Figura 14. Estructura propuesta para el área de protección al Consumidor del sector eléctrico  | 92  |
| Figura 15. Atribuciones de las entidades competentes en la protección de los Consumidores del sector eléctrico                                 | 92  |
| Figura 16. Funciones de la entidades con atribuciones en la defensa de los derechos de los Consumidores y no-Consumidores del sector eléctrico | 95  |
| Figura 17. Propuesta de modificación del Consejo de la AE  | 96  |
| Figura 18. Funciones de las entidades públicas y privadas para el logro de objetivos del PEVD  | 99  |
| Figura 19. Mapa del proceso de atención de consultas en la AE  | 102 |

|   |     |
|---|-----|
| INDICE DE ANEXOS  | 125 |
| Anexo 1. Proceso de Atención de Consultas                           | 126 |
| Anexo 2. Mapa del proceso atención de reclamaciones administrativas | 127 |
| Anexo 3. Mapa del proceso de atención de denuncias                  | 128 |
| Anexo 4. Proceso de tramitación de la denuncia en la AE             | 129 |

## GLOSARIO DE TÉRMINOS

AE - Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad

CESSA - Compañía Eléctrica Sucre S.A.

CER – Cooperativa Eléctrica Riveralta Ltda.

CNDC - Comité Nacional de Despacho de Carga

COBEE - Compañía Boliviana de Electricidad S.A.

COOPELECT - Cooperativa Eléctrica Tupiza Ltda.

COSERELEC - Compañía de Servicios Eléctricos Trinidad S.A.

COSEGUA - Cooperativa de Servicios Eléctricos Guayaramerin Ltda.

COSEU - Cooperativa de Servicios Eléctricos Uyuni Ltda.

CPC - Centro de Protección al Consumidor de la AE

CPE - Constitución Política del Estado

CRE - Cooperativa Rural de Electrificación Ltda.

DAC – Dirección de Atención al Consumidor

DINE – Dirección Nacional de Electricidad

DOCP- Dirección de Control de Operaciones, Calidad y Protección al Consumidor

EDEL- Empresa de Distribución Eléctrica Larecaja S.A.M.

ELECTROPAZ- Electricidad de La Paz S.A.

ELFA- Empresa de Luz y Fuerza Aroma S.A.

ELFEC- Empresa de Luz y Fuerza Eléctrica Cochabamba S.A.

ELFEO- Empresa de Luz y Fuerza Eléctrica Oruro S.A.

EMPRELPAZ- Empresa Rural Eléctrica La Paz S.A.

ENDE - Empresa Nacional de Electricidad

EPNE- Empresa Pública Nacional Estratégica

IBMETRO- Instituto Boliviano de Metrología

IBNORCA- Instituto Boliviano de Normalización y Calidad

INER - Instituto Nacional de Electrificación Rural

MDPEP- Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural

MEM- Mercado Electrico Mayorista

MHyE - Ministerio de Hidrocarburos y Energía

ODECO - Oficinas de Atención y Defensa del Consumidor

ONU - Organización de Naciones Unidas

PEVD - Programa Electricidad para Vivir con Dignidad

PND - Plan Nacional de Desarrollo

RER - Reglamento de Electrificación Rural

RCDE - Reglamento de Calidad de Distribución de Electricidad

RIS - Reglamento de infracciones y Sanciones

RLPA - Reglamento de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Sistema de Regulación Sectorial – SIRESE

RPT - Reglamento de Precios y Tarifas

RSPSE- Reglamento de Servicio Público de Suministro de Electricidad

SdE- Superintendencia de Electricidad

SEPSA- Servicios Eléctricos Potosí S.A.

SETAR- Servicios Eléctricos Tarija S.A.

SIN - Sistema Interconectado Nacional

SIREFI - Sistema de Regulación Financiera

SIRENARE - Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables

SIRESE - Sistema de Regulación Sectorial

UARD - Unidad de Atención de Reclamaciones y Denuncias

UTI - Unidad Tecnologías de Información

VCIE - Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones

VDDUC - Viceministerio de Defensa de los Derechos del Usuario y del Consumidor

VDE - Viceministerio de Desarrollo Energético

VMEEA - Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas

## RESUMEN

El proyecto presenta un análisis del desarrollo del sector eléctrico boliviano y su relación con la protección a los Consumidores, los logros obtenidos por los Distribuidores y las entidades públicas con atribuciones en esta área; definiéndose como objetivos del proyecto: proponer una estructura organizativa que reconozca a todas las Entidades competentes, establecer funciones de acuerdo a las fortalezas de cada Entidad y proponer acciones que permitan una eficiente protección a los Consumidores.

En el Capítulo I se identifica el problema de la protección de los Consumidores del sector eléctrico boliviano, con tres Entidades con atribuciones en el área con una duplicidad de esfuerzos y la reducción de la efectividad de sus acciones; el método de investigación usado correspondió al descriptivo- analítico.

En el Capítulo II se presenta la evolución de la protección de los derechos del Consumidor a nivel mundial y en el sector energético, con un resumen del desarrollo de esta disciplina en el siglo pasado y el presente, llegando se a contar con principios propuestos para el sector energético y que se consideran como una guía de acciones.

Posteriormente, en los Capítulos III y IV se describen el marco normativo del sector, el cual establece las atribuciones y funciones de las entidades que lo componen, además de las normas que posterior a la aprobación de la CPE reorganizaron el sector; también se presenta a las entidades con atribuciones en la protección del Consumidor del sector eléctrico.

En los Capítulos V y VI, se presenta las acciones de las entidades con atribuciones en la protección del Consumidor del sector eléctrico y los resultados obtenidos en

beneficio de los Consumidores, llegando a establecer las fortalezas de cada una de las Entidades, siendo este el sustento para sugerir su participación en la propuesta de organización de la protección al Consumidor del sector eléctrico.

Como resultado del análisis efectuado, en el Capítulo VII se presenta la propuesta de cambio del Artículo 48 del Decreto Supremo N° 0071 para que el VDDUC forme parte del Consejo de la AE, asuma las funciones de seguimiento a la AE de las actividades de protección al Consumidor del sector eléctrico y de proposición de políticas de regulación y fiscalización para proteger a los Consumidores del sector; la AE asume la función de operador de la atención a los Consumidores en cuanto a sus consultas, reclamaciones, denuncias y lleva adelante acciones que apoyen el objetivo de un Consumidor protegido, esta función para la AE se la considera toda vez que es la entidad con mayor infraestructura, personal y procedimientos establecidos, lo que constituye una fortaleza relevante para la atención de los Consumidores; y el VCIE junto con el MDPEP son un apoyo a las acciones de protección al Consumidor del sector eléctrico, a través del impulso a la emisión de normativa técnica para el sector eléctrico y la acreditación de un mayor número de laboratorios de ensayo, necesarios para un funcionamiento adecuado de la industria eléctrica.

## INTRODUCCIÓN

En el Estado Plurinacional de Bolivia, la construcción de una nueva institucionalidad, propuesta en la Constitución Política del Estado (CPE) y en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), con la ruta de la descolonización del Estado, desde el Estado, está llevando a la extinción y/o modificación de varias entidades y la creación de nuevas, las cuales están encargadas de elaborar las propuestas normativas, políticas, estrategias, además de la ejecución de acciones para cumplir con las metas trazadas en el Plan.

El Órgano Ejecutivo mediante el Decreto Supremo N° 29894 estructuró su composición definiendo atribuciones para los distintos Ministerios y Viceministerios; además mediante Decreto Supremo N° 0071 creó a las Autoridades sectoriales, las cuales reemplazan a las ex – Superintendencias. En esta nueva estructura la defensa del consumidor del sector eléctrico se encuentra reconocida dentro las atribuciones de tres entidades, dependientes o bajo tuición de distintos ministerios, este hecho ocasiona una duplicidad de esfuerzos en las acciones que estas desarrollan en el sector y por tanto se requiere de la integración de sus actividades permitiendo una atención efectiva al Consumidor y un uso eficiente de los recursos del Estado.

En el sector eléctrico, a la par de la defensa de los derechos de sus Consumidores, existe la necesidad de instancias de defensa de los no-Consumidores, entendiéndose por estos a los ciudadanos que aun no cuentan con el servicio público de electricidad, este grupo es justamente el que careció históricamente del apoyo del Estado y se encuentra rezagado en el disfrute de sus derechos fundamentales siendo una responsabilidad del Estado, de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 20 de la CPE, asegurar los

servicios públicos, como la electricidad, para los ciudadanos; en este sentido las acciones de las entidades con atribuciones en la defensa de los derechos del Consumidor del sector eléctrico, también deben considerar el importante apoyo a los no-Consumidores, con una visión de universalización del servicio.

## **CAPITULO I**

### **ASPECTOS METODOLÓGICOS**

## 1.1 Planteamiento del problema

En 1994, dentro los procesos de reforma que se llevaron adelante en el País, se transformó el sector eléctrico boliviano, determinándose funciones separadas para el sector público y privado. La Ley N° 1600, de 28 de octubre de 1994, creó el Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) cuyo objetivo era regular, controlar y supervisar las actividades de los sectores de telecomunicaciones, electricidad [cursivas añadidas], hidrocarburos, transportes y aguas, buscando asegurar que las actividades bajo su jurisdicción operen eficientemente y los intereses de usuarios, empresas y Estado [cursivas añadidas] gocen de la protección prevista por ley en forma efectiva.

La Ley N° 1604 de Electricidad, de 21 de diciembre de 1994, otorgó a la Superintendencia de Electricidad, como una de sus principales atribuciones y funciones, la Protección del Consumidor [cursivas añadidas]. La Ley N° 3351 de Organización del Poder Ejecutivo, de 21 de febrero de 2006, estableció que el área de energía (electricidad) dependiera del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Viviendas el cual contaba con la atribución de formular, ejecutar y evaluar políticas del área de energía. Posteriormente, el área de energía fue transferida al Ministerio de Hidrocarburos y Energía, mediante Decreto Supremo N° 29221, de 8 de agosto de 2007.

La Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, aprobada mediante Decreto Supremo N° 29894 de 7 de febrero de 2009, establece cambios que afectan la estructura del sector eléctrico, con la extinción de la Superintendencia de Electricidad y la creación de nuevas entidades con competencias para la defensa del Consumidor del sector eléctrico que son:

- El Viceministerio de Defensa de los Derechos del Usuario y del Consumidor (VDDUC), dependiente del Ministerio de Justicia.
- El Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones (VCIE), dependiente del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.

Mediante Decreto Supremo N° 0071 de 09 de abril de 2009, el Órgano Ejecutivo crea a la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad (AE), con el objetivo de regular las actividades que realizan los operadores que prestan el servicio eléctrico en el País, garantizando los intereses y derechos de los Consumidores y Usuarios. El Artículo 4 del citado decreto establece que la AE asume las atribuciones, competencias y obligaciones de la ex Superintendencia de Electricidad, dentro de ellas la Protección al Consumidor [cursivas añadidas].

La normativa vigente, elaborada después de la aprobación de la Constitución Política del Estado (CPE), tuvo la virtud de reconocer a uno de los componentes importantes de la ciudadanía el Consumidor [cursivas añadidas], que hasta ese momento estuvo invisible en la normativa del País, pero aún carece de una parte importante y es el no- Consumidor [cursivas añadidas], que es el ciudadano que aun no cuenta con el servicio de energía eléctrica; al no ser este un Consumidor del servicio se encuentra fuera de la competencia de entidades encargadas de la protección de estos, siendo este un tema importante a ser resuelto en la nueva normativa del sector eléctrico y de defensa del Consumidor.

De lo señalado, se establece que en la estructura del Órgano Ejecutivo existen tres entidades con atribuciones en el área de defensa del Consumidor del sector eléctrico y se carece de una entidad encargada de la defensa de los potenciales Consumidores y sus derechos para acceder al servicio, lo que plantea la necesidad

de una unificación de las actividades de las entidades citadas para asegurar una eficiente atención al Consumidor y el apoyo a la universalización del servicio, en este sentido el problema a ser analizado considera la información recopilada a nivel nacional hasta la gestión 2011 y presenta una propuesta de solución para el problema siguiente:

¿La creación y operación de tres entidades, con atribuciones en la Protección al Consumidor del sector eléctrico, duplica esfuerzos y reduce la efectividad de las acciones de defensa de los derechos de los ciudadanos (Consumidores y no-Consumidores)?

## **1.2 Justificación del trabajo**

La protección del Consumidor en el sector eléctrico a partir del año 1994 tuvo un hito importante con la creación del SIRESE, que conto entre sus atribuciones la Defensa del Consumidor [cursivas añadidas] en los sectores regulados por este; este sistema se extinguió en el año 2009 y la atribución fue delegada a nuevas entidades, siendo designadas para el sector eléctrico la AE y los Viceministerios VDDUC y VCIE, este hecho presenta la necesidad de ordenar el funcionamiento de estas entidades, de forma tal que se coordine e integre sus actividades, brindando una eficiente protección al Consumidor y al no-Consumidor del sector, sin que exista una duplicidad de gastos para este fin.

El presente proyecto pretende aportar al ordenamiento y la integración de actividades de protección al Consumidor del sector eléctrico entre las entidades citadas y su vinculación con las entidades encargadas de los proyectos de universalización del servicio público de suministro de electricidad; la integración de las actividades representa un aporte real al desarrollo de las áreas social y económica del Estado, con un mayor número de ciudadanos con servicios básicos

asegurados, con un uso eficiente de los recursos del Estado destinados a las entidades citadas, el funcionamiento de la industria eléctrica con actores definidos y finalmente desde el proyecto se apoya al objetivo de la maestría de aportar con ideas a la gestión pública del Estado. La importancia del proyecto en las áreas citadas se desarrolla en los siguientes puntos:

- En el área social, al ser la distribución de energía eléctrica encargada a una sola empresa distribuidora, en una determinada zona, esta ejerce un monopolio natural que puede dar lugar a acciones abusivas con relación a los Consumidores ubicados en la zona y necesariamente atendidos por ella. Para evitar esta posibilidad, el Estado a través de sus entidades competentes debe llevar adelante acciones que defiendan los derechos de los Consumidores y que apoyen la expansión del servicio para este fin es necesaria la integración de acciones entre las entidades citadas.
- En el área económica, las actividades del Estado requieren de un uso eficiente de los fondos públicos, siendo una prioridad reducir la duplicidad de gastos; en este momento, en el área de protección al Consumidor del sector eléctrico se registra este hecho ya que tanto la AE como el VDDUC cuentan con personal encargado de la atención de Consumidores, además de registrar actividades destinadas a la misma población, lo cual duplica gastos que podrían ser aprovechados en otras áreas, donde se requiere la participación activa de estas entidades. Por lo expuesto, se hace necesario el ordenamiento de las actividades de estas entidades, permitiendo un uso eficiente de los fondos destinados a su funcionamiento.

- En el sector eléctrico, la existencia de tres entidades con atribuciones en la protección del Consumidor genera confusión en las empresas distribuidoras y los Consumidores; cada una de estas entidades, ejerciendo sus atribuciones, puede requerir información a las empresas o emitir instrucciones para su cumplimiento, pudiendo generarse duplicidad de instrucciones y en algún caso contradicciones entre las instrucciones recibidas. Por tanto, se requiere que la relación de las entidades con empresas y Consumidores sean coordinadas y orientadas hacia un fin común, generando confianza en los actores del sector.
- En la parte académica, el proyecto requiere de una descripción del Estado del sector y de un análisis de áreas de la gestión pública, que forman parte de la protección al Consumidor del sector eléctrico y que fueron motivo de estudio en la maestría; en base a las competencias adquiridas se propone ordenar e integrar las acciones de las entidades competentes, en materia de defensa del Consumidor y del no-Consumidor del sector eléctrico, que puedan ser aplicadas desde el Gobierno, siendo este un aporte para la mejora de la gestión pública en el Estado Plurinacional de Bolivia.

Lo señalado en cada una de las áreas muestra la necesidad de una adecuada gestión gubernamental, con acciones coordinadas entre las entidades con atribuciones en la protección del Consumidor y del no-Consumidor del sector eléctrico

### **1.3 Objetivos**

Los objetivos del proyecto son los siguientes:

### **1.3.1 Objetivo General**

Plantear acciones de protección al Consumidor y no- Consumidor del sector eléctrico en el marco de la Constitución Política del Estado y la Organización del Órgano Ejecutivo.

### **1.3.2 Objetivos Específicos**

Los objetivos específicos del proyecto son los siguientes:

- Describir la evolución de la defensa del Consumidor.
- Compilar analíticamente el marco normativo del sector eléctrico.
- Analizar las atribuciones y funciones de las entidades encargadas de la protección del Consumidor, y del no-Consumidor, del sector eléctrico.
- Análisis técnico del marco regulatorio del sector eléctrico, relacionado con la protección del Consumidor.
- Análisis de los resultados obtenidos por la Superintendencia de Electricidad, AE, Casa del Consumidor - SIRESE y el VDDUC en la protección del Consumidor del sector eléctrico.
- Proponer una estructura de organización y acciones de protección del Consumidor en el sector eléctrico, la cual reconozca la participación de todas las entidades con atribuciones en esta área.

## **1.4 Método**

La metodología que se empleó en el presente proyecto corresponde al método descriptivo- analítico, el cual consiste en describir la normativa que acompaña al sector eléctrico y la defensa de los derechos de los Consumidores y Usuarios en el Estado, las entidades encargadas de la protección del Consumidor y del no-Consumidor del sector eléctrico, los resultados de las acciones llevadas adelante por las entidades encargadas de la protección y el contexto existente que rodea a las entidades, aspectos necesarios para su consideración en el análisis de la situación de la protección al Consumidor y al no- Consumidor del sector eléctrico, su perspectiva de funcionamiento ordenado y las acciones necesarias que permitan la defensa de los derechos de los ciudadanos del Estado.

El estudio descriptivo permite especificar las características relevantes de las entidades con atribuciones y la normativa que sustenta su actividad, siendo estas sometidas a un análisis que de cómo resultado la elaboración de una propuesta de ordenamiento e integración de acciones de las entidades con atribuciones en la protección del Consumidor y el no- Consumidor del sector eléctrico, la cual no desconozca las competencias encargadas por el Órgano Ejecutivo y permita el cumplimiento de lo planificado por las entidades y por consiguiente alcanzar los objetivos definidos por estos.

**CAPITULO II.**  
**SUSTENTO TEÓRICO**

## 2.1 Evolución de la defensa del Consumidor

Araujo Morales (2000) señala que las normas dirigidas a proteger a los consumidores pueden ser ubicadas en tiempos anteriores a la era moderna, el origen de algunas normas de protección al consumidor se encuentran en el antiguo Derecho Romano (por ejemplo, en el Digesto de Justiniano se distingue entre el que a sabiendas, o con ignorancia, vendió ganado enfermo o un madero defectuoso. El primero, dice Ulpiano, el que “sabiéndolo se calló, y engañó al comprador, habrá de responderle de todos los perjuicios que el comprador hubiere experimentado por aquella compra”); también menciona que en el medioevo temprano se encuentra en la Suma Teológica de Tomas de Aquino discusiones acerca de si una venta se hace ilícita por defecto en la cosa vendida y acerca de si el vendedor está obligado a manifestar los vicios de la cosa vendida.

A principios del Siglo XVII, en los países anglosajones se encuentra la doctrina del *caveat emptor* (que el comprador sea consciente), según Piris (2000) esta doctrina se aplicaba en la formación e interpretación de los contratos, postulando como algo lógico y natural que el productor del bien o servicio buscara obtener ventajas mayores del Consumidor y este necesariamente debía usar su sentido para evitarlo. En los siglos siguientes se encuentran reportes judiciales de algunos casos de fraude y venta de medicinas y alimentos en mal estado; con el auge de la revolución industrial del Siglo XIX comienzan a presentarse casos de responsabilidad por productos defectuosos. No obstante, el nacimiento de la moderna responsabilidad por productos defectuosos se remonta a 1916 con el caso de MacPherson v. Buick Motor Co. decidido por la Corte de Apelaciones de Nueva York.

En el derecho occidental moderno, según Pires (2000), se arraigaron ciertos principios que datan de la Revolución Francesa como es el hecho que todos los hombres se los consideraba libres e iguales, por tanto la contratación estaría regida por el principio de autonomía de la voluntad siendo el contrato ley para las partes; el derecho, entonces, sólo debía intervenir para velar que la voluntad manifestada fuera realmente libre y dar garantías a los negocios jurídicos de los particulares. Individualismo y principio de no intervención del Estado aplicados a la relación de consumo dio origen a la "Teoría del libre mercado y el consumidor individual", en la que empresa y consumidor estaban en igualdad de condiciones en el contexto de un mercado libre regido por las reglas de la oferta y la demanda; los resultados de las relaciones entre estas partes demostró que esto no era cierto, ya que el consumidor era frecuentemente víctima de abusos, como consecuencia de detentar una situación de inferioridad en el mercado.

Los movimientos de los Consumidores (Consumerism) se manifestaron ya en la primera mitad del siglo XX, según Ovalle (2000), reclamando regulaciones sobre cuestiones específicas, siendo las más importantes las registradas en el primer decenio del siglo, motivadas por la elevación de precios de productos y escandalos relacionados con sustancias farmacéuticas, posteriormente en la mitad del decenio de los treinta nuevamente la elevación de precios de los productos y otros eventos motivaron a acciones de la población, especialmente en Estados Unidos, que obligaron a los estados la aprobación de normativas regulatorias y la creación de instancias de control de la actividad comercial y la producción en sus distintas formas.

Según Pires (2000) en las sociedades de la posguerra (II Guerra Mundial), se dio un salto importante de colectivos interesados en satisfacer sus necesidades básicas a sociedades con mercados fuertes y una creciente demanda de bienes y

servicios; los Consumidores, que durante el periodo de dos guerras mundiales y una depresión económica fuerte en los años 30, se vieron privados de adquirir bienes materiales que no sean los de necesidades básicas, comenzaron a comprar cuanto les ofrecían las empresas, sin reparar en el costo o la calidad del producto, la producción no estaba pensada en las necesidades o seguridad del Consumidor, este aspecto no importaba ya que de todas formas lo producido era adquirido por un mercado de Consumidores ansioso de contar con bienes. La circulación masiva de bienes y servicios llevo a que la contratación sea una actividad cotidiana, que exigía rapidez y donde la oferta era lanzada simultáneamente a un número indeterminado de posibles contratantes, siendo imposible aplicar los principios de la contratación tradicional a los contratos de consumo, sustituyéndose las conversaciones previas y las cláusulas negociadas por cláusulas predisuestas por el contratante más fuerte (empresario o proveedor), también los medios tradicionales de resolución de conflictos se volvieron inoperantes ante una nueva realidad, porque ni la cuantía de los asuntos, ni las urgencias de los adquirentes justificaban los largos y costosos procesos judiciales, lo que derivo en un estado de indefensión del consumidor ante los abusos de los agentes económicos más poderosos.

Un hito importante en el desarrollo de la defensa de los Consumidores se registró en 1957, con el Tratado de Roma que creó la Comunidad Europea, en este los Artículos 85 y 86 hacen referencia a los consumidores, según Pires (2000) “recién en 1972 la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa editó la *Carta Europea de Protección al Consumidor* para tres años después plasmar esta base programática en medidas concretas a través del *Programa Preliminar para una política de protección e información de los consumidores*”.

El identificar a los Consumidores como un grupo social definido es una condición previa al reconocimiento de los derechos de estos, según Rocha 2005, esta condición no se dio hasta la década de los sesenta en el siglo XX, con un hecho histórico como fue el discurso del ex Presidente de Estados Unidos, Jhon F. Kennedy en el congreso de su nación en el año 1962, de este discurso se extrae un fragmento que llega a identificar a los Consumidores:

“Ser consumidor, por definición nos incluye a todos...somos el grupo económico más grande en el mercado, que afecta y es afectado por casi todas las decisiones económicas públicas y privadas...pero es el único grupo importante cuyos puntos de vista a menudo no son escuchados” (Kennedy, 1962).

En este discurso se fundaron los pilares básicos de lo que serían los derechos de los consumidores: el derecho a la seguridad, a la información, a la elección de productos y servicios a precios competitivos, y a ser escuchados por los gobiernos; con el transcurso del tiempo y el desarrollo del comercio, estos derechos fueron complementados por otros más referidos al derecho a la reparación, la educación del consumidor, la satisfacción de las necesidades básicas y la preocupación por un medio ambiente saludable y sustentable (Rocha, 2005).

En los años siguientes al discurso citado y la definición de los primeros pilares de los derechos del Consumidor, se hizo más evidente la necesidad de proteger a los consumidores, debido a la aparición y desarrollo de empresas transnacionales y el crecimiento del poder económico de los grupos empresariales, estos hechos motivaron en los consumidores un sentimiento de desprotección en relación al Estado y el abuso de las empresas, según Rocha (2005) los activistas de esa época que pretendían normas de protección a los consumidores se dirigieron a la Organización de Naciones Unidas (ONU) a través de su Asamblea General, en

búsqueda de contrarrestar los abusos que se estaban suscitando en la relación empresa- Consumidor, por la posición dominante de los primeros.

A lo citado, según Pires (2000), se adicióno que a mediados de la década del setenta (1.977) se hizo evidente la disparidad en la protección que dispensaban los países desarrollados a sus Consumidores y la situación en la que se encontraban los Consumidores de los países en desarrollo, por lo que el Consejo Económico y Social de la ONU solicitó al Secretario General la elaboración de un estudio sobre el tema, especialmente referido a las leyes vigentes en los distintos países y las orientaciones generales que se deberían considerar para armonizar la protección de los Consumidores. En 1.983 el Secretario General presentó el proyecto de Directrices ante el Consejo siendo aprobado el documento definitivo por la Asamblea General de la ONU el 9 de abril de 1.985 (Resolución N° 39/248),

Las Directrices para la Protección del Consumidor, según Pires (2000): “son un conjunto internacionalmente reconocido de objetivos básicos, preparados especialmente para que los gobiernos de los países en desarrollo y los países de reciente independencia las utilizaran para la estructuración y fortalecimiento de políticas y leyes de protección del consumidor”. Las Directrices buscan asegurar el respeto por los intereses y necesidades de los Consumidores frente a empresas con un poder económico mayor y con influencias en las decisiones del Estado; las diferencias existentes en cuanto a la educación, conocimiento de normativas, poder de negociación y capacidad económica ponen a los Consumidores en desventaja para hacer valer sus derechos y razones, siendo necesaria la participación del Estado asegurando el equilibrio en la relación comercial y evitando los abusos de los grupos poderosos con la población que requiere y adquiere los productos y servicios ofrecidos por estos.

Estas directrices no llegaron a plasmarse en un instrumento jurídico obligatorio, similar a los documentos de derechos humanos, pero muestra una preocupación global, comprometida con la defensa de consumidor. Pires (2000, p. 4) señala respecto a los logros alcanzados en el siglo XX lo siguiente:

Según un informe del Secretario General de la ONU de 1.997, se han realizado notables avances a nivel mundial en la aplicación de las Directrices, tanto por las medidas adoptadas para la protección del consumidor a nivel nacional como por el fortalecimiento de la cooperación a nivel regional e internacional. También sostiene que se ha producido un auge de la conciencia pública sobre las cuestiones del consumidor sobre todo en la necesidad de proteger los intereses de los consumidores en una economía mundializada.

Los Estados de todo el mundo y sus ciudadanos han tomado conciencia de la importancia de contar con normativas adecuadas, que protejan los derechos de los Consumidores, pero al ser esta disciplina bastante dinámica con las modalidades comerciales que día a día se modernizan (por ejemplo el comercio electrónico y otras variantes de relación comercial) se requiere de una constante revisión y actualización de la normativa y su correspondencia con las existentes a nivel internacional, ya que el comercio ahora no se encuentra limitado por fronteras físicas y es una de las áreas de mayor globalización mundial.

## **2.2 Derechos de los Consumidores**

Como se menciono anteriormente los pilares básicos de los derechos de los Consumidores se fueron definiendo desde la segunda mitad del siglo XX, pero están en constante revisión y actualización, siendo importante la intervención activa de los participantes del mercado, es decir los Consumidores, que en los últimos tiempos llegaron a formar grupos de defensa de sus derechos, siendo un

claro ejemplo la organización “Consumers International”, la cual lleva a delante acciones de difusión de los derechos de los Consumidores en los distintos Estados, buscando su reconocimiento en cada uno de ellos, dentro los derechos básicos que se difunden están los ocho pilares asumidos internacionalmente, según Consumers International (2010), estos pueden ser definidos como:

- **Derecho a la satisfacción de necesidades básicas:** tener acceso a bienes y servicios básicos esenciales; adecuados alimentos, ropa, vivienda, atención de salud, educación, servicios públicos, agua y saneamiento.
- **Derecho a la seguridad:** ser protegido/a contra productos, procesos de producción y servicios peligrosos para la salud o la vida.
- **Derecho a ser informado/a:** acceder a los datos necesarios para poder hacer elecciones informadas y ser protegido/a contra publicidad y etiquetados deshonestos o engañosos.
- **Derecho a elegir:** poder elegir entre un rango de productos y servicios, ofrecidos a precios competitivos con la garantía de seguridad y buena calidad.
- **Derecho a ser escuchados/as:** los intereses de los consumidores deben estar representados en la aplicación de políticas gubernamentales y en el desarrollo de productos y servicios.
- **Derecho a la reparación:** recibir resoluciones justas por demandas justas, incluyendo la compensación por bienes mal hechos o servicios insatisfactorios.

- **Derecho a la educación como consumidores:** adquirir conocimientos y habilidades necesarias para estar informados y hacer elecciones apropiadas sobre bienes y servicios y, al mismo tiempo, estar conscientes de los derechos y responsabilidades básicas de los consumidores y saber cómo actuar sobre ellos.
- **Derecho a un ambiente saludable:** vivir y trabajar en un ambiente que no amenace el bienestar de las generaciones presentes ni futuras.

Los derechos citados vienen a ser los derechos básicos que deberían ser considerados, como mínimo, por las normativas de los distintos Estados del mundo, siendo las organizaciones internacionales como Consumers International junto a la ONU impulsores de su reconocimiento.

### **2.3 Derechos de los Consumidores del sector energía**

Para comprender los avances de los derechos de los Consumidores en el sector de energía se debe efectuar una descripción de los cambios registrados en este sector en las últimas décadas, los mismos que no solo corresponden a Bolivia, sino que es parte de una tendencia asumida en Latinoamérica y la cual continua vigente con los matices propios de cada uno de los países, esta evolución del sector energético y sus entidades regulatorias, junto a los derechos propuestos por Consumers International son necesarios para comprender los derechos de los Consumidores de este sector.

Según Lara (2000) el sector energía, en la región latinoamericana, a fines del siglo XX sufrió de grandes transformaciones con la privatización de su área operativa, en el marco de reformas económicas estructurales, este hecho impuso la necesidad de aplicar la regulación en este servicio público, eligiéndose una

regulación económica desde el Estado; estas reformas continúan vigentes en la mayoría de los países, aún en los que cuentan con gobiernos reformistas como es el caso de Bolivia.

En el sector energía, el área de distribución es por esencia un monopolio natural que puede generar tendencias a abusos a los Consumidores, necesariamente atendidos por la empresa; a esto se debe sumar el hecho que la privatización y liberalización del sector no implica necesariamente un funcionamiento competitivo de las empresas que lo componen; en consecuencia, es casi inevitable que se planteen problemas económicos específicos derivados de la formación de los precios, del grado efectivo de competencia, de la calidad de los servicios y de la información existente.

La regulación de los servicios públicos, considera como su misión compensar las fallas de mercado, para aproximar la economía al óptimo ideal simulando un mercado competitivo. Según Lara (2002) los Estados asumen un carácter "subsidiario", la idea de los sistemas regulatorios es ser pequeños pero fuertes y operativos, estableciendo una serie de mecanismos "técnicos" para ello; pero la regulación no sólo atañe al sector privatizado, también puede referirse a la acción del Estado con respecto a sus propias empresas que operan en el sector regulado, en el caso de Bolivia la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE) asumió un rol relevante en el sector eléctrico, siendo al igual que las otras empresas regulada por el órgano competente.

La actividad de la regulación, en su componente económico, está ligado directamente con el bienestar del Consumidor, siendo una de sus principales tareas la regulación de precios mediante sistemas tarifarios, en los que los mecanismos más utilizados son la "tasa de retorno" (Estados Unidos) y el "price-cap" (Gran Bretaña), estos niveles tarifarios y las expectativas de rentabilidad de las empresas

condicionan de manera decisiva la cobertura del servicio, el acceso de los no-Consumidores y la calidad del servicio; la actividad regulatoria entonces asume un papel importante, debiendo adaptarse rápidamente a los cambios del sector y el País, para poder cumplir de manera eficaz y eficiente su rol, con entidades fortalecidas con infraestructura, personal y presupuesto adecuados a su tarea.

La experiencia en los primeros años de la regulación en Latinoamérica, según Lara (2002), mostro que las entidades regulatorias, carentes de recursos y personal capacitado, en la fijación de precios no lograron mostrar una capacidad de negociación con las empresas, siendo el interés público y de los consumidores perjudicados; a ello se añade el hecho de que la calidad de los servicios carecieron de normas por muchos años y en varios casos estas eran mínimas para el cumplimiento del operador del servicio, permitiendo que algunas empresas reduzcan sus costos a través del deterioro de la calidad de los servicios prestados; estos hechos llegaron a mostrar que casi ningún país de la región manifestó particular preocupación por la protección de los usuarios. La participación de los Consumidores en la gestión de los sistemas regulatorios es otra de las falencias importantes, ya que sin la presencia de estos, según Lara (2002), no se llega a representar efectivamente el “interés público”, siendo este un contrapeso importante para asegurar la gestión del sistema regulatorio.

Esta realidad de fines del siglo XX, fue evolucionando a medida que se fueron sucediendo los años y cada uno de los países de la región fue adoptando normas y fortaleciendo sus entidades regulatorias, siendo estas las encargadas regular las actividades de las empresas que operan brindando servicios básicos a los ciudadanos; en el caso de Bolivia las transformaciones fueron mayores con la extinción del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) y la creación de las Autoridades de Fiscalización y Control Social, pero en esencia el sistema

regulatorio funciona y su normativa continua vigente en la mayoría de sectores, como es el caso del sector eléctrico.

De acuerdo al Departamento de Protección y Defensa del Consumidor de Brasil (2005) en una encuesta efectuada a 17 países latinoamericanos, se estableció que una mayoría contaba con previsiones constitucionales de defensa de los derechos de los Consumidores y Usuarios, Bolivia en el año 2005 no contaba con esta previsión en la Constitución pero a partir de la promulgación de la CPE en el año 2009, se cuenta con esta previsión en su Artículo 75. Asimismo, en la citada encuesta se consulto sobre la existencia de legislación especial para la defensa del Consumidor siendo solo dos países (Bolivia y Belize) los que mencionaron que no se contaba con una norma especial para esta área, pero si con normas para sectores específicos, como son los que atienden los servicios públicos; en la actualidad la norma del sector eléctrico (Ley N° 1604 de Electricidad y sus reglamentos) continua vigente, existiendo además el Decreto Supremo N° 0065, que norma la defensa, la protección efectiva y la promoción de los derechos de los Consumidores, esta normativa aun se considera transitoria ya que se encuentra en elaboración una ley de defensa del Consumidor, la cual debería cubrir el vacío existente en esta área.

Respecto a las entidades encargadas de la defensa de los Consumidores, el Departamento de Protección y Defensa del Consumidor de Brasil (2005) menciona que en la mayoría de países se cuenta con un órgano federal de defensa de los derechos del Consumidor, organizados de manera descentralizada, solo en dos países (Bolivia y Belize) no se cuenta con un órgano federal, siendo mayormente encargada la defensa de los Consumidores de los distintos sectores, a los entes encargados de regular las actividades de estos sectores, en el caso de Bolivia hasta el año 2009 el encargado del sector eléctrico fue la Superintendencia de

Electricidad y posteriormente asumió esta atribución la AE. Asimismo, se observa que los procedimientos de atención de los Consumidores están establecidos en cada uno de los países, siendo importante mencionar que en Bolivia los procedimientos existentes están referidos mayormente a los sectores regulados, los que cuentan con procedimientos administrativos claramente establecidos y que establecen los plazos, acciones y sanciones aplicables por parte de las entidades reguladoras.

Por lo expuesto los países latinoamericanos en la última década del siglo XX y el inicio del siglo XXI, avanzaron en el campo regulatorio y de defensa de los derechos del Consumidor con marcos normativos adecuados a su actividad y con entidades encargadas de atender a los Consumidores y regular las actividades de los distintos sectores; en el caso boliviano los cambios que se registraron, después de la aprobación de la CPE, incluyen nuevas entidades encargadas de la regulación y de la defensa de los Consumidores, los que se encuentran en una etapa de organización de sus actividades y su relacionamiento interinstitucional.

Una vez expuesto la situación del sector energético en la región y especialmente en Bolivia, corresponde observar lo señalado Consumers International respecto a este sector y los derechos de los Consumidores; en noviembre 2008 esta entidad elaboró la carta global de la energía que tiene como objetivo promover el acceso universal y sostenible a servicios de energía a todos los consumidores (Consumers Internacional, 2010), siendo los principios propuestos los siguientes:

- **Accesibilidad**, con el desarrollo de servicios de red y garantía de continuidad

- Los gobiernos deben poner en marcha iniciativas para alcanzar el objetivo del acceso universal a los servicios de energía bajo los principios de tarifas asequibles y sostenibilidad.
- Donde el servicio no sea universal aún, las personas no conectadas tienen derecho a saber cuáles son las medidas que se están tomando para que se disponga del servicio a futuro.
- La continuidad es un aspecto vital de la accesibilidad a los servicios; los consumidores tienen el derecho a la regularidad del servicio, sin desconexiones arbitrarias o interrupciones.
- **Sostenibilidad:** promoción de alternativas sostenibles y eficiencia energética.
  - Reducir patrones de producción y consumo poco eficaces y promover el suministro de energía sostenible.
  - Promover la inversión en fuentes renovables de energía y en tecnología sostenible, incluyendo la oferta de facilidades de préstamos y programas de micro crédito.
  - Apoyar la tecnología energética sostenible a través de fondos públicos y de un marco legislativo adecuado.
  - Ofrecer incentivos a consumidores y productores para mejorar su eficacia energética.
  - Desarrollar normas formales y publicadas sobre durabilidad del servicio, con especial énfasis en el mantenimiento de la

infraestructura de la red en el largo plazo; los registros de cumplimiento de dichas normas deben ser publicados.

- **Elección y flexibilidad:** desarrollo de sistemas fuera de la red, elección de las formas de pago.
  - Muchas comunidades requieren una variedad de opciones energéticas. Se debe fomentar la disponibilidad de fuentes alternativas y diversas de energía.
  - El acceso a redes de gas y electricidad (incluyendo aquellas en desarrollo) no debe ser discriminatorio.
  - Los monopolios legales o contractuales no deben impedir producción independiente de la red.
  - Todos los consumidores deben tener acceso a varias opciones de pago.
- **Equidad:** distribución equitativa de la oferta, fórmulas de precio justo.
  - El servicio debe ser distribuido bajo el principio de equidad, independientemente de consideraciones sociales o geográficas.
  - Si las redes existentes presentan riesgos de cortes de suministro, éstos deben ser aplicados de manera equitativa, sin discriminar las zonas más pobres e informando con anticipación a los consumidores.

- Si bien la fijación de tarifas depende de decisiones políticas locales, se deben considerar factores tales como la capacidad de pago de la población, costos de producción, tarifas históricas y tasa de retorno del capital.
  - Los niveles de tarifas no deben discriminar entre los diferentes sistemas de pago.
  - Los subsidios que se requieran para asegurar el acceso deben beneficiar primeramente y, por sobre todo, a los consumidores no conectados al servicio o a aquellos conectados de manera insatisfactoria.
- **Atención al cliente y apoyo:** protección a través de contratos celebrados con consumidores.
    - El servicio debe estar respaldado por derechos contractuales.
    - Los contratos deben ser redactados por los proveedores del servicio, luego de consultar a representantes de los consumidores y autoridades locales.
    - Se deben desarrollar procedimientos de conexión de bajo costo, como las tarifas de conexión pagaderas durante un período de tiempo luego de la conexión inicial.
    - Los contratos deben proteger a los consumidores frente a desconexiones arbitrarias e informar acerca de todas las tarifas y cargos.

- La interrupción del servicio debido a no pago debe aplicarse sólo como último recurso, después de ofrecer todas las posibilidades de pago a los consumidores y de haber realizado todos los esfuerzos posibles de negociar planes de pago.
  - La facturación debe ser correcta y verificable por evaluadores independientes en caso de controversias.
  - Los sistemas de pago deben ser convenientes.
  - Los sistemas para informar y rectificar deficiencias, tales como interrupciones o filtraciones, deben ser simples.
  - Las interrupciones programadas deben ser anunciadas mediante claros avisos.
  - Se debe contar con asesoría gratuita para ayudar a los consumidores a entender sus facturas y a realizar las gestiones necesarias para el pago, especialmente en caso de problemas.
  - Los consumidores deben contar con información y educación.
- **Mediación y la reparación:** denuncia y sistemas de solución de controversias.
    - Se debe contar con procedimientos gratuitos integrales y justos frente a quejas y reclamos; que puedan ser examinados por consumidores, autoridades locales y operadores que participen en organismos tripartitos establecidos con ese fin.

- Los consumidores, como mínimo, no deben tener que pagar por el servicio que no han recibido debido a interrupciones.
- Los organismos que representan a los consumidores deben contemplar disposiciones claras y formales en su trabajo para incluir el análisis de reclamos en la formulación de políticas.
- **Asistencia especial:** ayuda específica para los consumidores pobres.
  - Se requieren programas especiales para responder a las necesidades de los consumidores de escasos recursos.
  - Los subsidios deben provenir de los gobiernos o de subsidios cruzados de industrias dominantes locales u otros consumidores.
  - Los sistemas de pago que se desarrollan para ayudar a las personas de escasos recursos deben ser aplicados sin estigmatizar.
  - Se debe ofrecer protección especial a los consumidores más vulnerables (por ej., ancianos e infantes).
- **Gobernanza e influencia de los consumidores:** representación y regulación
  - Las tarifas y estándares de operación deben obedecer a una regulación autónoma y claramente identificable, respaldada por poderes legales efectivos independientemente del tipo de propiedad.

- Deben existir normas formales y publicadas que aseguren la calidad y seguridad.
- Los gobiernos deben velar para que se consideren adecuadamente las opiniones de las comunidades locales para salvaguardar sus intereses, a través de la participación y representación de los consumidores en el proceso regulatorio y su monitorización.
- Cuando ocurren cambios en la estructura o propiedad de una empresa de servicios, tal como la privatización, éstos siempre deben ser precedidos por la creación de legislación, instituciones y regulaciones que protejan a los consumidores efectivamente.
- Los representantes de los consumidores deben tener el derecho a acceder a información relevante presentada de manera comprensible.
- Los organismos que representan a los consumidores deben mantener salvaguardas que garanticen su independencia.
- Los consumidores y sus representantes deben tener derecho a apelar ante decisiones de los entes reguladores.
- Cuando los gobiernos se comprometen a la liberalización de los servicios públicos bajo acuerdos comerciales internacionales, deben conservar el derecho a regular.

- La responsabilidad final del acceso de los consumidores a los servicios de energía debe recaer en los gobiernos cuyas acciones en este sentido deben ser susceptibles de escrutinio y reparación públicos.

Los principios citados son los sugeridos para el sector energético, donde el sector eléctrico es parte importante, en ese sentido corresponde considerar los mismos en las propuestas de normativa a ser elaborados en el Estado Plurinacional de Bolivia.

## **CAPITULO III**

### **MARCO NORMATIVO**

El sector eléctrico boliviano cuenta con un marco legal extenso, el cual norma distintos aspectos de las actividades del sector, una parte importante de esta reglamentación está dirigida a la relación de las empresas distribuidoras con los Consumidores, los solicitantes del servicio y los Consumidores atendidos por esta.

### **3.1. Constitución Política del Estado**

La Constitución Política del Estado (CPE), que fue proclamada el 7 de febrero de 2009, inserta un componente importante de reconocimientos a los Derechos de los ciudadanos, donde los servicios básicos son catalogados como derechos fundamentales [cursivas añadidas] de todo ciudadano, formando parte de estos servicios el de electricidad, siendo los principios establecidos para el sector electricidad: Universalidad, Responsabilidad, Accesibilidad, Calidad, Continuidad, Eficiencia, Eficacia, Tarifas Equitativas y Cobertura Necesaria. Este escenario, es nuevo para el sector, donde la protección del Consumidor tiene previsiones constitucionales, las actividades y desarrollo de la Industria Eléctrica tienen nuevos objetivos estratégicos y la sociedad organizada puede participar del control de las entidades, siendo relevante citar, a este respecto, los Artículos 20, 75 y 241 de la CPE (Fuente: Gaceta Oficial de Bolivia, 2009)

### **3.2. Ley N° 1604 de Electricidad y sus Reglamentos**

El Código de Electricidad, aprobado mediante Decreto Supremo N° 08438, del 31 de julio de 1968 estuvo vigente hasta el 21 de diciembre de 1994, cuando se aprueba la Ley N° 1604 de Electricidad, esta norma tiene como objetivo incrementar la eficiencia en el sector, introducir la competencia y fomentar las inversiones; la Ley estableció la reestructuración del sector y definió los nuevos roles de sus actores siguiendo una tendencia internacional y permitiendo la

desintegración vertical; uno de los aspectos relevantes de esta Ley, en el área de defensa del Consumidor, es el dispuesto en el inciso a) del Artículo 12 que textualmente señala como la primera función y atribución “Proteger los derechos de los Consumidores” [cursivas añadidas] de la ex-Superintendencia de Electricidad (Fuente: Gaceta Oficial de Bolivia, 1994).

Posteriormente se aprobaron 12 Reglamentos, de los cuales los relacionados directamente con el vínculo empresa – Consumidor se detallan a continuación:

- Reglamento de Electrificación Rural (RER), aprobado mediante Decreto Supremo N° 28567, de 22 de diciembre de 2002; su alcance llega a normar y establecer los principios para el desarrollo de las actividades de la Electrificación Rural en proyectos de electrificación que se desarrollan en Sistemas Aislados o conectados al SIN y los sistemas eléctricos de distribución que operan en poblaciones menores y en el área rural estén o no integrados y/o conectados al SIN (Fuente: Gaceta Oficial de Bolivia, 2006).
- Reglamento de Calidad de Distribución de Electricidad (RCDE), aprobado mediante Decreto Supremo N° 26607, de 20 de abril de 2002, el cual establece que el Distribuidor está obligado a cumplir las exigencias de calidad, su incumplimiento determina la aplicación de reducciones en la remuneración del Distribuidor (Fuente: Gaceta Oficial de Bolivia, 2002).
- Reglamento de Servicio Público de Suministro de Electricidad (RSPSE), aprobado mediante Decreto Supremo N° 26302, de 1 de septiembre de 2001. Este Reglamento norma el servicio público de suministro de electricidad, prestado por los Distribuidores a los

Consumidores Regulados en todo el País; demás aprueba para el sector un procedimiento de atención de Reclamaciones y Quejas de los Consumidores, que vino a reemplazar al aplicado mediante el Decreto Supremo 24505 y la Resolución SSDE 40/1997. El procedimiento de atención de las Reclamaciones en el sector eléctrico estuvo vigente hasta el 15 de septiembre de 2003, cuando se aprobó el Decreto Supremo N° 27172, con el Reglamento de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Sistema de Regulación Sectorial – SIRESE (RLPA), el cual deroga los Artículos 49 al 66 del RSPSE (Fuente: Gaceta Oficial de Bolivia, 2001).

- Reglamento de Precios y Tarifas (RPT), aprobado mediante Decreto Supremo N° 26094, de 2 de marzo de 2001; el cual establece la forma del cálculo de los precios y tarifas a ser cobrados por las empresas reguladas (Fuente: Gaceta Oficial de Bolivia, 2001).
- Reglamento de Infracciones y Sanciones (RIS), aprobado mediante Decreto Supremo N° 24043, de 28 de junio de 1995; el cual establece las infracciones que son pasibles de sanción, tanto a las empresas operadoras como a los Consumidores, y la magnitud de acuerdo a su gravedad (Fuente: Gaceta Oficial de Bolivia, 1995).

### **3.3. Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo y su reglamento**

La Ley de Procedimiento Administrativo N° 2341, de 23 de abril de 2002, dentro sus objetivos, relacionados con la protección del Consumidor, establece las normas que regulan la actividad administrativa y el procedimiento administrativo

del sector público; regula la impugnación de actuaciones administrativas que afecten derechos subjetivos o intereses legítimos de los administrados y regula los procedimientos especiales; alcanzando al Regulador del sector eléctrico (Fuente: Gaceta Oficial de Bolivia, 2002). En fecha 15 de septiembre de 2003, se aprobó el Reglamento de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Sistema de Regulación Sectorial- SIRESE (RLPA) N° 27172, que establece en su Título III los Procedimientos Sancionadores, normando la atención de las Reclamaciones Directas, Administrativas, Controversias entre Operadores, la Investigación a Denuncia o de Oficio, la Caducidad y Revocatoria de Concesiones, Licencias, Autorizaciones y Registros, además del incumplimiento de obligaciones contractuales (Fuente: Gaceta Oficial de Bolivia, 2003).

### **3.4. Plan Nacional de Desarrollo**

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), aprobado mediante Decreto Supremo N° 29272 de 12 de septiembre de 2007, tiene la finalidad de orientar y coordinar el desarrollo del País en los procesos de planificación sectorial, territorial e institucional, dentro del PND el sector electricidad está reconocido en su Capítulo IV (Bolivia Productiva), como parte de los sectores estratégicos. El PND como propuesta de cambio restablece el rol protagónico y estratégico del Estado en el desarrollo y planificación de la Industria Eléctrica, con el objeto de garantizar el suministro eléctrico, asegurando el acceso universal a este servicio en forma sostenible y con equidad social (Fuente: Gaceta Oficial de Bolivia, 2007).

### **3.5. Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional de Bolivia**

El Decreto Supremo N° 29894, de 7 de febrero de 2009, extingue las Superintendencias del SIREFI, SIRESE y SIRENARE, excepto la Superintendencia de Bancos y Entidades Financiera y la Superintendencia de Hidrocarburos, que cambian de nombre; asimismo, establece la existencia de 20 Ministerios (Fuente: Gaceta Oficial de Bolivia, 2009).

### **3.6. Decreto Supremo N° 0065**

El Decreto Supremo N° 65, de 3 de abril de 2009, tiene por objeto normar la defensa, la protección efectiva y la promoción de los derechos de los Consumidores; así como establecer los procedimientos para la admisión, gestión y seguimiento de las denuncias por incumplimiento de normas y regulaciones en la prestación de los servicios y suministro de productos, tanto del sector regulado, como del no regulado, con la finalidad de contribuir al Vivir Bien (Fuente: Gaceta Oficial de Bolivia, 2009).

### **3.7. Decreto Supremo N° 0071**

El Decreto Supremo N° 0071, de 9 de abril de 2009, tiene el objetivo de crear las Autoridades de Fiscalización y Control Social en los sectores de: Transportes y Telecomunicaciones; Agua Potable y Saneamiento Básico; Electricidad; Bosques y Tierra; Pensiones; y Empresas; determinando su estructura organizativa; competencias y atribuciones; además de establecer el proceso de extinción de las superintendencias generales y sectoriales, y reglamentar las transferencias de

activos, pasivos, recursos humanos, recursos presupuestarios, procesos judiciales y administrativos, derechos y obligaciones (Fuente: Gaceta Oficial de Bolivia, 2009).

La normativa citada es la vigente y de cumplimiento obligatorio en el sector eléctrico y en especial en el área de protección al Consumidor, las entidades encargadas de velar por su correcta aplicación y cumplimiento por parte de empresas, Consumidores y las entidades del Estado, de acuerdo a sus atribuciones y fortalezas institucionales se las detalla en el punto cuatro.

## **CAPITULO IV**

# **ENTIDADES ENCARGADAS DE LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES DEL SECTOR ELECTRICO**

La protección del Consumidor del sector eléctrico en Bolivia desde la década de los 90 comenzó a ser reconocida en la normativa, siendo esta atribución de la ex – Superintendencia de Electricidad (SdE); esta entidad después de la aprobación de la CPE se extinguió y en su lugar fue creada la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad (AE), junto con ella se crearon otras instancias con atribuciones en esta área como son el VDDUC y el VCIE. Para el conocimiento de estas entidades y el Ministerio cabeza de sector del área energética, se presenta un resumen de sus atribuciones y características más relevantes para el proyecto.

#### **4.1. Ministerio de Hidrocarburos y Energía**

En el Decreto Supremo N° 29894, de 7 de febrero de 2009, se establece la existencia de 20 Ministerios, entre ellos el Ministerio de Hidrocarburos y Energía (MHyE), dentro sus atribuciones se encuentra elaborar políticas y estrategias para asegurar el acceso universal a los servicios de electricidad y la supervisión, control y fiscalización de empresas e instituciones bajo su tuición y dependencia (véase Artículo 58, incisos h y o); además en el Decreto Supremo N° 0071, de 9 de abril de 2009, también se asignan otras atribuciones como son el implementar políticas de regulación, supervisión, fiscalización, seguimiento y control de las actividades de la industria eléctrica y la definición de políticas y lineamientos institucionales de la AE (véase Artículo 50, incisos e y h). Estas atribuciones son de importancia para el proyecto, ya que el MHyE está llamado a ser la entidad encargada de la planificación de estrategias para conseguir el acceso universal y también supervisar la actividad de la AE, a través del su Consejo, lo que le permite controlar el sector con información técnica, a través del Regulador, en los casos que corresponda puede corregir las acciones de los operadores y entidades bajo su tuición, para el cumplimiento de normativas y compromisos asumidos por los operadores.

Dentro la estructura del MHyE se tiene al Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas (VMEEA), el cual entre sus atribuciones tiene el proponer políticas para el acceso universal y equitativo, además de establecer metas de cobertura del servicio y mecanismos y normas de asesoramiento y defensa del usuario (Véase D.S. 29894, Artículo 62, incisos c, j y n), por estas atribuciones y su participación en el consejo de la AE es de importancia para el proyecto.

El MHyE, en el área de electricidad, definió entre sus objetivos estratégicos (MHyE, s.f.) el incrementar la cobertura de la población urbana y rural en forma sostenible y con equidad social y, consolidar la participación del Estado en la planificación, regulación y operación en la cadena del sector, estos objetivos se encuentran relacionados con la protección del Consumidor y del no- Consumidor toda vez que el incremento de cobertura permitirá la atención de los ciudadanos que hasta el momento no gozan del servicio, programas como “Electricidad para Vivir con Dignidad” son una parte importante de las acciones que se desarrollan desde el Estado; la regulación del sector es otro aspecto importante a considerar ya que esta instancia es la encargada de fiscalizar el correcto funcionamiento del sector, y controlar la inversión comprometida por los operadores, por tanto la tuición del MHyE sobre la AE, permite el monitoreo de la ejecución de las acciones planificadas y la toma de decisiones para la obtención de los objetivos.

## **4.2. Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad**

El Decreto Supremo N° 0071, de 9 de abril de 2009, creó las Autoridades de Fiscalización y Control Social en varios sectores, entre ellos Electricidad, asumiendo las atribuciones, competencias, derechos y obligaciones de la ex – Superintendencia de Electricidad (Véase Artículo 4), debiendo fiscalizar, controlar

supervisar y regular el sector eléctrico considerando la Ley N° 1604 y sus reglamentos mientras no contradiga lo dispuesto en la CPE (Véase Artículo 47); esta entidad al asumir las atribuciones de la SdE ocupa un lugar de importancia en la protección de los derechos de los Consumidores y de los no-Consumidores, siendo la llamada a realizar acciones de defensa de estos derechos.

Dentro la estructura organizativa de la AE se reconoce un Consejo que se constituye en la instancia de participación social, y es responsable de proyectar y proponer lineamientos de fiscalización, control, y regulación al Director Ejecutivo de la AE [cursivas añadidas], el cual está compuesto por el Ministro de Hidrocarburos y Energía, los Viceministros del VMEEA y del Viceministerio de Desarrollo Energético (VDE) y dos representantes de organizaciones sociales y/o usuarios. El consejo cuenta con atribuciones para proponer políticas de regulación, control y fiscalización del sector, evaluar la implementación de estas, pudiendo proponer medidas para su mejora, ejercer el control social sobre la gestión ejecutiva, recibir y canalizar peticiones, reclamaciones y sugerencias de organizaciones sociales, usuarios y otras instancias del sector de Electricidad. [Cursivas añadidas] (Véase Artículos 48 y 52); lo señalado permite asumir que el Consejo se convierte en una instancia de decisión, en la cual sus miembros pueden apoyar las acciones de defensa de los derechos del Consumidor, proponer las mejoras que sean necesarias en esta área y evaluar los resultados obtenidos, pudiendo sugerir mejoras que vayan en beneficio de los Consumidores y no-Consumidores.

Entre las competencias otorgadas a la AE se encuentra el conocer y procesar las consultas, denuncias y reclamaciones presentadas por personas naturales y/o jurídicas, en relación a las actividades bajo su jurisdicción. [Cursivas añadidas] (Véase Artículo 51, inciso j), esta competencia junto a la establecida en la Ley N°

1604 de Electricidad referida a “Proteger los derechos de los consumidores”, establecen el marco en el cual debe llevar adelante sus acciones el Regulador, atendiendo y resolviendo los requerimientos de los Consumidores.

De lo expuesto, se concluye que por las atribuciones otorgadas a la AE, esta entidad es la encargada de llevar adelante acciones de atención y defensa de los derechos de los Consumidores y a la misma vez al ser la encargada de fiscalizar las actividades de las empresas eléctricas es capaz de aportar al cumplimiento de los planes del Órgano Ejecutivo para la universalización del servicio, con la fiscalización de las inversiones y proyectos de las empresas operadoras.

### **4.3. Viceministerio de Defensa de los Derechos de los Usuarios y Consumidores**

El Decreto Supremo N° 29894, de 7 de febrero de 2009, establece que Viceministerio de Defensa de los Derechos del Usuario y del Consumidor (VDDUC) forma parte de la estructura del Ministerio de Justicia, contando entre sus atribuciones el proponer normas, políticas, programas y proyectos para garantizar la defensa de los derechos de los consumidores, promover normas, políticas, programas y proyectos para garantizar y defender el acceso universal a los servicios básicos y atender, responder y solucionar oportunamente los reclamos de los usuarios y consumidores (Véase Artículo 84, incisos a, b y e). En fecha 3 de abril de 2009 mediante Decreto Supremo N° 0065, se normo la defensa de los derechos de los Usuario y Consumidores, estableciéndose otras atribuciones al VDDUC las cuales están referidas a recibir denuncias por incumplimiento de normas y regulaciones, realizar el seguimiento y monitoreo de los casos denunciados por Consumidores ante entidades reguladoras, representar al Consumidor en la defensa de sus derechos ante las entidades reguladoras y

coordinar con las Autoridades competentes la adopción de medidas urgentes para atender emergencias y evitar perjuicios a los consumidores, en casos que impliquen riesgos para la continuidad o regularidad en la prestación de servicios públicos (Véase Artículo 12, incisos b, e, f y k)

El VDDUC es una entidad de reciente creación con atribuciones en la defensa de los derechos de los Usuarios y Consumidores en los sectores no-regulados y regulados, donde se encuentra incluido el sector eléctrico, este amplio espectro de sectores a ser atendidos requieren una planificación cuidadosa, que permita rescatar las experiencias de las entidades de las distintas áreas encargadas de la defensa de los derechos de los Consumidores hasta el 2009 y adecuar la actividad del VDDUC junto a estas. Una de las tareas principales encargadas al VDDUC es la elaboración de una normativa que sustente las gestiones de defensa de los derechos de los usuarios y consumidores, este proyecto debería ser la primera Ley de Defensa de los Derechos de Usuarios y Consumidores en Bolivia.

#### **4.4. Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones**

El Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones (VCIE) se encuentra dentro la estructura del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPEP) y de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 29894, de 7 de febrero de 2009, cuenta con tres direcciones siendo una de ellas la Dirección General de Defensa del Consumidor, entre las atribuciones del VCIE se encuentra el promover y ejecutar políticas de defensa al consumidor (Véase Artículo 68, inciso c).

Entre las atribuciones del MDPEP se encuentran diseñar y ejecutar políticas para la defensa del Consumidor velando por la calidad de los servicios; diseñar, implementar y ejecutar políticas de acreditación, metrología industrial y científica,

normalización técnica del sector industrial; diseñar, implementar y ejecutar regulación normativa y de servicios para el sector industrial y de servicios (Véase Artículo 64, incisos l, u y w). Por lo señalado, el VCIE y el MDPEP por las atribuciones con las que cuentan son entidades que pueden diseñar políticas de defensa del Consumidor, acreditar a laboratorios de ensayo y calibración y diseñar normativa técnica para el área eléctrica, temas en los que los avances fueron mínimos, por tanto su participación junto a la AE y el VDDUC permitiría asegurar la defensa de los derechos de los Consumidores del sector eléctrico.

Por lo expuesto, en el sector eléctrico se cuenta con una normativa que reconoce la necesidad de la protección del Consumidor, establece la forma de atención de la empresa al Consumidor y también cuenta con entidades encargadas de asegurar la protección de estos derechos, las características de cada una de ellas muestran sus fortalezas como entidades normativas, operadoras o de apoyo a las acciones de protección al Consumidor; por tanto se requiere de su ordenamiento de acuerdo a sus fortalezas, para la toma de acciones en beneficio de los Consumidores.

**CAPITULO V.**

**MARCO REGULATORIO APLICABLE EN LA  
PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR DEL SECTOR  
ELÉCTRICO**

## **5.1. Desarrollo del sector eléctrico boliviano**

El desarrollo del sector eléctrico boliviano (DINE, 1992) comenzó a principios del siglo XX, siendo asumido localmente en cada uno de los departamentos, sin que existiese un plan nacional de electrificación, ni legislación que regulara la industria eléctrica, se contaban con sistemas de distintas frecuencias (25, 50 y 60 Hz) y voltajes diferentes en la transmisión y en la distribución en baja tensión (110, 220, 380, 400, 440, 500, 600 V); la regulación de la industria eléctrica también tenía carácter local y se efectuaba mediante contratos de concesión otorgados por las municipalidades a las empresas, siendo sus contenidos distintos entre sí. A finales de los años 50, en el orden institucional se crearon en materia de electricidad tres organismos de carácter nacional: La Dirección de Hidráulica y Electricidad del Ministerio de Obras Públicas que era el organismo regulador de la energía eléctrica en el País; la Corporación Boliviana de Fomento que era una entidad autárquica encargada de elaborar proyectos específicos, construía y explotaba algunas centrales para sus proyectos industriales y agrícolas, además de actuar como socio de ELFEC; y la Comisión Nacional de Coordinación y Planeamiento que limitada por recursos económicos y de personal no logró coordinar y formular planes de desarrollo para el sector eléctrico.

Los aspectos señalados, determinaron que a mediados de la década de los 60 el Gobierno encare un programa de ordenamiento del sector eléctrico, el cual debía permitir un suministro adecuado de energía eléctrica y apoyar los planes de diversificación económica del Estado, para ello se creó la Dirección Nacional de Electricidad (DINE) con objeto de regular, fiscalizar y coordinar las actividades del sector eléctrico; mediante Decreto Supremo N° 8438 de julio de 1968, se puso en vigencia el Código de Electricidad, que constituyó el instrumento legal que normó las actividades del Sector eléctrico, en especial la fijación de tarifas y

concesiones; se conformó el Instituto Nacional de Electrificación Rural (INER), responsable de proveer electricidad al área rural aislada y a pequeñas poblaciones y finalmente mediante el Decreto Supremo N° 05999, de 9 de febrero de 1962, se organizó la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE) con los objetivos de generar, transmitir y vender energía en bloque en todo el territorio nacional (con excepción de las áreas atendidas por privados), tomar a su cargo la interconexión de los sistemas eléctricos, elaborar y ejecutar el Plan Nacional de Electricidad.

Este ordenamiento y sobre todo la creación de ENDE influyeron de manera importante en el desarrollo del sector eléctrico boliviano, en una primera etapa se ampliaron los sistemas de generación de los principales centros urbanos del país con grupos diesel, ya que era el único medio de atender la demanda en forma rápida, evitando el déficit de energía y por tanto los racionamientos de electricidad como sucedía en Cochabamba, en lo que respecta a las redes de distribución se procedió a su renovación parcial en las áreas urbanas, principalmente en Santa Cruz, Potosí y Cochabamba. Una vez solucionados los problemas más urgentes, ENDE procedió a implementar el primer Plan Nacional de Electrificación, cuyo objetivo fue la instalación de nuevas plantas de generación que reemplazaran a los pequeños grupos electrógenos locales y la construcción del Sistema Interconectado Nacional (SIN); así, se instaló la central Aranjuez en Sucre con grupos diesel dual fuel y una línea de transmisión hasta Potosí, en Santa Cruz se construyó una nueva planta también con grupos a diesel y gas.

El SIN es un hito importante en la historia del sector, que fue creándose a partir de 1966 con la línea Cochabamba - Oruro, posteriormente en 1980 con la línea que unió los sistemas Central y Norte (construida por ENDE) y en 1990 se integra el sistema oriental; la actual configuración del SIN permite el intercambio

de potencia y energía entre los sistemas predominantemente hidráulicos (norte y central) y los esencialmente térmicos (sur y oriental).

A partir de 1982, con la crisis económica que afectó al País, se presentaron problemas para el sector eléctrico con ausencia de créditos externos y tarifas deprimidas, por lo que las inversiones en distribución y generación fueron reducidas; además que, por efecto de la crisis, la demanda de electricidad registro incrementos leves, lo que determinó cambios en el Plan Nacional de Electricidad adecuándose a las nuevas proyecciones de demanda. Desde el año 1985, el gobierno determinó la necesidad de cambios sustanciales en el ordenamiento del sector eléctrico los que fueron llevados adelante, posteriormente, con la Ley N° 1604 de Electricidad. Las estadísticas más destacables del periodo de 1930 a 1994 se presentan en la Tabla 1, donde se observa el desarrollo del sector.

Tabla 1

Porcentaje de participación en el consumo de acuerdo al tipo de actividad del Consumidor y Potencia instalada en Bolivia – periodo 1930-1994

|                                      | 1930 | 1940 | 1950 | 1960 | 1970  | 1980  | 1984  | 1988  | 1992  | 1994  |
|--------------------------------------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Participación del consumo (%)</b> |      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |
| Residencial                          | 5,0  | 10,2 | 17,0 | 26,8 | 25,5  | 25,9  | 28,5  | 43,5  | 41,4  | 41,2  |
| Industrial                           | 7,8  | 8,6  | 10,6 | 13,6 | 16,0  | 27,5  | 26,8  | 23,4  | 18,5  | 19,2  |
| Minería                              | 83,6 | 76,7 | 65,6 | 49,2 | 47,0  | 33,3  | 31,5  | 14,8  | 10,5  | 9,6   |
| Varios                               | 3,6  | 4,5  | 6,8  | 10,4 | 11,5  | 13,3  | 13,2  | 18,3  | 29,6  | 30,0  |
| <b>Potencia Instalada (MW)</b>       |      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |
| Hidro                                | 15,5 | 31,6 | 53,0 | 89,8 | 175,9 | 264,9 | 300,8 | 300,8 | 308,4 | 289,1 |
| Termo                                | 9,7  | 18,0 | 27,0 | 56,9 | 85,4  | 224,2 | 260,8 | 304,0 | 446,7 | 497,7 |

Elaboración propia- en base a: DINE (1992), Historia del Desarrollo Eléctrico en Bolivia, págs. 148-154 y a Viceministerio de Energía e Hidrocarburos (2000), Anuario Estadístico del Sector Eléctrico Boliviano 1999, págs. 18-23

El sector eléctrico boliviano, en sus inicios, tenía condicionado su desarrollo a la principal actividad económica del País “la minería”, la que guio y determino el crecimiento del sector, según se observa en la Tabla 1 hasta el año 50, la actividad minera supero el 50% del consumo nacional de electricidad, solo desde el año 1988 el uso de la producción eléctrica se destino principalmente al sector residencial, con un mayor interés en el bienestar social, pero también mostrando la caída de la producción minera y el poco crecimiento industrial. Durante el periodo mostrado en la Tabla 1, el sector se concentro mayormente en el desarrollo y la atención del sector minero o emprendimientos industriales que reportasen beneficios, este hecho afecto el desarrollo de la atención a los Consumidores residenciales, no contándose con normas y entidades que los protejan, siendo casi invisibles detrás de los grandes Consumidores Mineros o Industriales.

En 1993, como consecuencia de las recomendaciones de diversos estudios realizados sobre el sector eléctrico boliviano, se inicio el Programa de Reforma del Sector Eléctrico Boliviano (Viceministerio de Energía e Hidrocarburos, 2000), con el propósito de establecer cambios para un desempeño eficiente, en el marco del ordenamiento económico internacional predominante en ese momento, siendo los objetivos principales de la reforma separar del Estado las actividades productivas y comerciales, establecer condiciones favorables para la inversión privada, promover la eficiencia a través de la competencia y establecer un sistema regulatorio fuerte y eficiente, que asegure el funcionamiento de un mercado competitivo, regule las actividades monopólicas y proteja los derechos de los consumidores [cursivas añadidas].

En el año 1994 se promulgó la Ley N° 1604 de Electricidad, hasta ese momento el sector se regía por el Código de Electricidad, con la nueva Ley se buscó incrementar la eficiencia en el sector, introduciendo competencia en el

mercado de Generación y fomentando las inversiones; se reestructuró al sector definiéndose roles para los participantes de cada una de las actividades de la industria eléctrica, siguiendo la tendencia internacional de una mayor participación privada y con una desintegración vertical de las actividades; la reforma estableció un nuevo escenario el cual presentaba las siguientes características:

- Un Estado con las funciones normativas y de regulación y, el sector privado encargado de las actividades productivas y comerciales.
- Un marco legal conformado por la Ley de Electricidad, la Ley del SIRESE y sus Reglamentos.
- La Superintendencia de Electricidad (SdE) como organismo regulador.
- El funcionamiento de un Mercado Eléctrico Mayorista (MEM), en la etapa de generación, con características competitivas.
- La capitalización de ENDE.

Con este escenario la industria eléctrica en Bolivia se desarrollo principalmente a través del SIN, donde la operación del MEM es posible, en el cual están integrados los principales centros de producción y consumo de los departamentos de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Beni, para el año 2012 se prevé la interconexión de Tarija; siendo la oferta constituida por los generadores y la demanda por los Consumidores no Regulados y Distribuidores. La oferta y la demanda se vinculan a través de las instalaciones de los transmisores y los precios se establecen con base en los costos marginales de generación o en contratos de suministro, libremente pactados por los agentes; el mercado cuenta, desde 1996, con un administrador que es el Comité Nacional de

Despacho de Carga (CNDC), que realiza la planificación de la operación, el despacho a costo mínimo del sistema y elabora la información de las transacciones entre los agentes del mercado.

También en el País se cuentan con pequeños sistemas aislados integrados verticalmente, los cuales al no estar conectados al SIN generan y distribuyen en forma local, siendo su operación en varias ciudades capitales como Cobija y Tarija y poblaciones menores como Rurrenabaque, Riveralta y otras; la operación de estos Sistemas Aislados no es la más óptima por los costos que representa la generación, toda vez que mayormente se opera con diesel, requiriéndose una subvención del parte del Estado para su funcionamiento.

La intervención del Estado en la industria eléctrica estuvo definida en dos áreas: la emisión de normativa para el sector, atribución del Ministerio cabeza de sector, además de la definición de los planes de expansión ordenada del sistema eléctrico y la búsqueda de nuevas fuentes de generación que permitiesen abastecer de una forma eficiente y continua; la otra área referida a la participación del Estado mediante la regulación, con el propósito de inducir a un funcionamiento del sector en condiciones de eficiencia económica, promoviendo la formación y operación de mercados competitivos donde estos sean posibles o simulando competencia donde el mercado no pudo lograrla por sí mismo. Desde la vigencia de la Ley N° 1604 de Electricidad se busco generar las condiciones optimas para el desarrollo del sector, preservando los principios económicos que lo sustentaban, durante este periodo se registró el ingreso de varias empresas privadas al sector, lo que favoreció las inversiones consiguiéndose casi duplicar las mismas, en comparación con las inversiones efectuadas antes de la aprobación de la Ley citada (Superintendencia de Electricidad, 2006), este aspecto es especialmente visible en la potencia instalada que para el año 2000 casi duplica a la existente hasta el año

1994, un crecimiento mayor no pudo darse debido a la poca demanda existente en el mercado interno boliviano y el poco interés del País y los vecinos en interconexiones internacionales, las cuales hubiesen permitido un mayor desarrollo de la capacidad instalada del País. Las estadísticas generales de este periodo referentes al porcentaje de participación en el consumo de acuerdo al tipo de actividad del Consumidor y la potencia instalada para atender la demanda se describen en la Tabla 2.

Tabla 2

Porcentaje de participación en el consumo de acuerdo al tipo de actividad del Consumidor y Potencia instalada en Bolivia – periodo 1996 - 2011

|                                      | 1996  | 1998  | 2000  | 2002  | 2004  | 2006  | 2008    | 2010    | 2011    |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|---------|---------|
| <b>Participación del consumo (%)</b> |       |       |       |       |       |       |         |         |         |
| Residencial                          | 38,1  | 38,5  | 40,0  | 40,0  | 40,0  | 38,9  | 40,6    | 35,7    | 37,3    |
| General                              | 16,5  | 17,7  | 18,2  | 18,7  | 18,4  | 18,0  | 19,8    | 17,2    | 18,2    |
| Industrial                           | 24,4  | 27,4  | 25,0  | 24,7  | 27,8  | 28,3  | 27,1    | 26,9    | 26,3    |
| Minería                              | 14,6  | 10,4  | 10,9  | 10,7  | 7,0   | 7,0   | 3,6     | 12,5    | 10,3    |
| Varios                               | 6,4   | 6,0   | 5,9   | 5,9   | 6,8   | 7,8   | 8,9     | 7,7     | 7,9     |
| <b>Potencia Instalada (MW)</b>       |       |       |       |       |       |       |         |         |         |
| Hidro                                | 270,0 | 326,7 | 364,4 | 456,7 | 461,0 | 483,3 | 488,2   | 488,2   | 493,8   |
| Termo                                | 662,2 | 664,2 | 903,5 | 886,9 | 917,9 | 958,4 | 1.013,4 | 1.156,8 | 1.188,5 |

Elaboración propia- en base a: Superintendencia de Electricidad (2006), Regulación del sector eléctrico 10 años 1996-2006, pags. 52-66; Superintendencia de Electricidad (2008), Anuario Estadístico 2007, pags. 7, 61; AE (2010), Anuario estadístico 2008/2009, pags. 12-14, 122; AE (2011), Anuario estadístico 2010, pags. 14, 24; AE (2012), Anuario estadístico 2011, pags. 15, 25

Los datos de la Tabla 2 muestran una evolución del consumo residencial y del sector industrial los cuales en conjunto requieren más del 50% de la oferta de electricidad, este hecho muestra un avance en la electrificación del país ya que el crecimiento en estos sectores solo se puede dar con mayor infraestructura y capacidad de generación; pero aun con números bajos en la cobertura de las áreas rurales, como se vera en los siguientes puntos; es en este periodo, que junto a una mayor demanda del servicio de parte de los Consumidores domésticos, el marco normativo reconoció la necesidad de la defensa de los derechos de los

Consumidores, siendo la SdE la encargada de esta defensa, entre las primeras acciones efectuadas por el Regulador se crearon las oficinas de atención a los Consumidores (ODECO) en las empresas distribuidoras, para la atención de las consultas y reclamaciones de los ciudadanos del País.

Otro hito importante en el sector se registra en el año 2009, con la aprobación de la CPE, la extinción de la Superintendencia de Electricidad y la creación de un nuevo organismo regulador denominado Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad (AE), la cual asume las atribuciones de la SdE, contando con un control social desde su Consejo, lo que permite la consideración de opinión de la sociedad organizada en las decisiones del sector, como una garantía de defensa de los derechos de los Consumidores; esta nueva forma de regulación aun se encuentra en un proceso de implementación ante la falta de normativa que establezca la forma de conformación de los controles sociales y la definición desde el Estado de una nueva estructura del sector eléctrico, considerando el rol protagónico de este en toda la cadena de la industria eléctrica.

Un parámetro importante a rescatar de la Tabla 2 es el incremento en el porcentaje de participación de los Consumidores Residenciales en la demanda, lo que significa un mayor número de Consumidores beneficiados con el servicio; este hecho se da después de que el marco regulatorio establece para cada empresa distribuidora inversiones en periodos de cuatro años, siendo el crecimiento promedio anual de 7%, en las diferentes empresas que operan en el SIN, llegando a 1.544.475 Consumidores hasta el final de la gestión 2011, el detalle de la evolución del crecimiento de los Consumidores en el SIN de acuerdo a su actividad hasta diciembre 2011 se presenta en la Tabla 3.

**Tabla 3**  
**Empresas de Distribución del SIN – Número de Consumidores por categoría**  
**a diciembre 2011**

| Año             | Residencial      | General        | Industrial    | Minería   | A.Público  | Otros        | Total            | Tasa de Crecimiento |
|-----------------|------------------|----------------|---------------|-----------|------------|--------------|------------------|---------------------|
| 2008            | 1.087.872        | 131.688        | 9.767         | 53        | 218        | 2.053        | 1.231.651        |                     |
| 2009            | 1.173.229        | 139.678        | 10.695        | 52        | 344        | 2.233        | 1.326.231        | 7,7%                |
| 2010            | 1.258.057        | 151.365        | 11.731        | 51        | 441        | 2.534        | 1.424.179        | 7,4%                |
| 2011            | 1.365.668        | 162.751        | 12.759        | 55        | 522        | 2720         | 1.544.475        | 8,4%                |
| <b>Empresa</b>  |                  |                |               |           |            |              |                  |                     |
| ELECTROPAZ      | 418.528          | 47.021         | 2.718         | 1         | 6          | 15           | 468.289          |                     |
| CRE             | 357.227          | 43.301         | 2.574         | 0         | 309        | 18           | 403.429          |                     |
| ELFEO           | 67.292           | 6.569          | 232           | 54        | 45         | 134          | 74.326           |                     |
| CESSA           | 63.098           | 8.656          | 463           | 0         | 24         | 0            | 72.241           |                     |
| SEPSA           | 82.675           | 8.985          | 242           | 0         | 16         | 0            | 91.918           |                     |
| ELFEC           | 359.958          | 45.371         | 6.401         | 0         | 115        | 2.536        | 414.381          |                     |
| ENDE (Trinidad) | 16.890           | 2.848          | 129           | 0         | 7          | 17           | 19891            |                     |
| <b>Total</b>    | <b>1.365.668</b> | <b>162.751</b> | <b>12.759</b> | <b>55</b> | <b>522</b> | <b>2.720</b> | <b>1.544.475</b> |                     |

En base a AE (2011), Anuario estadístico 2010, pag. 115; AE (2012), Anuario Estadístico 2011, pag. 121

## 5.2. Funcionamiento del sector eléctrico

El funcionamiento del sector y las actividades de sus empresas se desarrollan de acuerdo al flujo energético de la electricidad, la que cuenta con cuatro etapas sucesivas: generación, transmisión, distribución y consumo; siendo las tres primeras parte de la llamada industria eléctrica. La generación es la actividad de producción de electricidad, la transmisión consiste en el transporte de energía eléctrica desde los centros de producción a los de consumo, la distribución es la actividad de suministrar electricidad a los consumidores finales y el consumo es la utilización de la energía eléctrica en los fines domésticos, comerciales o

industriales requeridos por los Consumidores regulados y no regulados; el sector eléctrico boliviano, con las actividades señaladas definidas en la Ley N° 1604 de Electricidad, está conformado por un Sistema Interconectado Nacional (SIN), los sistemas aislados y los Autoproductores.

De acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 15 de la Ley N° 1604 de Electricidad, las empresas que conforman el SIN deben estar desintegradas verticalmente, es decir, solo pueden ser empresas de generación o transmisión o distribución, dedicadas a una sola de estas actividades; este Artículo tiene una salvedad en la empresa ENDE, la cual está autorizada para operar en las tres actividades del sector eléctrico, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 29644, que establece la refundación, estructura y objetivos de la empresa ENDE; a diferencia del SIN, en los sistemas aislados las empresas pueden estar integradas verticalmente, es decir, que una empresa puede realizar más de una actividad; los Autoproductores son empresas que generan electricidad para su consumo propio en algunos casos están conectados a la red del SIN, excepcionalmente, cuando existen excedentes pueden inyectar energía al sistema o cubrir sus necesidades efectuando retiros de energía del sistema.

Las operaciones de compra y venta de energía eléctrica en el SIN, entre generadores, distribuidores y consumidores no regulados se realizan en el MEM, siendo este mercado administrado por el CNDC, el cual planifica las operaciones en el sistema, realiza el despacho de carga en tiempo real y a costo mínimo. En cuanto a las empresas de distribución, por las características propias de su actividad son monopolios naturales, presentando economías de escala que hacen más eficiente el hecho que una sola empresa atienda en una zona predeterminada, hasta la aprobación de la CPE el derecho a ser distribuidor se obtenía mediante la firma de un contrato de concesión con la SdE, la CPE no reconoce las concesiones

por lo que se habilito el concepto de los “títulos habilitantes” los cuales son otorgados por la AE; la futura Ley de Electricidad debe definir el título habilitante a ser otorgado por el Estado a las empresas, para el desarrollo de su actividad. Los precios de la electricidad cobrados a los Consumidores finales son objeto de regulación; estos precios incluyen los costos de la energía comprada por la distribuidora (que incluye el transporte y la generación) y todos los costos de la distribuidora, incluyendo un retorno sobre la inversión; en distribución se presenta un caso particular de reventa de la energía eléctrica, especialmente en el área rural, donde empresas pequeñas (de distintos tipos de formación como cooperativas, comités de electrificación, etc.) adquieren la energía de la distribuidora más cercana y la revenden a sus Consumidores finales; en la Figura 1 se muestra estructura del SIN, con las empresas Generadoras en la parte superior, las empresas transmisoras al medio y los Distribuidores, Consumidores Regulados y Consumidores No regulados en la parte inferior.



**Figura 1.** Estructura del Sistema Interconectado Nacional  
Elaboración propia.

Por lo señalado, el sector cuenta con una estructura y un funcionamiento definido por la Ley N° 1604 de Electricidad, siendo la aplicación de este marco regulatorio fiscalizado por el organismo regulador, acción que repercute en beneficio de los derechos del Consumidor final con el cumplimiento de las normas establecidas.

### **5.3. Marco regulatorio aplicable en la protección del Consumidor**

En el periodo de 1994 a 2010 con la vigencia de la Ley N° 1604 de Electricidad y sus reglamentos el organismo regulador, en primera instancia la Superintendencia de Electricidad y posteriormente la AE, efectuaron controles a las actividades de las empresas reguladas, dentro el marco de sus competencias y funciones establecidas en la norma, siendo las más relevantes para la protección al Consumidor las siguientes:

#### **5.3.1. Otorgación de derechos y obligaciones**

El organismo regulador es el encargado de otorgar derechos y obligaciones a los operadores del sector eléctrico, para este fin la normativa aprobada es la Ley N° 1604 de Electricidad y el Reglamento de Concesiones, Licencias y Licencias Provisionales (RCLLP), aprobado mediante Decreto Supremo N° 24043, de 28 de junio de 1995.

Hasta la aprobación de la CPE el órgano regulador en el sector de distribución otorgo cuatro concesiones, posterior a la aprobación de la carta magna la AE otorgó cinco títulos habilitantes, los cuales mantienen la mayor parte de derechos de las concesiones; los contratos de adecuación fueron otorgados a las

empresas que no pudieron obtener la concesión y requerían un plazo para cumplir con los requisitos exigidos por la normativa, de estos contratos aun nueve se encuentran en vigencia y deberían concluir con la otorgación del título habilitante al operador o su intervención para la otorgación a otro operador, siendo ENDE el operador preferente de acuerdo al Decreto Supremo N° 0428. En las normas citadas también se establece la posibilidad que el organismo regulador otorgue un registro a las empresas de distribución de electricidad con una máxima potencia demandada anual igual o inferior a 500 kW, fuera del área de concesión de las empresas de distribución, es bajo este marco que se tienen 23 registros reconocidos por el regulador, nueve en el SIN y 14 en Sistemas Aislados (SA). El detalle de los derechos otorgados por el organismo regulador se los presenta en la Figura 2, en los tres sectores Generación, Transmisión y Distribución, siendo un total de 78 derechos otorgados hasta el año 2010.



**Figura 2.** Derechos otorgados por el organismo regulador del sector eléctrico boliviano

En base a Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad, 2011, Presentación Logros y retos en la protección al Consumidor en del sector eléctrico

La Ley N° 1604 de Electricidad intento que todos los actores que operaban en el sector eléctrico boliviano cuenten con un contrato que acredite su labor, este

objetivo no fue posible de cumplir ya que la norma en primera instancia requería que los operadores sean sociedades anónimas, requisito que no pudo ser cumplido por las cooperativas, empresas comunitarias y la misma ENDE residual que operaba en sistemas aislados como Cobija; las zonas donde operaban estas empresas no eran atractivas para la inversión privada por lo que no fueron del interés de las empresas con concesiones, esta realidad obligo a que antes de la aprobación de la CPE se permita la participación de otras empresas, diferentes a las sociedades anónimas, con el fin de mantener el servicio en todo el País. La otorgación de derechos y obligaciones a los operadores es de importancia para la defensa de los Consumidores ya que a partir de este reconocimiento puede comenzar la fiscalización a las empresas y cuando corresponda la sanción por infracciones al marco normativo regulatorio.

### **5.3.2. Aprobación de tarifas de distribución**

La SdE y posteriormente la AE aprobaron las estructuras tarifarias para los distribuidores, con una periodicidad de cuatro años, para este fin la normativa aprobada es la Ley N° 1604 de Electricidad y el Reglamento de Precios y Tarifas (RPT), aprobado mediante Decreto Supremo N° 26094, de 2 de marzo de 2001. Durante el periodo de 1999 a 2011 se efectuaron cuatro revisiones ordinarias de tarifas y dos revisiones extraordinarias, siendo el total de consumidores beneficiados 1.544.180 con tarifas aprobadas hasta la gestión 2010, mostrando la importancia de esta actividad para el conjunto del sector (Véase Figura 3).

La fijación tarifaria es un elemento de importancia en las políticas de universalización del servicio y protección de los ciudadanos con menos recursos, por ello la definición debe privilegiar a estos sectores; con la aprobación de la CPE la fijación tarifaria debe considerar nuevos principios como son la equidad,

eficiencia y eficacia, para asegurar el suministro eléctrico a las actividades domésticas y laborales de los ciudadanos; pero la aprobación de tarifas también requiere de un análisis cuidadoso por parte del organismo regulador, toda vez que es determinante para establecer las inversiones a ser realizadas por los operadores y estos puedan expandir la infraestructura permitiendo a los no-Consumidores acceder al servicio, la definición debe equilibrar la necesidad de inversión para nuevos servicios con la tarifa al Consumidor final, para que esta última no suba afectando su economía y permitiéndole gozar del servicio en forma responsable.



**Figura 3.** Aprobaciones tarifarias realizadas por el regulador y número de Consumidores beneficiados por año

En base a Cámara Boliviana de Electricidad, 2011, Presentación La protección al Consumidor en el sector eléctrico últimos 15 años

### 5.3.3. Verificación de las inversiones efectuadas por los Operadores del sector

De acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 1604 de Electricidad y el RPT las empresas que operan en los tres sectores de la industria eléctrica deben efectuar

inversiones dentro sus áreas de operación, en el sector de distribución las inversiones están destinadas a la expansión del servicio y la atención de los Consumidores finales. Las inversiones en el SIN (AE, 2011) en el sector de generación en el periodo 1995-2010 llegaron a un monto de USD 464,1 millones y en el sector transmisión un total de USD 236,2 millones, para el sector de distribución las inversiones ejecutadas y aprobadas, fueron de USD 424,7 millones, de esta última actividad por cada una de las empresas que opera en el SIN se presenta su nivel de inversión en la Figura 4, siendo estas inversiones las destinadas a incrementar la cobertura al Consumidor Final.

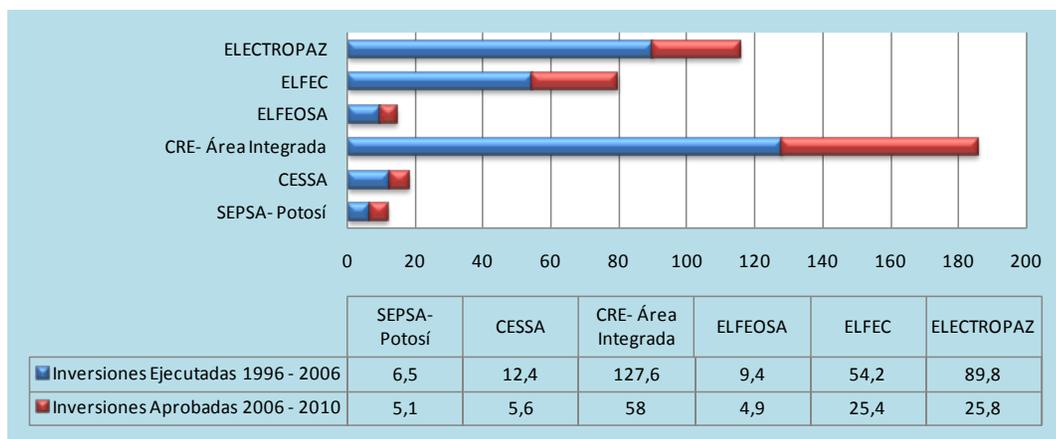


Figura 4. Inversiones en el sector de distribución en el SIN

En base a Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad (2011). Memoria Anual 2010. págs. 76 y 77

Las inversiones de acuerdo a lo dispuesto en la normativa vigente, cuentan con boletas de garantía entregadas por las empresas, las cuales en caso de no cumplirse la inversión comprometida pueden ser cobradas por el Estado, la fiscalización del cumplimiento de inversiones corresponde a la AE, para el área de Distribución las verificaciones se las efectúa al finalizar los cuatro años de la fijación tarifaria, para los cuales se aprobó estructuras tarifarias por empresa. La actual normativa limita la inversión en distribución, en busca de un equilibrio con el nivel tarifario, tratando que no se afecte significativamente las tarifas con

incrementos que lleven a demandas sociales, este aspecto requiere ser considerado en la nueva normativa sectorial, con el fin de permitir una mayor inversión que apoye el objetivo de la universalización del suministro.

### 5.3.4. Control de calidad de distribución

El control y fiscalización de la calidad del servicio lo efectúa el Regulador actualmente la AE, este control se realiza en los sectores de transmisión y distribución, para este último sector la normativa aprobada es la Ley N° 1604 de Electricidad y el Reglamento de Calidad de Distribución de Electricidad (RCDE), aprobado mediante Decreto Supremo N° 26607, de 20 de abril de 2002.

Las empresas de Distribución tienen la responsabilidad de prestar el servicio de suministro de electricidad en el nivel de calidad establecido en el RCDE; el control de la calidad del suministro de electricidad y la atención al Consumidor del sector de distribución se realiza tomando en cuenta varios parámetros que se presentan en la Figura 5.



Figura 5. Parámetros de calidad fiscalizados por la AE

En base a Cámara Boliviana de Electricidad, 2011, Presentación La protección al Consumidor en el sector eléctrico últimos 15 años

La AE efectúa el control de los parámetros de calidad señalados en la Figura 5 y aplica reducciones en las remuneraciones de la empresa por incumplimiento a los niveles de calidad establecidos en el RCDE y por incumplimiento en el correcto relevamiento y procesamiento en la información. Cuando la empresa incumple los niveles de calidad existen dos formas de devolución al Consumidor Final, la primera se realiza en forma directa al Consumidor afectado, la segunda indirectamente cuando el monto acumulado por penalizaciones excede el 5% de la facturación de un mes del Distribuidor, en este caso el Regulador instruye la devolución del monto en las facturas de los consumidores. La nueva normativa a ser aprobada requiere considerar el área de calidad y su necesaria fiscalización, dado que el servicio ahora ya no solo es medido por la existencia o no del suministro, sino necesariamente por la calidad y oportunidad del mismo, este aspecto es de importancia ya que la calidad del suministro determina el buen estado de los equipos de los Consumidores y el correcto trabajo de los instrumentos y maquinaria de precisión.

### **5.3.5. Regulación de la relación Consumidor- Distribuidor**

La atención del Consumidor es una parte importante de las obligaciones del Distribuidor, siendo está regulada por el RSPSE, esta norma establece las obligaciones de las partes desde la solicitud del servicio hasta la conclusión del mismo, por decisión de una de las partes. Los aspectos regulados en la normativa citada son el acceso al servicio, el suministro, la atención a los Consumidores, siendo la entidad encargada de fiscalizar el cumplimiento la AE, contando para este fin con dos Direcciones de Control de Operaciones, Calidad y Protección al Consumidor (DOCP), en La Paz y Cochabamba, además de 11 oficinas de atención en el País. Los resultados de los controles efectuados por la AE y la SdE se presentan en el Capítulo 6.

## **CAPITULO VI**

# **RESULTADOS DE ENTIDADES ENCARGADAS DE LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR DEL SECTOR ELÉCTRICO**

## 6.1. Resultados de la universalización del servicio

La universalización del servicio eléctrico ha sido una preocupación de los gobiernos de turno, de acuerdo a los datos registrados en el Plan de Universalización Bolivia con Energía 2010-2025, elaborado por el VMEEA, los avances hasta el año 2010 fueron reducidos para alcanzar la meta de la universalización del servicio, estos se presentan en la Tabla 4.

Tabla 4  
Cobertura de Acceso al Servicio Eléctrico 1976-2010 (Fuentes: INE y VMEEA [\*] proyectado)

|                 | <b>1976</b> | <b>1992</b> | <b>2001</b> | <b>2005*</b> | <b>2010*</b> |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
| <b>Urbana %</b> | 74,0        | 78,6        | 89,4        | 87,0         | 90,4         |
| <b>Rural %</b>  | 6,8         | 11,8        | 24,5        | 33,0         | 50,8         |
| <b>Total %</b>  | <b>34,3</b> | <b>46,1</b> | <b>64,4</b> | <b>67,1</b>  | <b>77,1</b>  |

En base a Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas, 2010, Plan de Universalización Bolivia con Energía 2010-2025, pag. 3

Los datos de la Tabla 4 muestran que si bien en los últimos años se efectuaron avances importantes, estos aun no son suficientes para asegurar la cobertura total de la población del País, donde solo se cuenta con un 50,8% de cobertura en zonas rurales, requiriéndose mayores acciones para el logro del objetivo establecido en la CPE y el PND de la universalización del servicio de electricidad, la expansión en la zona rural del País presenta varias dificultades como son las distancias entre los centros habitados, la cantidad de personas existentes en las poblaciones y la geografía, lo que lleva a que se elaboren planes estructurados, el VMEEA elaboró un plan con cuatro etapas, que se presenta en forma resumida en la Tabla 5.

Tabla 5  
Etapas para lograr el Acceso Universal al Servicio Eléctrico

| ETAPA          | AÑO  |      | AREA                          |      |                               |      |
|----------------|------|------|-------------------------------|------|-------------------------------|------|
|                | DEL  | AL   | RURAL                         |      | URBANA                        |      |
|                |      |      | DEL                           | AL   | DEL                           | AL   |
| <b>Primera</b> | 2006 | 2010 | 33 %                          | 53 % | 87 %                          | 97 % |
| <b>Segunda</b> | 2011 | 2015 | 53 %                          | 70 % |                               |      |
| <b>Tercera</b> | 2016 | 2020 | 70 %                          | 87 % | Universalización del servicio |      |
| <b>Cuarta</b>  | 2021 | 2025 | Universalización del servicio |      |                               |      |

En base a Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas, 2010, Plan de Universalización Bolivia con Energía 2010-2025, pag. 3

Las etapas establecidas por el VMEEA requieren de una inversión importante, que de acuerdo al Plan estarían a cargo de varias entidades públicas y privadas como son el Gobierno Central, los Gobiernos Departamentales y los Gobiernos Municipales entre los públicos y las empresas distribuidoras, que en su mayor parte son de carácter privado; los montos definidos para la inversión en los quinquenios establecidos por el VMEEA se presentan en la Tabla 6.

Tabla 6  
Inversiones por Quinquenio en miles de dólares americanos

| Quinquenio        | Rural   | Urbano  | Total     |
|-------------------|---------|---------|-----------|
| <b>2011- 2015</b> | 224.147 | 379.097 | 603.244   |
| <b>2016- 2020</b> | 205.840 | 208.735 | 414.574   |
| <b>2021- 2025</b> | 178.720 | 191.662 | 370.382   |
| <b>Total</b>      | 608.707 | 779.494 | 1'388.200 |

En base a Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas, 2010, Plan de Universalización Bolivia con Energía 2010-2025, pag. 26 (elaboración propia).

En el Plan del VMEEA (2010), el ente encargado de fiscalizar y controlar la ejecución de inversiones programadas en infraestructura de cobertura eléctrica de las diferentes empresas distribuidoras y cooperativas es la AE, bajo los lineamientos, metas y cronogramas, establecidos en el Plan de Universalización

del Acceso al Servicio de Electricidad; por tanto esta entidad es la encargada de monitorear los avances y de informar al VMEEA cualquier desviación de lo planificado. La AE como ente encargado de fiscalizar las inversiones en el sector electricidad y que cuenta con las atribuciones establecidas en la normativa para instruir a las empresas distribuidoras el cumplimiento de las inversiones comprometidas, de acuerdo al Plan de Universalización del Acceso al Servicio de Electricidad, asume el rol de impulsor de acciones para brindar el acceso a los no-Consumidor, preservando sus derechos para acceder al servicio.

## **6.2. Resultados de la SdE y la AE en el área de protección al Consumidor**

A partir del año 1997, la SdE comenzó la atención a los Consumidores, con la emisión de la Resolución SSDE N° 040/97, del 10 de abril de 1997, en la cual se instruye a las empresas distribuidoras la aplicación del sistema ‘Oficinas del Consumidor – ODECO’, con el objeto de atender las reclamaciones y consultas de los consumidores, este sistema continuo en sus actividades bajo la fiscalización de la Superintendencia hasta el año 2009 y posteriormente con la AE, siendo los resultados obtenidos los que se describen en los puntos siguientes.

- Las Oficinas ODECO registradas y reguladas por la SdE y posteriormente por la AE alcanzan hasta diciembre 2011 a un número de 86, correspondientes a distintas empresas distribuidoras, estas brindan la atención a los Consumidores en su zona de influencia y están obligadas a remitir mensualmente información a la AE para el respectivo control de calidad y su consideración en las estadísticas del sector, las oficinas por empresas distribuidoras se presenta en la Figura 6.

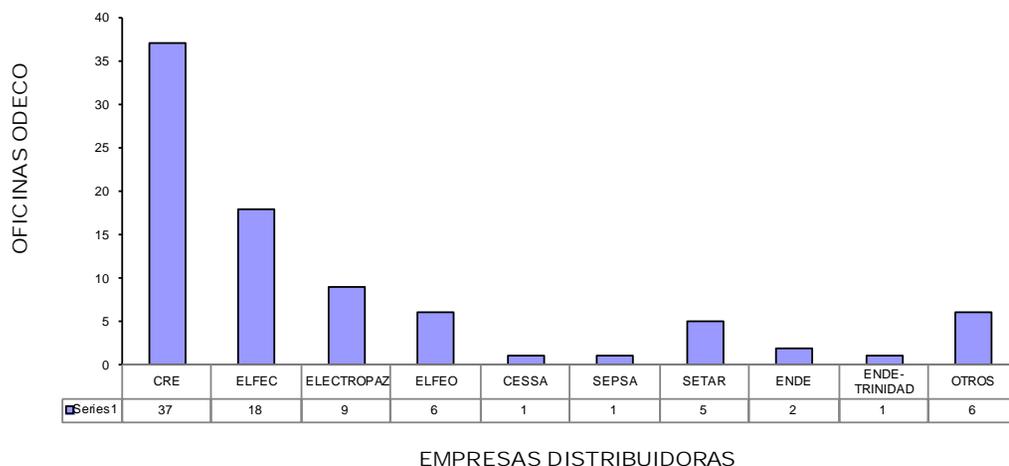
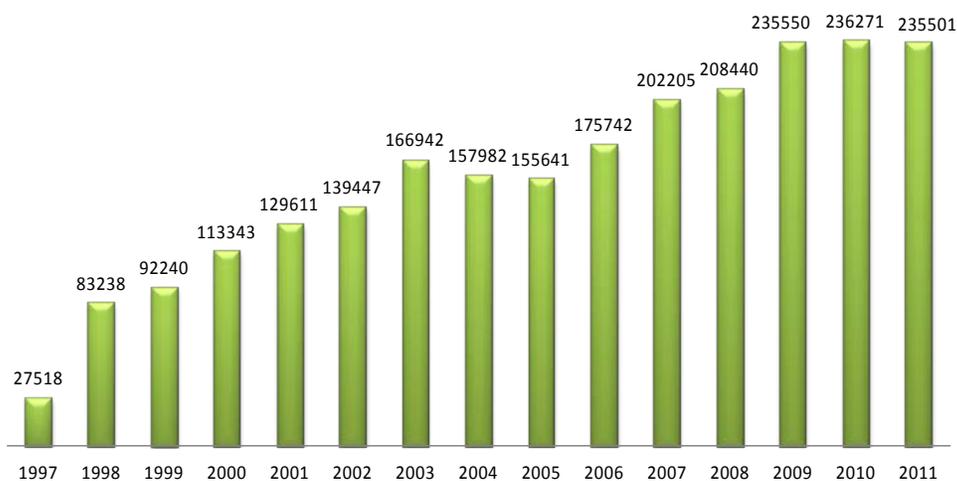


Figura 6. Oficinas de Atención al Consumidor – ODECO por empresas distribuidoras  
 Elaboración propia: En base a Superintendencia de Electricidad (2009). Presentación de El Rol de la Superintendencia de Electricidad

Las empresas distribuidoras, en el periodo de aplicación de la Ley N° 1604 de Electricidad, asumieron un mayor compromiso con sus Consumidores llegando a incrementar de una oficina por empresa a la cantidad de oficinas ODECO que se muestra en la Figura 6; además, que la atención no solo se efectúa mediante estas oficinas, también se habilito centros de atención telefónica, con atención de 24 horas durante todo el año (aspecto normado en el RSPSE), otros medios de comunicación que comienzan a ser usados son el correo electrónico, las páginas WEB, etc. Por lo señalado, hasta el año 2011, existieron avances en el número de oficinas ODECO abiertas y la aplicación de otros medios de comunicación, asegurando que los Consumidores puedan presentar sus reclamaciones a las empresas distribuidoras.

- Las reclamaciones directas, presentadas y atendidas por las empresas distribuidoras, en el periodo de 1997 al 2011, en las oficinas ODECO

de las empresas distribuidoras alcanzaron a un total de 2'359.671, donde el incremento desde el año 1997, cuando se registraron 27.518 reclamaciones, al año 2011 que registra 235.501 reclamaciones, es evidente, este crecimiento se basa en el aumento de las oficinas ODECO y una mayor información al consumidor de sus derechos y obligaciones, siendo un ejemplo de esta socialización la información disponible en los avisos de cobranza o facturas, las cuales son repartidas mensualmente a los clientes. La información registrada en las facturas o avisos de cobranza se encuentra normada por el RSPSE, el cual en sus anexos A y B registra la información mínima que deben contar. En la figura 7 se presenta el detalle de las reclamaciones presentadas en forma anual en las oficinas ODECO.



**Figura 7.** Reclamaciones directas atendidas en ODECO de las empresas distribuidoras

Elaboración propia, en base a Superintendencia de Electricidad, 2006, Regulación del sector eléctrico 10 años 1996-2006, pag. 25; Superintendencia de Electricidad, 2008, Anuario estadístico 2007, pag. 178; Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad, 2010, Anuario estadístico 2008/2009, pags. 333,334; y Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad, 2011, Anuario estadístico 2010, pag. 384, Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad, 2012, Anuario estadístico 2011, pag. 395

El sistema ODECO durante este periodo de tiempo consiguió un número importante de Consumidores atendidos e informados de sus derechos, aspecto que en la definición de un nuevo sistema de defensa de los derechos de los Consumidores debería ser considerado.

- Las reclamaciones directas, de acuerdo a su motivo de presentación, corresponden a las detalladas en la Tabla 7, los motivos corresponden a los registrados por la AE en sus estadísticas anuales.

Tabla 7  
Reclamaciones directas presentadas en el periodo 1997 al 2011 por  
empresas y de acuerdo al motivo de la reclamación

| <b>Empresa</b>                      | <b>Técnicos</b>  | <b>Comerciales</b> | <b>Resarcimiento de daños</b> | <b>Servidumbres</b> | <b>TOTAL</b>     |
|-------------------------------------|------------------|--------------------|-------------------------------|---------------------|------------------|
| <b>CESSA</b>                        | 41.730           | 2.951              | 1.394                         | 0                   | <b>46.075</b>    |
| <b>COSERELEC/<br/>ENDE- TRINID.</b> | 31.489           | 8.612              | 1.517                         | 1                   | <b>41.619</b>    |
| <b>CRE LTDA.</b>                    | 488.963          | 166.336            | 23.883                        | 1                   | <b>679.183</b>   |
| <b>ELECTROPAZ</b>                   | 307.369          | 745.287            | 8.217                         | 17                  | <b>1'060.890</b> |
| <b>ELFEC S.A.</b>                   | 290.321          | 41.493             | 7.535                         | 8                   | <b>339.357</b>   |
| <b>ELFEO S.A.</b>                   | 49.798           | 32.652             | 1017                          | 1                   | <b>83.468</b>    |
| <b>ENDE-<br/>COBIJA</b>             | 555              | 2696               | 43                            | 2                   | <b>3.296</b>     |
| <b>SEPSA</b>                        | 13.382           | 12.503             | 296                           | 0                   | <b>26.181</b>    |
| <b>SETAR</b>                        | 44.817           | 25.943             | 4.912                         | 0                   | <b>75.672</b>    |
| <b>EDEL S.A.M.</b>                  | 127              | 222                | 62                            | 3                   | <b>414</b>       |
| <b>ELFA S.A.</b>                    | 142              | 212                | 94                            | 0                   | <b>448</b>       |
| <b>EMPRELPAZ</b>                    | 339              | 228                | 33                            | 0                   | <b>600</b>       |
| <b>COOPELECT</b>                    | 909              | 702                | 234                           | 0                   | <b>1.845</b>     |
| <b>CER</b>                          | 24               | 376                | 30                            | 0                   | <b>430</b>       |
| <b>COSEGUA</b>                      | 9                | 177                | 7                             | 0                   | <b>193</b>       |
| <b>TOTAL</b>                        | <b>1'269.974</b> | <b>1'040.390</b>   | <b>49.274</b>                 | <b>33</b>           | <b>2'359.671</b> |

Elaboración propia, en base a SdE, 2008, Anuario estadístico 2007, pág. 178; AE, 2010, Anuario estadístico 2008/2009, págs. 333,334; AE, 2011, Anuario estadístico 2010, pág. 384; y AE, 2012, Anuario estadístico 2011, pág. 395.

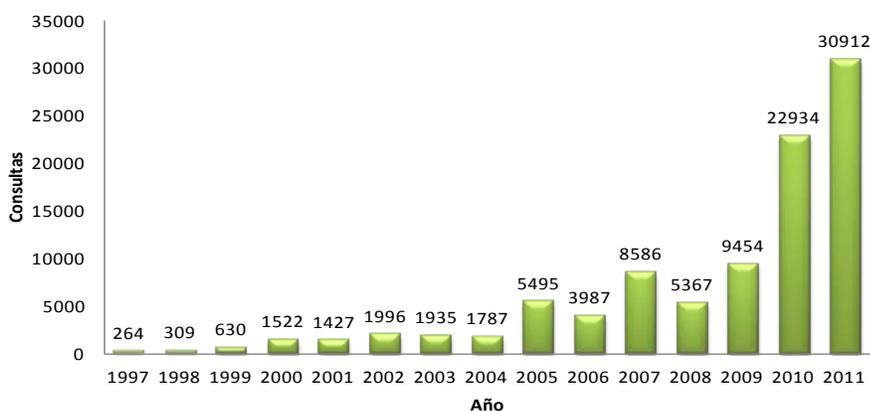
Los motivos de reclamación que se encuentran registrados en la Tabla 7 están referidos a las causales definidas por el RCDE, los reclamos

técnicos (Variaciones de tensión, interrupciones, etc.), comerciales (facturación errada, excesivo consumo, mala categorización, etc.), resarcimiento de daños (reparación o cambio de equipos e instalaciones del Consumidor) y servidumbres (invasiones de propiedad privada, por parte de las instalaciones de las empresas eléctricas). De los resultados que muestra la Tabla 7, se observa que las reclamaciones presentadas en el periodo 1997 al 2011 alcanzaron a un total de 2'359.671, demostrando que el sistema ODECO alcanzó un reconocimiento de los Consumidores y estos cuentan con información para la defensa de sus derechos; otros resultados importantes, para definir un sistema de atención al Consumidor eficiente, son los referidos a las causales más comunes de reclamación, en la Tabla 7 se observa que las causales técnicas (1'269.974) y comerciales (1'040.390), son las predominantes, con variaciones de empresa a empresa por ejemplo las reclamaciones técnicas en CRE Ltda. son mayores, lo que muestra la necesidad de atención en la operación y mantenimiento de instalaciones y la verificación del correcto funcionamiento de las mismas, en cambio las reclamaciones comerciales predominan en ELECTROPAZ S.A., siendo necesaria la verificación de las operaciones comerciales como ser lecturas, facturación, estado del medidor, etc.; estos resultados permiten establecer la infraestructura y personal necesarios en las ciudades que aseguren una oportuna atención a los Consumidores.

De lo expuesto, se concluye que el sistema ODECO es reconocido y a través de sus reclamaciones los Consumidores ejercen sus derechos.

- El año 1997 la SdE en su organización considero a la Unidad de Atención de Reclamaciones y Denuncias (UARD), encargada de la atención de las consultas, reclamaciones, denuncias y fiscalización de las oficinas ODECO de las empresas distribuidoras, esta Unidad desarrolló sus funciones hasta el año 2004 cuando se transformó en la Dirección de Atención al Consumidor (DAC), este reconocimiento a la importancia de la ‘protección al Consumidor’ en la SdE permitió potenciar el área con mayor personal para la atención de las demandas de la población, así como una mayor y mejor fiscalización a las actividades de las empresas distribuidoras. Con la extinción de la Superintendencia la AE continuó con la atención a los Consumidores para lo cual reorganizo su estructura creando dos DOCP, las cuales atienden en las ciudades de La Paz y Cochabamba en forma descentralizada, para la comunicación con el Consumidor y la recepción de consultas, reclamaciones y denuncias, se tienen habilitados los siguientes medios de contacto:
  - ✓ Se cuenta con 11 Centros de Protección al Consumidor (CPC), distribuidos en las capitales de departamento más El Alto y Chimore (AE, 2012, febrero).
  - ✓ La línea gratuita 800-10-2407 (Línea Naranja), la cual presta servicios las 24 horas del día, en cuatro idiomas (quechua, aymara, español y guaraní) (AE, 2011, junio).
  - ✓ La página WEB ([www.ae.gob.bo](http://www.ae.gob.bo)), que cuenta con un enlace para presentar las consultas, reclamaciones y la posibilidad de hacer el seguimiento al avance del proceso.

- Dentro las actividades desarrolladas por el organismo regulador se encuentra la atención de consultas de los Consumidores y la población en general, de acuerdo a los datos estadísticos del ente regulador la atención de consultas alcanzo un total de 96.605 en el periodo de 1997 al 2011, el detalle por año se presenta la Figura 8.



**Figura 8.** Consultas atendidas en el organismo regulador

Elaboración propia, en base a Superintendencia de Electricidad, 2009, Presentación El Rol de la Superintendencia de Electricidad; AE, 2010, Anuario estadístico 2008/2009, págs. 341,342; AE, 2011, Anuario estadístico 2010, pág. 388; AE, 2012, Anuario estadístico 2011, pág. 399

De acuerdo a los procedimientos internos del organismo regulador las consultas verbales deben ser atendidas en 24 horas y las consultas escritas en 72 horas, el cumplimiento de estos plazos es observado por el sistema informático, los mismos fueron fijados cuando la SdE contaba con el Certificado de Gestión de Calidad ISO 9001:2000 (Dirección de Gestión Estratégica- Superintendencia de Electricidad, 2008). Los motivos de las consultas en el periodo 2008 al 2011, de acuerdo a las estadísticas del organismo regulador, corresponden a temas comerciales, técnicos y de alumbrado público (esta es una competencia de las Alcaldías Municipales), lo que establece la

necesidad de información de los Consumidores sobre el servicio que reciben, el atender los requerimientos de información es una de tareas importantes del sistema de defensa de los derechos de los Consumidores, en la Figura 9 se presenta las consultas recibidas y agrupadas de acuerdo a los grupos citados.

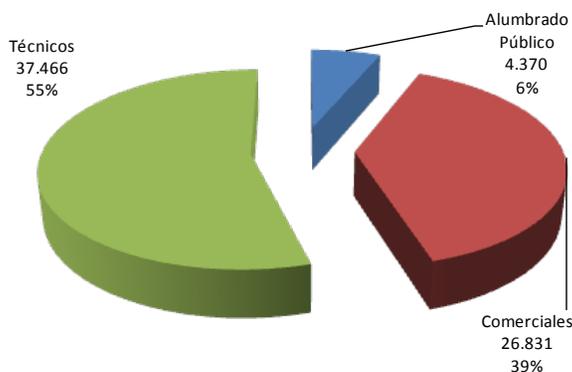


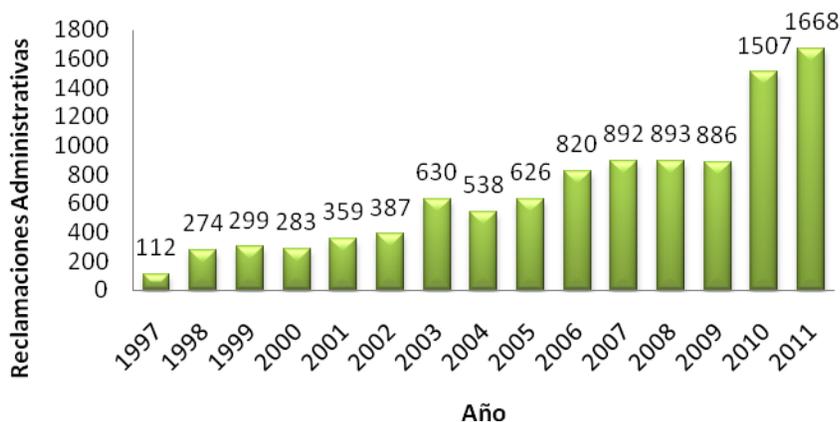
Figura 9. Motivos de consulta atendidos en el periodo 2008-2011

Elaboración propia, en base a AE, 2010, Anuario estadístico 2008/2009, págs. 341,342; AE, 2011, Anuario estadístico 2010, pág. 388 y AE, 2012, Anuario estadístico 2011, pág. 399

El gráfico muestra que las consultas en un gran porcentaje se encuentran referidos a temas técnicos (37.466) y comerciales (26.831), requiriendo de parte del organismo regulador para su atención de personal técnico capacitado que brinde la información adecuada.

- Una de las principales funciones del organismo regulador, desde la creación del Sistema ODECO, fue la atención de las reclamaciones administrativas o de segunda instancia que eran presentadas por los Consumidores o sus representantes, una vez que estos recibieran la respuesta de la empresa a su reclamación directa y esta no fuese

satisfactoria para el reclamante o no fuese atendida en los plazos establecidos. Las reclamaciones atendidas en el periodo de 1997 al 2011 se presenta en la Figura 10.



**Figura 10.** Reclamaciones Administrativas atendidas en el periodo 1997- 2011

Elaboración propia, en base a SdE, 2009, Presentación El Rol de la Superintendencia de Electricidad; SdE, 2008, Anuario Estadístico 2007, pág. 178; AE, 2010, Anuario estadístico 2008/2009, págs. 335-338; AE, 2011, Anuario estadístico 2010, págs. 385, 386; y AE, 2012, Anuario estadístico 2011, págs. 396, 397

En la Figura 10 se observa que las reclamaciones administrativas cada año fueron incrementándose llegando al 2010 y 2011 a casi duplicarse comparando con los años anteriores; en la Figura 11 se presenta los motivos más frecuentes de las reclamaciones atendidas en el Regulador, donde los reclamos comerciales y de resarcimiento de daños son predominantes. Para la atención de las reclamaciones predominantes el Regulador contrata a peritos expertos en áreas de metrología (ensayos de medidores), electrónica (verificación de equipos electrónicos e instalaciones), los cuales en base a las pruebas técnicas obtenidas buscan establecer la verdad material de los hechos y los resultados de las pruebas son los que fundamentan la procedencia o no de la reclamación. De acuerdo a lo dispuesto en la

Ley de Procedimiento Administrativo N° 2341, uno de los principios que rigen la administración pública es el de la verdad material, por tanto las pruebas técnicas son de importancia para la atención de las distintas reclamaciones, es por ello que especialistas de las distintas ramas técnicas son requeridos para aportar las pruebas que determinaran las resoluciones de los casos.



**Figura 11.** Motivos de las Reclamaciones Administrativas, periodo 1997- 2011

Elaboración propia, en base a SdE, 2006, Regulación del Sector Eléctrico 10 Años 1996- 2006, pág. 26; SdE, 2008, Anuario Estadístico 2007, pág. 178; AE, 2010, Anuario estadístico 2008/2009, págs. 335-338; AE, 2011, Anuario estadístico 2010, págs. 385, 386; y AE, 2012, Anuario estadístico 2011, págs. 396, 397.

- Como resultado de las atenciones efectuadas en las reclamaciones administrativas en el periodo de 1997 al 2011 el organismo regulador estableció en sus Resoluciones, a favor del Consumidor, devoluciones y reposiciones a los reclamantes por un valor acumulado de 6'203.019,51 Bs, la evolución por cada una de las gestiones puede ser observada en la Figura 12, donde se observa el impacto económico que tuvo la atención del organismo regulador en beneficio del Consumidor final, el cual mediante sus reclamaciones solicitó la

defensa de sus derechos y la devolución de los importes con los que fue afectado.

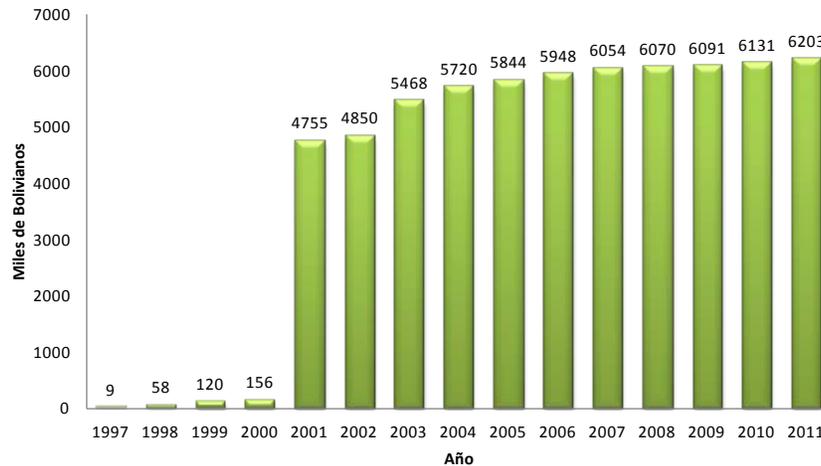


Figura 12. Evolución de las devoluciones y reposiciones en el periodo 1997 a 2011

Elaboración propia, en base a SdE, 2009, Presentación El Rol de la Superintendencia de Electricidad; AE, 2010, Anuario estadístico 2008/2009, pág. 343; AE, 2011, Anuario Estadístico 2010, pág. 389; y AE, 2012, Anuario estadístico 2011, págs. 400.

- Dentro las acciones de protección al Consumidor llevadas adelante por el Regulador, a parte de las referidas a consultas, reclamaciones y denuncias, se pueden mencionar las siguientes:
  - ✓ Inspecciones anuales a las Oficinas ODECO de las empresas distribuidoras para establecer el cumplimiento de lo dispuesto en el RSPSE y el RLPA, los cuales norman la relación entre el Consumidor y la empresa.
  - ✓ Verificación In- Situ de Medidores de los Consumidores, esta actividad nació como un proyecto experimental en el año 2007 y continuo efectuándose hasta el año 2008, durante su tiempo de duración esta actividad estuvo respaldada por acuerdos

efectuados entre la SdE y distintas organizaciones sociales, siendo su finalidad la defensa de la economía de los Consumidores, asegurando el pago justo de la energía consumida. Esta actividad se efectuó constantemente hasta la extinción de la Superintendencia y ahora con la AE se encuentra en etapa de revisión para su ejecución

Tabla 8

Medidores ensayados en la gestión 2008

| <b>CIUDAD/<br/>PROVINCIA</b> | <b>MEDIDORES<br/>ENSAYADOS</b> |
|------------------------------|--------------------------------|
| Tarija                       | 100                            |
| La Paz                       | 106                            |
| Aroma                        | 215                            |
| Santa Cruz                   | 66                             |
| <b>TOTAL</b>                 | <b>487</b>                     |

Elaboración propia, en base a Superintendencia de Electricidad, 2009, Presentación El Rol de la Superintendencia de Electricidad

- ✓ El programa de control de lecturas se implementó en la gestión 2006 y continuo efectuándose hasta el año 2008, esta actividad formó parte de acuerdos efectuados entre la SdE y organizaciones sociales, en la gestión 2008 se efectuó en 6 ciudades, la actividad desarrollada consistía en que peritos capacitados efectuaran la lectura a un numero representativo de medidores, con la toma de fotografía del índice del medidor, la prueba se efectuaba el mismo día que el lector del Distribuidor atendía la zona, los resultados posteriormente eran contrastados con los obtenidos por las empresas, verificando si se cumplió con la toma de lecturas correctas para facturar, en la Tabla 9 se presenta la lecturas efectuadas

en la gestión 2008 por departamentos, este programa se encuentra en análisis del Regulador para su implementación.

Tabla 9  
Lecturas obtenidas por la SdE en la gestión 2008

| <b>CIUDAD</b> | <b>TOTAL LECTURAS</b> |
|---------------|-----------------------|
| Oruro         | 5262                  |
| Cochabamba    | 5274                  |
| La Paz        | 4051                  |
| El Alto       | 4042                  |
| Santa Cruz    | 1350                  |
| Tarija        | 1977                  |
| <b>TOTAL</b>  | <b>21956</b>          |

Elaboración propia, en base a Superintendencia de Electricidad, 2009, Presentación El Rol de la Superintendencia de Electricidad

- ✓ Con el fin de brindar una mayor protección a los Consumidores en el correcto registro de sus reclamaciones y quejas, la AE elaboró nuevos formularios de recepción de reclamaciones de Consumidores y Libros de Quejas, los cuales reemplazaban a los aprobados con la Resolución Administrativa SSDE N° 40/97, y recogen los aspectos requeridos por el RLPE.
- ✓ La AE contrato una consultora para la elaboración de los Contratos de Suministro de Electricidad, requiriendo que el mismo pueda ser efectuado con las consideraciones de los modelos remitidos por las empresas distribuidoras y que de cómo resultado un solo modelo de Contrato, la propuesta se encuentra en revisión de la Autoridad para su aprobación y posterior utilización por parte de las empresas distribuidoras.

- ✓ La AE elaboró procedimientos de atención de reclamaciones técnicas, comerciales, resarcimiento de daños y para la determinación de las sanciones a consumidores infractores; estos procedimientos se encuentran en revisión después que las empresas distribuidoras remitieron sus comentarios a los procedimientos.

Por lo expuesto, el Regulador cumpliendo con su atribución de proteger a los Consumidores lleva adelante distintas actividades, las que están siendo reconocidas por los Consumidores y permiten una relación constante con organizaciones sociales, generando mayor conocimiento sobre los derechos de los Consumidores y la forma de defenderlos cuando estos sean afectados por acciones de las empresas; otro aspecto a destacar es que la especialidad en el área permitió no solo acciones reactivas ante problemas suscitados, sino de prevención de los mismos, mediante acciones de control, como son las verificaciones de medidores o lecturas; lo señalado, lleva a concluir en la importancia de que un organismo como es el regulador este encargado de operar la defensa de los Consumidores de su sector, al contar con la infraestructura y el personal capacitado para este fin.

### **6.3. Resultados de la “La Casa del Consumidor”**

“La casa del Consumidor” fue un emprendimiento llevado adelante por el SIRESE, compuesto por las 5 Superintendencias Sectoriales y la Superintendencia General que mediante la firma de un Convenio Interinstitucional, en fecha 10 de julio de 2003, dio inicio al Programa “Fortalecimiento del Sistema ODECO”, con distintas tareas a cada una de las Superintendencias y la administración del mismo a cargo de la Superintendencia General; el programa nació como una iniciativa para lograr una mayor eficiencia y eficacia por parte de las Superintendencias en

relación la defensa de los derechos de los Consumidores, asumiendo que uno de los mejores mecanismos para la atención de estos era la implantación de centros únicos del SIRESE, donde bajo una infraestructura y organización común se atiende con más eficiencia y eficacia las necesidades de los mismos (La Casa del Consumidor ODECO – SIRESE, 2008). La Casa del Consumidor inicio sus actividades en el año 2005 y continuo hasta el año 2009, que cerró por la extinción de las Superintendencias que conformaban el SIRESE, durante su funcionamiento la Casa del Consumidor atendió a los Consumidores de los sectores regulados con la derivación de las reclamaciones directas o administrativas a las empresas operadoras y las Superintendencias Sectoriales, respectivamente; su participación en cada uno de los sectores se presenta en la Tabla 10.

**Tabla 10**  
**Servicios brindados por La Casa del Consumidor en el periodo**  
**de 2005 - 2008**

| <i>Ciudad</i><br><i>Serv.</i> | <i>Beni</i> | <i>Cbba</i> | <i>La Paz</i> | <i>El Alto</i> | <i>Oruro</i> | <i>Pando</i> | <i>Potosí</i> | <i>S.<br/>Cruz</i> | <i>Chuq.</i> | <i>Tarija</i> | <b>TOTAL</b>  |
|-------------------------------|-------------|-------------|---------------|----------------|--------------|--------------|---------------|--------------------|--------------|---------------|---------------|
| Rec. Directas                 | 245         | 1662        | 4412          | 1376           | 4856         | 177          | 1560          | 3024               | 2335         | 2224          | <b>21871</b>  |
| Rec. Adm.<br>SdE              | 9           | 13          | 39            | 89             | 416          | 18           | 28            | 26                 | 51           | 42            | <b>731</b>    |
| Rec. Adm.<br>SH               | 0           | 0           | 0             | 0              | 48           | 0            | 8             | 0                  | 0            | 2             | <b>58</b>     |
| Rec. Adm.<br>SISAB            | 11          | 24          | 20            | 58             | 93           | 0            | 28            | 26                 | 75           | 11            | <b>346</b>    |
| Rec. Adm.<br>SITTEL           | 4           | 38          | 75            | 65             | 362          | 8            | 37            | 37                 | 62           | 6             | <b>694</b>    |
| Rec. Adm.<br>Transport.       | 27          | 236         | 73            | 29             | 247          | 4            | 31            | 196                | 46           | 75            | <b>964</b>    |
| <b>Total Rec.<br/>Adm.</b>    | <b>51</b>   | <b>311</b>  | <b>207</b>    | <b>241</b>     | <b>1166</b>  | <b>30</b>    | <b>132</b>    | <b>285</b>         | <b>234</b>   | <b>136</b>    | <b>2793</b>   |
| Denuncias                     | 61          | 44          | 42            | 52             | 89           | 16           | 17            | 160                | 30           | 21            | <b>532</b>    |
| Emergencia                    | 7           | 0           | 14            | 50             | 24           | 3            | 8             | 20                 | 0            | 7             | <b>133</b>    |
| Sugerencia                    | 2           | 6           | 56            | 429            | 45           | 54           | 5             | 95                 | 24           | 25            | <b>741</b>    |
| <b>Total<br/>Servicios</b>    | <b>366</b>  | <b>2023</b> | <b>4731</b>   | <b>2148</b>    | <b>6180</b>  | <b>280</b>   | <b>1722</b>   | <b>3584</b>        | <b>2623</b>  | <b>2413</b>   | <b>26070</b>  |
| Información                   | 534         | 6859        | 8293          | 19222          | 11125        | 2773         | 5941          | 12781              | 7530         | 3726          | <b>78784</b>  |
| <b>TOTAL<br/>GLOBAL</b>       | <b>900</b>  | <b>8882</b> | <b>13024</b>  | <b>21370</b>   | <b>17305</b> | <b>3053</b>  | <b>7663</b>   | <b>16365</b>       | <b>10153</b> | <b>6139</b>   | <b>104854</b> |

Elaboración propia, en base a La Casa del Consumidor ODECO- SIRESE, 2009, Reporte Estadístico

De los resultados que muestra la Tabla 10, se establece que durante el periodo 2005 - 2008 la Casa del Consumidor logró registrar y derivar a la SdE un total de 731 Reclamaciones Administrativas, para entender su impacto en el total de reclamaciones administrativas atendidas por la SdE se debe observar los datos de la Figura 10 donde en el mismo periodo la Superintendencia atendió un total de 3.231 Reclamaciones Administrativas, por tanto las reclamaciones derivadas desde la Casa del Consumidor significaron el 22.62 %; de las reclamaciones registradas por la Casa del Consumidor unas 416 corresponden a la regional de Oruro, es decir el 56.91% del total de reclamaciones, por tanto la participación del resto de ciudades era mínima; mostrando que el programa, para el sector eléctrico, no significaba una medida relevante, para entender estos resultados citados se debe efectuar las siguientes consideraciones:

- La Casa del Consumidor no contaba con normas que sustenten su actuación con Operadores y Consumidores, por lo que no podía resolver las reclamaciones y brindar una respuesta oportuna a los reclamantes; el no poder tramitar una reclamación o denuncia contra un operador limitó su actuación a un canalizador de trámites a las Superintendencias Sectoriales.
- La actuación de “la Casa del Consumidor” se vio afectada con las oficinas regionales que contaba la SdE y que eran de conocimiento de los Consumidores, por la difusión de información en las Oficinas ODECO de las empresas distribuidoras.
- La atención de las reclamaciones y denuncias, en cada uno de los sectores, requiere de personal capacitado en la normativa y áreas técnicas del sector, La Casa del Consumidor si bien contaba con personal capacitado en atención al Consumidor, no podía abarcar

todas las especialidades de cada uno de los sectores regulados, aspecto que redujo su posibilidad de atención a los Consumidores.

De lo expuesto, se concluye que la Casa del Consumidor no llegó a cumplir con los objetivos establecidos, toda vez que no contaba con normativa que respalde su actuar, infraestructura y personal capacitado en las distintas áreas reguladas que le permitan solucionar las reclamaciones y denuncias de los Consumidores. Esta experiencia, de una entidad que aglutina diversos sectores, muestra que se requiere de una planificación adecuada para que su actuación no sea intrascendente; la atención de los Consumidores de sectores regulados (servicios básicos en particular) requieren de normativa y personal, infraestructura y equipamiento adecuado, además de recursos económicos que permitan llevar adelante acciones de defensa de los derechos de los Consumidores.

#### **6.4. Resultados del VDDUC**

En la gestión 2009, el VDDUC inicio sus actividades de protección a los Usuarios y Consumidores del País llegando a contar hasta la gestión 2011 con seis Centros de atención a los Usuarios y Consumidores tanto de sectores regulados como no regulados, en las ciudades de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Potosí, Oruro y Trinidad (VDDUC, s.f.); en los dos años de gestión el VDDUC a la par de elaborar la Ley de Defensa de los Derechos de los Usuarios y Consumidores procedió a la atención de los ciudadanos en sus reclamaciones, las cuales en las estadísticas de la entidad, correspondientes a las gestiones 2009 y 2010, (no se encuentran disponibles los datos de la gestión 2011), se muestran en la Tabla 11. En las reclamaciones atendidas por el VDDUC, registradas en la Tabla 11, se observa que el sector eléctrico en las dos gestiones representó un total de 259 reclamaciones de las 3578 recibidas en los Centros, es decir un 7,24% del total,

este resultado es reducido comparado con el tamaño del sector eléctrico y las reclamaciones directas recibidas en las empresas distribuidoras, de 471.821 (Figura 7) y administrativas de 2.393 (Figura 10).

**Tabla 11**  
**Reclamaciones atendidas por el VDDUC por sectores, gestiones 2009 y 2010**

| <b>SECTORES</b>               | <b>Total</b> | <b>Porcentaje %</b> |
|-------------------------------|--------------|---------------------|
| <b><i>REGULADO:</i></b>       |              |                     |
| Telecomunicaciones            | 198          | 5,53                |
| Transporte aéreo              | 136          | 3,80                |
| Transporte interdepartamental | 99           | 2,77                |
| Electricidad                  | 259          | 7,24                |
| Saneamiento                   | 394          | 11,01               |
| Hidrocarburos                 | 168          | 4,70                |
| Pensiones                     | 38           | 1,06                |
| Banca                         | 108          | 3,02                |
| Administrativo                | 81           | 2,26                |
| <b>TOTAL</b>                  | <b>1481</b>  | <b>41,39</b>        |
| <b><i>NO REGULADO</i></b>     |              |                     |
| Otros servicios               | 1044         | 29,18               |
| Equipos Electrónicos          | 275          | 7,69                |
| Salud                         | 162          | 4,53                |
| Educación                     | 124          | 3,47                |
| Transporte urbano             | 31           | 0,87                |
| Transporte interprovincial    | 18           | 0,50                |
| Restaurantes                  | 9            | 0,25                |
| Aseguradoras                  | 13           | 0,36                |
| Celulares                     | 55           | 1,54                |
| Televisores                   | 13           | 0,36                |
| Computadoras                  | 18           | 0,50                |
| Administrativo                | 163          | 4,56                |
| Aduana                        | 25           | 0,70                |
| Comercio                      | 147          | 4,11                |
| <b>TOTAL</b>                  | <b>2097</b>  | <b>58,61</b>        |
| <b><i>TOTAL DE CASOS</i></b>  | <b>3578</b>  | <b>100,00</b>       |

Elaboración propia, en base a VDDUC, s.f., Informe Gestión 2009, pág. 10; VDDUC, s.f., Informe Gestión 2010, pág. 12

De estos resultados se puede deducir que el VDDUC al ser una entidad nueva aun no es reconocida por los Consumidores del sector eléctrico, siendo mayormente empleados los servicios de las oficinas ODECO de las empresas y los CPC's de la AE para la atención de reclamaciones y denuncias; al hecho de ser una entidad de reciente creación existen otros factores que motivan estos resultados los cuales se los detalla en los siguientes puntos:

- El VDDUC no cuenta con un procedimiento normado que le permita atender reclamaciones o denuncias de Consumidores Regulados, a diferencia de la Autoridades de Fiscalización y Control Social las cuales como sucesoras de las ex – Superintendencias cuentan con la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo y sus Reglamentos, que establece los procedimientos para la atención de reclamaciones y denuncias de los Consumidores de los sectores regulados, y en el caso de electricidad el RIS permite sancionar a las empresas que incumplan sus disposiciones.

La falta de procedimientos, para la atención de reclamaciones y denuncias de los Consumidores, impide al VDDUC resolver las reclamaciones de los Consumidores, convirtiéndose en un receptor de reclamaciones y denuncias para su derivación a las entidades competentes, función similar a la extinta Casa del Consumidor, lo que conlleva a que los Consumidores prefieran presentar sus reclamaciones a las oficinas ODECO de las empresas o a las oficinas CPC de la AE, que pueden emitir resoluciones de cumplimiento obligatorio por parte de las empresas.

- El VDDUC cuenta con seis Centros en todo el País para la atención de las reclamaciones de los Consumidores Regulados y no-

Regulados, siendo este número reducido en comparación con la AE que cuenta con 11 CPC's, para atención de los Consumidores.

- La atención de las reclamaciones o denuncias de los Consumidores Regulados y no Regulados requiere de un amplio número de profesionales y especialidades, cada una de las áreas requiere de personal capacitado para una atención adecuada, el contar con un número alto de profesionales es difícil para una sola entidad, debido al presupuesto requerido y la infraestructura necesaria para este fin.

Los aspectos mencionados muestran, que la actuación de una sola entidad en la atención de reclamaciones y denuncias de todos los sectores (regulados y no regulados) presenta complicaciones operativas, por lo que se requiere de una estructura en la que el VDDUC, como ente encargado de la defensa de los Usuarios y Consumidores de todo el País, proponga normativa y supervise las actividades de las Autoridades sectoriales, siendo estas las entidades operativas encargadas de la atención a los Consumidores y Usuarios de su sector, a través de su personal e infraestructura, adecuada para la función que se creó.

## **6.5. Resultados del VCIE**

EL VCIE en cumplimiento de sus atribuciones en el área de defensa del consumidor y la libre competencia, en la gestión 2009, contrato a especialistas de las áreas de defensa del Consumidor y políticas anti monopólicas y anti oligopólicas, los cuales desarrollaron propuestas de políticas para estas dos áreas, en lo que se refiere al área de defensa del Consumidor, la propuesta presentada fue la “Política Nacional de Defensa del Consumidor y Usuario en Bolivia”, que en sus puntos más relevantes para el sector eléctrico propone la aprobación de políticas institucionales, que permitan solucionar el caos normativo existente en el

País, producto de los intentos de establecimiento de un régimen de protección al consumidor general, que en sí, han generado conflictos de competencias entre órganos del Estado; lo institucional propone el mantenimiento de los regímenes de protección al Consumidor existentes y consagrados en los sectores regulados [cursivas añadidas]. Otro aspecto importante considerado en la política es el fortalecer los órganos que ejercen atribuciones transversales de defensa de los derechos e intereses de los consumidores, como es el Instituto Boliviano de Metrología (IBMETRO), así como el establecimiento de un régimen Estatal de Certificación, Normalización y Calidad

Los aspectos señalados son de importancia para el proyecto, toda vez que proponen en forma general una estructura de la defensa de los derechos de los Consumidores donde se reconoce y mantiene el régimen de protección al Consumidor existentes en los sectores regulados, como el eléctrico, lo que sustenta la propuesta de mantener a las Autoridades como un brazo operativo en la atención a los Consumidores, además de la importancia de fortalecer entidades como IBMETRO e IBNORCA, encargadas de la acreditación de laboratorios, metrología legal, industrial y científica, y la normalización técnica del sector industrial y domestico; estas competencias de estas entidades son importantes para asegurar una mayor protección a los Consumidores.

## **CAPITULO VII**

### **PROPUESTA**

## 7.1. Acciones para el cumplimiento de la CPE en la Protección del Consumidor y el no-Consumidor del sector eléctrico

La CPE en su Artículo 20 establece el derecho de los ciudadanos al acceso universal y equitativo al servicio de electricidad, siendo responsabilidad del Estado su provisión; en su Artículo 75 establece como derecho del Consumidor el recibir una prestación eficiente y oportuna, además de estar debidamente informado sobre el servicio; los artículos citados establecen obligación del Estado de brindar el suministro a los ciudadanos con calidad, para lo cual se requieren acciones que aseguren el acceso al servicio, la fiscalización de las actividades de las empresas y la atención oportuna de los Consumidores y no-Consumidores; en la Figura N° 13 se presenta las acciones propuestas para atender a los Consumidores y no-Consumidores del sector eléctrico



Figura 13. Acciones propuestas para atender a los Consumidores y no- Consumidores  
Elaboración propia

Las acciones propuestas están agrupadas en los siguientes cuatro grupos:

- Definición de la estructura del área de defensa del Consumidor del sector eléctrico, donde las entidades competentes estén reconocidas y se establezca: la entidad encargada de la atención al Consumidor y no-Consumidor en oficinas, al que lleve adelante el control del operador de la protección al Consumidor en el área y al que impulse la aprobación de normas técnicas y acreditación a los laboratorios para los ensayos de los instrumentos usados en las instalaciones del Consumidor.
- Acciones de apoyo y seguimiento de los planes de expansión del servicio, destinado a la atención de los no-Consumidores, elaborados por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía.
- Acciones para la atención de consultas, reclamaciones y denuncias definidas en una sola entidad encargada de cumplir y hacer cumplir la normativa general, la específica del sector eléctrico y la emitida para la protección al Consumidor en el País. La operación de esta entidad requiere apoyo con normas técnicas y certificación de instrumentos, para la seguridad del Consumidor.
- Acciones de fiscalización y control de las actividades de las empresas distribuidoras, definidas en una sola entidad con facultades para emitir disposiciones de cumplimiento obligatorio y en caso de incumplimiento sancionar de acuerdo a reglamento. El control de estas actividades debe efectuarse desde el Consejo de la AE.

Por lo expuesto, las acciones para brindar protección a los derechos de los Consumidores y no-Consumidores son varias, debiendo definirse las entidades que asumirán estas, evitando la duplicidad de esfuerzos y gastos de recursos públicos en una misma actividad.

## **7.2. Beneficiarios del proyecto**

Los beneficiarios del proyecto son los siguientes:

- Los Consumidores y no-Consumidores, que al contar con una estructura y responsables definidos de las acciones en defensa de sus derechos tienen mayores posibilidades de presentar sus reclamaciones e inquietudes para hacer respetar sus derechos.
- El Estado Plurinacional de Bolivia, el cual al contar con una estructura definida en el área de defensa de los Consumidores del sector eléctrico no duplica esfuerzos y recursos económicos haciendo más eficiente la gestión pública.
- Las empresas distribuidoras, que al existir entidades de fiscalización y control con atribuciones definidas, tienen la certeza de los responsables de los distintos procesos y la normativa aplicada.
- Las entidades con atribuciones en el área de protección al Consumidor y al no-Consumidor del sector eléctrico, que con un ordenamiento de sus actividades no duplican sus actividades, consiguiendo una mayor eficiencia en sus acciones y en el uso de recursos asignados por el Estado.

## **7.3. Desarrollo de la propuesta**

La propuesta esta referida a una estructura del área de protección al Consumidor del sector eléctrico, donde se reconoce a las entidades con atribuciones en la protección del Consumidor y del no-Consumidor de este sector, esta estructura permite a las entidades competentes una relación fluida y ordenada, de tal forma que las decisiones que se asuman repercutan en beneficio de los Consumidores y del Estado, haciendo un uso eficiente de los recursos físicos y económicos del País.

En una primera etapa se propone que la protección al Consumidor sea reconocida en la estructura organizativa de la AE, en donde el VDDUC formara parte del Consejo de la AE, efectuando el control a las actividades que realiza el Regulador para proteger los derechos de los Consumidores y no-Consumidores, en forma paralela el VCIE y el MDPEP asumen las competencias de elaborar las normas técnicas que aseguren un suministro de calidad y certificar los laboratorios de ensayos y calibración requeridos para los ensayos de los instrumentos de medición y otros equipos de la industria eléctrica.

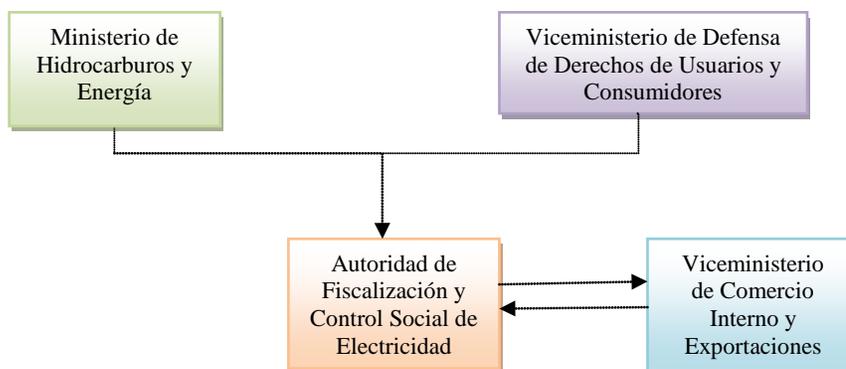
En una segunda etapa se identifica las principales actividades del órgano regulador como encargado de la atención a los Consumidores y no-Consumidores, a las que se integra el seguimiento y control desde el VDDUC y el apoyo del VCIE con las normas y certificación de laboratorios requeridos; en esta etapa se identifica las acciones de cada una de las entidades y su inter-relación entre ellas para evitar la duplicidad de funciones. La propuesta considera los siguientes puntos principales:

- Una estructura del área de protección al Consumidor del sector eléctrico, en la cual se reconozca a las entidades con atribuciones en este tema.

- Integración de las acciones de apoyo al Plan de Universalización para el acceso de los no-consumidores al servicio de electricidad.
- Integración de las acciones de atención de consultas, reclamaciones y denuncias de los Consumidores y no-Consumidores del sector.
- Integración de las acciones de fiscalización y control a las actividades de las empresas distribuidoras, que repercutan en la protección del Consumidor.

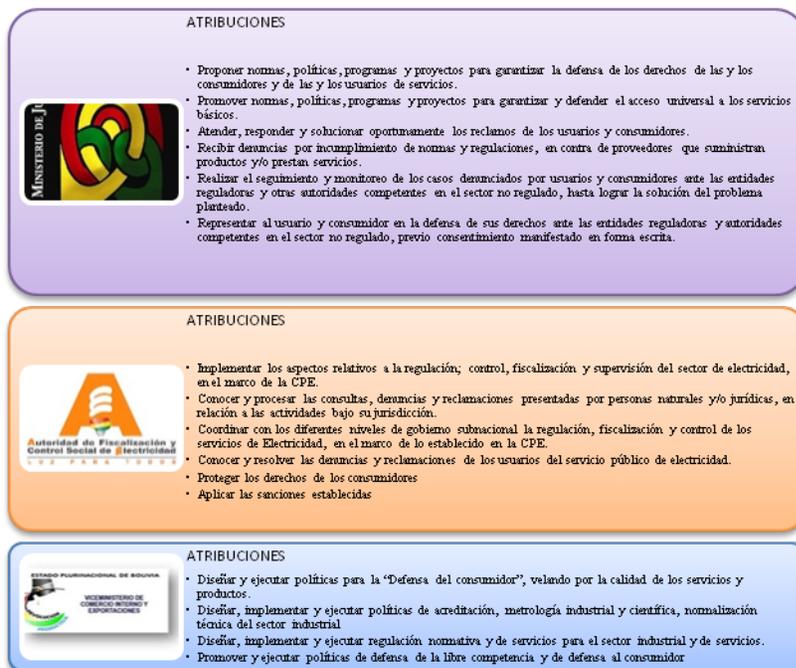
#### **7.4. Estructura organizativa del área de protección al Consumidor del sector eléctrico**

La estructura del sector eléctrico reconoce a un Ministerio cabeza de sector (MHyE) el cual tiene bajo su tuición al órgano regulador (AE) y su brazo operativo es ENDE, la tuición del MHyE sobre la AE se observa en la composición de su Consejo, donde en esta instancia cuenta con un representante como Presidente del mismo, en este Consejo es donde se propone incluir al VDDUC para cumplir sus funciones de protección al Consumidor y el VCIE cumpliría una función de apoyo a las actividades del Regulador; la participación del VDDUC en el Consejo le permite proponer políticas y proyectos de defensa de los derechos del Consumidor los cuales puedan ser llevados adelante por la AE, el VCIE y el MDPEP dentro de sus atribuciones. La estructura propuesta se muestra en la Figura 14 donde el MHyE y el VDDUC se encuentran en un nivel superior al Regulador (AE) como parte de su Consejo y el VCIE apoya las acciones de la AE en defensa de los Consumidores, siendo su relación de colaboración en la atención a los Consumidores .



**Figura 14.** Estructura propuesta para el área de protección al Consumidor del sector eléctrico  
Elaboración propia.

Las atribuciones de las entidades que ingresan en la propuesta se establecen en los Decretos Supremos N° 29894 y 0065, de 7 de febrero de 2009 y 3 de abril de 2009, respectivamente; las atribuciones relevantes para definir la estructura y las acciones en defensa de los Consumidores se presentan en la Figura 15.



**Figura 15.** Atribuciones de las entidades competentes en la protección de los Consumidores y no-Consumidores del sector eléctrico  
Elaboración propia

Para el funcionamiento del sistema de protección al Consumidor, en el sector eléctrico, se requiere definir las actividades encargadas a cada una de las entidades con atribuciones en esta área, las cuales no se repitan entre si y permitan un trabajo coordinado entre ellas; con ese objetivo y de acuerdo a los antecedentes y datos estadísticos mostrados en los puntos anteriores, se propone las siguientes actividades para cada entidad:

- Entre las atribuciones del VDDUC está el proponer normas, políticas, programas y proyectos para la protección del Consumidor, además de promover normas y políticas para defender el acceso universal a al servicio, lo que lo convierte por excelencia en una entidad con capacidad para proponer normas, posteriormente evaluarlas y de ser necesario proponer la corrección de las mismas o su actualización.

Los resultados en la atención de Consumidores del sector eléctrico, en las gestiones 2009 y 2010 del VDDUC, llegan a un total de 259 reclamaciones lo que representa el 7,24% del total de reclamaciones registradas en este periodo (Tabla 11), este dato comparado con las reclamaciones atendidas por la AE en el mismo periodo, que llegan a 2.393 (Figura 10), muestra que no cuenta con las fortalezas para encargarse de la parte operativa de la atención a los Consumidores; requiriéndose infraestructura y personal para encarar esta atención, aspectos con lo que el VDDUC no ha podido llegar a contar, por lo que considerando su principal fortaleza de proponer normas, se plantea que esta entidad asuma el rol de control y proponente de normas del área de defensa de los derechos de los Consumidores del sector eléctrico.

- La AE, en contraposición al VDDUC, no tiene atribuciones normativas y es un ente operativo, encargado de fiscalizar, controlar y supervisar las actividades de los operadores y Consumidores en el sector eléctrico, sus resultados en cuanto a atención de Consumidores en consultas y reclamaciones, en el periodo de 1997 al 2011, llegan a 96.605 (Figura 8) y a 10.174 (Figura 10), respectivamente, para estas atenciones la AE llego a contar con la infraestructura, personal y normativa que respalda su actuar con los Consumidores y operadores del área de distribución.
- El MDPEP y su VCIE no llegaron a la apertura de oficinas de atención al Consumidor, su labor mayormente estuvo enfocada en la elaboración de políticas de protección al Consumidor, además de apoyar el ordenamiento de las entidades encargadas de la certificación de laboratorios, el manejo de los patrones nacionales y la emisión de normas para la industria que apoyen la seguridad industrial y domestica, por tanto su principal función estaría definida en apoyar la gestión de la AE con normas técnicas y la certificación de laboratorios.

Los aspectos señalados llevan a sugerir una estructura en la cual se considere al VDDUC como el proponente de normas del área de protección al Consumidor y encargado de controlar las actividades de la entidad facultada para la atención del Consumidor y el no-Consumidor del sector eléctrico, esta sería la AE que cuenta con la infraestructura y personal capacitado para fiscalizar y controlar a los operadores del servicio, asegurando el cumplimiento de la normativa y la protección de los derechos de los Consumidores; con relación a los no-Consumidores su atribución de aprobar y efectuar el control a las inversiones de

las empresas distribuidoras, permite convertir a esta entidad en la encargada de apoyar al MHyE con el seguimiento al cumplimiento de las inversiones y por consiguiente a la expansión del suministro en las distintas áreas del País.

A lo señalado, se debe incluir que la protección a los Consumidores del sector eléctrico requiere del apoyo de normativa técnica de seguridad y laboratorios certificados, adecuadamente equipados, que den la garantía del correcto funcionamiento de los equipos de medición y otros usados en la industria eléctrica y los domicilios de los Consumidores; para este fin las atribuciones del MDPEP para normar temas técnicos, certificar laboratorios, juntamente con las asignadas al VCIE, permite sugerir su consideración como apoyo normativo y de certificación, los cuales atiendan a los Consumidores y empresas distribuidoras. En virtud de lo expuesto, las funciones de las entidades, con atribuciones en la protección del Consumidor del sector eléctrico, estarían definidas de acuerdo a lo expuesto en la Figura 16.



**Figura 16.** Funciones de las entidades con atribuciones en la defensa de los derechos de los Consumidores y no-Consumidores del sector eléctrico

Elaboración propia

Para operativizar esta propuesta se requiere proponer la modificación del Decreto Supremo N° 0071, de 9 de abril de 2009, que establece la creación de las Autoridades de Fiscalización y Control Social, la modificación propuesta está referida al Artículo 48 de la citada norma, donde se establece que el Concejo de la AE estaría compuesto por dos representantes de organizaciones sociales, el Ministro del MHyE y los Viceministros del VMEEA y del Viceministerio de Desarrollo Energético (VDE); sugiriéndose que este último sea reemplazado por el representante del VDDUC, el cual desde el Concejo puede proponer políticas de regulación, control y fiscalización para la empresas distribuidoras, encargadas de la atención de sus Consumidores, evaluar su implementación y proponer mejoras, además de recibir y canalizar reclamaciones y sugerencias de organizaciones y usuarios; atribuciones que se encuentran reconocidas para el consejo de la AE y que simplificarían el trabajo del VDDUC en el área eléctrica, permitiendo el uso de su infraestructura y recursos para la protección de los Usuarios y/o Consumidores de otros sectores. La coordinación con el MDPEP y el VCIE puede ser llevada adelante tanto por el VDDUC y la AE ya que ambas mantienen relaciones con estas entidades para la emisión de normas técnicas y ensayos con patrones nacionales; por lo expuesto el cambio propuesto en el Concejo de la AE se resume en el Figura 17.

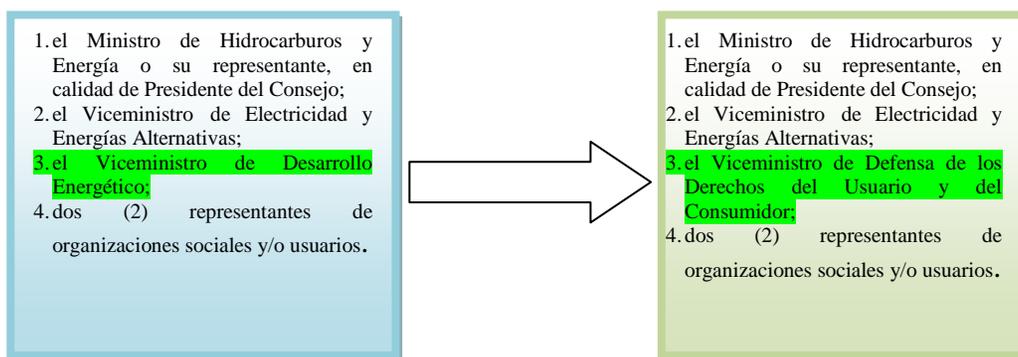


Figura 17. Propuesta de modificación del Consejo de la AE  
Elaboración propia

La propuesta descrita en la Figura 17, permite al VDDUC cumplir con sus atribuciones y brindar protección al Consumidor del sector eléctrico, a través del Consejo de la AE, desde donde efectúa el seguimiento a las actividades desarrolladas por el Regulador en esta área, evitando la duplicidad en el uso de recursos públicos y los esfuerzos de las entidades.

### **7.5. Integración de las acciones de apoyo al Plan de Universalización para el acceso de los no-consumidores al servicio de electricidad**

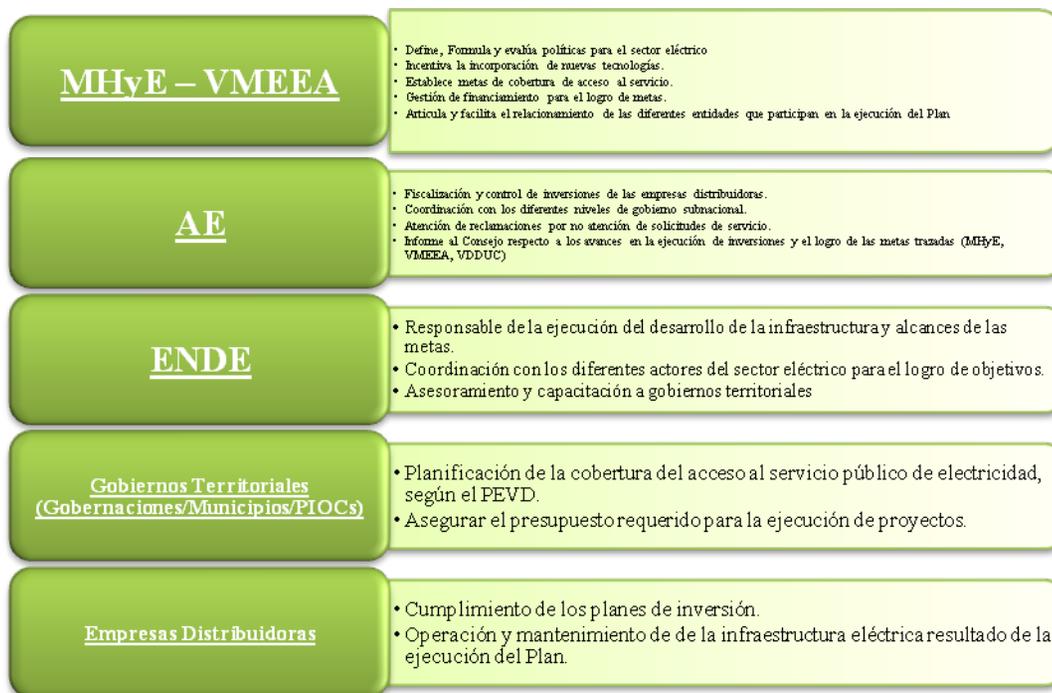
La universalización del servicio de electricidad es uno de los objetivos establecidos en el PND, en ese marco el gobierno mediante Decreto Supremo N° 29635, de julio de 2008, aprobó el “Programa Electricidad para Vivir con Dignidad- PEVD”, que integra los proyectos orientados a cubrir la cobertura eléctrica, financiados por la cooperación internacional, además de coordinar e integrar las acciones que involucran a entidades públicas como privadas. El PEVD fija como metas la cobertura del 100% de las zonas urbanas hasta el año 2020 y el 100% de las zonas rurales hasta el 2025, según lo detallado en la Tabla 5, siendo las inversiones requeridas cerca a \$US 1’388.200 (Tabla 6) a cargo del Gobierno Central, los Gobiernos Departamentales, los Gobiernos Municipales y las empresas distribuidoras (VMEEA, 2010). La inversión en el sector de distribución, de acuerdo a lo dispuesto en la normativa vigente (Ley N° 1604 de Electricidad y sus Reglamentos), debe ser efectuada por cada empresa en su zona de operación, debiendo estas entregar a la AE boletas de garantía por la inversión comprometida para su fiscalización y control, siendo la inversión uno de los componentes importantes de la fijación tarifaria que aprueba el regulador cada cuatro años.

Considerando que los importes requeridos para la universalización del servicio son elevados, se hace necesaria la participación de los Gobiernos Central, Departamental y Municipal en este objetivo; la AE cuenta con la atribución de coordinar con los diferentes niveles de gobierno subnacional la regulación, fiscalización y control de los servicios de Electricidad, en el marco de lo establecido en la CPE, esta atribución le permite coordinar con las entidades citadas el monitoreo de los proyectos ejecutados por estas entidades e integrarlos a las acciones de fiscalización de proyectos ejecutados en el sector, pudiendo elevar informes periódicos del cumplimiento de los proyectos y su impacto en beneficio de la población al MHyE, VMEEA y el VDDUC (en el Consejo de la Autoridad), los cuales dentro sus competencias supervisarían y propondrían las mejoras requeridas para el logro de los objetivos del PEVD.

Otro aspecto importante a ser considerado es la atribución de la AE de atender las reclamaciones de los Consumidores por falta de atención de sus solicitudes de servicio, lo cual permite a esta entidad efectuar un seguimiento de los avances de las empresas en la expansión del servicio; en este punto es oportuno mencionar que la inversión, al ser programada para varios años, da prioridad en la ejecución de proyectos a las zonas con mayor densidad de población que requieren el servicio, existiendo listas de priorización las cuales se actualizan constantemente, siendo estas actualizaciones controladas por el regulador.

La propuesta de integración de las acciones debe considerar lo que señala el VMEEA (2010) respecto a que el MHyE (de acuerdo con sus atribuciones) define, formula y evalúa políticas para el sector eléctrico, orientadas a lograr el acceso universal y equitativo al servicio básico de electricidad, incentiva la incorporación de nuevas tecnologías de electrificación, establece metas de corto, mediano y largo plazo de cobertura de acceso al servicio público de electricidad en todo el País; así

como efectúa la gestión del financiamiento para el cumplimiento de la metas trazadas; en los planes que se elaboran en el sector no se considera la participación del VDDUC, a pesar de que esta entidad cuenta entre sus atribuciones con la de promover normas, políticas, programas y proyectos para garantizar y defender el acceso universal a los servicios básicos; esta ausencia se puede deber a la especialización de la actividad eléctrica y la gran inversión requerida y gestionada por el MHyE, demanda de entidades especializadas para la ejecución sus planes. Independientemente de lo señalado, la propuesta de integración de acciones permite que a través de la participación del VDDUC en el consejo de la AE, esta pueda efectuar un seguimiento a las acciones para conseguir los objetivos del PEVD y promover acciones que apoyen el acceso del servicio a los ciudadanos.



**Figura 18.** Funciones de entidades públicas y privadas para el logro de objetivos del PEVD  
Elaboración propia

En la figura 18 se presentan las funciones de las entidades encargadas de conseguir los objetivos del PEVD, entre estas se puede observar que el regulador (AE) cuenta con la misión de fiscalización de las acciones de las empresas operadoras en su inversión programada y coordinar con los gobiernos territoriales la ejecución de proyectos y su entrega para operación y mantenimiento a las empresas distribuidoras, que operan en las zonas donde se efectúa el proyecto, la AE también es la encargada de actualizar las zonas de operación de las empresas distribuidoras, siendo este también un control de la puesta en funcionamiento de los proyectos. La participación del VDDUC en el consejo de la AE le permite supervisar, a través de la AE, las acciones de universalización del servicio público de suministro de electricidad, y participar con todas las entidades, que conforman el consejo, en la atención de los no-Consumidores y su habilitación como usuarios del servicio, con lo cual da cumplimiento a su atribución.

## **7.6. Integración de las acciones de atención de consultas, reclamaciones y denuncias de los Consumidores del sector**

La atención de las consultas, reclamaciones y denuncias de los Consumidores del sector eléctrico han sido responsabilidad, hasta el presente, del ente Regulador acumulando experiencia en esta área y contando con una infraestructura de 11 CPC's en el País (AE, 2012), es por ello que se propone mantener esta función de atención a los Consumidores del sector eléctrico en la AE, con el control del VDDUC en el Consejo, y el apoyo del MDPEP y el VCIE en los ensayos de equipos de medición y otros. Para este fin en los incisos siguientes se presenta la propuesta de procedimiento de atención de las consultas, reclamaciones administrativas y denuncias.

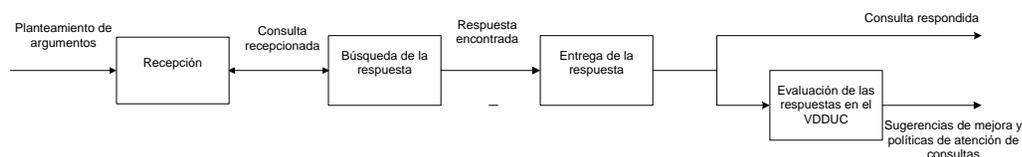
### **a. Consultas**

De acuerdo al procedimiento elaborado en la SdE, (Dirección de Gestión Estratégica - Superintendencia de Electricidad, 2008), para el proceso de atención de consultas se consideraba como objetivo del mismo dar respuesta a las consultas que presentan los Consumidores, Empresas, Estado u otros ciudadanos interesados en temas referidos a la Ley N° 1604 de Electricidad, sus reglamentos y otra normativa que permita conocer los derechos y obligaciones de los Consumidores, el Estado y las empresas, además de aspectos técnicos del sector eléctrico; su alcance correspondía desde la recepción de la consulta oral o escrita hasta la evaluación de la satisfacción de los Consultantes.

Con los cambios registrados y la inclusión del VDDUC en la propuesta se sugiere que la evaluación de la satisfacción de los Consumidores, que se realizaba en forma interna en el Regulador, sea cumplida por esta instancia, permitiendo la evaluación del proceso por una entidad competente en el tema de atención al Consumidor, la cual a través del Consejo pueda sugerir políticas de atención a los Consumidores y solicitantes de información, determinando plazos adecuados y políticas de atención eficientes; con la propuesta las dos entidades cumplen con sus atribuciones que se citan a continuación:

- Con la propuesta y evaluación de políticas de atención de consultas, el VDDUC cumple con su atribución de proponer normas, políticas, programas y proyectos para garantizar la defensa de los derechos de las y los consumidores y de las y los usuarios de servicios;
- Con la atención de las consultas la AE cumple con su atribución de conocer y procesar las consultas, denuncias y reclamaciones presentadas por personas naturales y/o jurídicas, en relación a las actividades bajo su jurisdicción.

Para esquematizar la atención de Consultas al Consumidor del sector eléctrico se presenta en la Figura 19 el mapa del proceso propuesto, donde la AE a través de sus dos Direcciones de Control de Operaciones, Calidad y Protección al Consumidor (DOCP) y los CPC's llevan adelante la atención de las consultas, las cuales son registradas en la base de datos creada para este fin.



**Figura 19.** Mapa del proceso de atención de consultas en la AE  
Elaboración propia

En Anexo 1 se presenta el proceso de atención de consultas propuesto en el cual se detalla las acciones del Consumidor u otros interesados, la AE- DOCP y el VDDUC para la atención de una consulta, el proceso se inicia con la comunicación de la consulta al órgano regulador siendo las vías oral (en forma personal en oficinas o vía telefónica en los números de la AE) o escrita (nota, correo electrónico u otro medio posible), debiendo el funcionario de la AE o CPC encargado de la recepción, de acuerdo al manual de funciones, registrar en forma adecuada en el sistema informático con los datos del consultante y los argumentos expuestos. A partir de este momento la consulta debe tener plazos para ser respondida, de acuerdo al procedimiento elaborado por la SdE los plazos para responder consultas orales son de 24 horas y en las consultas escritas de 72 horas.

El sistema informático, de acuerdo a los señalado por el Jefe de la Unidad Tecnologías de Información (UTI) de la AE, Ing. Victor Aramayo, permite que el control pueda ser efectuado automáticamente ya que una vez ingresada la consulta el cambio de datos por parte del funcionario encargado no es posible; para la

atención de la consulta el funcionario cuenta con un manual de atención de consultas la cual abarca las consultas comunes y su posible respuesta, en los casos que la información requerida deba ser obtenida en otras direcciones, el funcionario por procedimientos internos solicita la información y una vez con ella prepara la respuesta al Consultante, este procedimiento puede verse acortado en las consultas recurrentes de carácter oral, cuando el funcionario cuenta con la información y esta pueda ser brindada sin mayor trámite.

La propuesta de respuesta (en las consultas escritas u orales que requieran la revisión de información) deben ser aprobadas por el Director del Área para su envío a la persona competente para firmar la nota, en caso de que la respuesta tuviese observaciones la misma es devuelta al funcionario a cargo para su corrección; cuando la respuesta es aprobada pasa a firma de la persona competente y es enviada al Consultante, registrándose en el sistema informático la respuesta brindada para las evaluaciones internas y del consejo donde se encuentra el VDDUC. El sistema informático de la AE permite el registro de las consultas en los distintos CPC's del País, siendo el registro continuo y de verificación inmediata en oficinas centrales; considerando que este sistema puede ser conectado al sistema del VDDUC, de acuerdo a la información del Jefe de la UTI, y permitir la conexión en tiempo real con el sistema del Regulador, el Viceministerio puede en cualquier momento efectuar las evaluaciones de las atenciones de consultas y proponer a través del Consejo políticas de mejora.

En conclusión, tanto el VDDUC y la AE cumplen las funciones encomendadas por la normativa vigente, haciendo un uso eficiente de los recursos e infraestructura del Estado, brindando el servicio requerido por la población.

## **b. Reclamaciones administrativas**

De acuerdo al procedimiento elaborado en la SdE, (Dirección de Gestión Estratégica - Superintendencia de Electricidad, 2008), para el proceso de atención de reclamaciones administrativas el objetivo es asegurar que la información técnica y legal presentada por el Consumidor o un tercero por El y la empresa prestadora del servicio sean evaluadas y tramitadas, en sujeción a la Ley N° 1604 de Electricidad y su Reglamentación y, si correspondiere, establecer responsabilidades ante la presentación de una reclamación administrativa derivada de deficiencias en la prestación del servicio público de suministro de electricidad. Su alcance correspondía a las reclamaciones administrativas presentadas por los Consumidores o terceros por Ellos por deficiencias en la prestación del servicio, desde que la empresa declaraba improcedente la reclamación directa o no la resolvía dentro del plazo establecido al efecto.

El organismo regulador, de acuerdo a la información del Jefe de la UTI, elaboro un sistema informático de monitoreo de la atención de las reclamaciones, independiente del lugar donde esta se registre y tramite, este sistema permite efectuar el seguimiento del avance de trámite y el cumplimiento de las actividades y plazos establecidos en la normativa vigente; además de encontrarse los documentos emitidos y recibidos escaneados, este sistema esta incluido en la página WEB del regulador para el seguimiento de los Reclamantes que lo requiriesen, este sistema es de uso rutinario por parte de los funcionarios de la entidad para tramitar las reclamaciones de los Consumidores, como se menciona este sistema permite la interconexión de todos los CPC's y de ser necesario otras entidades que tengan competencia en la defensa de los derechos de los Consumidores para el seguimiento del trámite y los resultados obtenidos.

La creación del VDDUC y su competencia para la atención de las reclamaciones de los Consumidores motiva que en la propuesta se sugiera que esta

instancia cuente con participación en el procedimiento de atención de reclamaciones administrativas, en dos etapas concretas:

- En la presentación de la reclamación administrativa, asesorando al Reclamante o presentando la reclamación como un ‘Tercero’ por el Consumidor, cumpliendo su atribución de representar al Consumidor en la defensa de sus derechos ante las entidades reguladoras, esta acción requiere de una disposición normativa interna en el VDDUC para la operación requerida.
- La atención y respuesta oportuna de una reclamación administrativa en la AE puede ser seguida por el VDDUC desde un punto de seguimiento informático que mantenga en línea a esta entidad con el órgano regulador, el sistema requerido no precisa ser elaborado pues el que cuenta la AE para el desarrollo de sus funciones, contiene la información necesaria para el seguimiento de los casos atendidos por esta entidad, la implementación no tiene impedimento técnico, de acuerdo a lo señalado por el Jefe de la UTI para su conexión a otra entidad competente como sería el VDDUC, que al ser parte del Consejo del órgano regulador cuenta con atribuciones de control a las acciones del Director de la AE y puede solicitar la información que requiera para este fin. Esta acción del VDDUC le permite dar cumplimiento a dos de sus atribuciones una que es la de atender, responder y solucionar las reclamaciones de los Consumidores y la otra de efectuar el seguimiento y monitoreo de los casos denunciados por Consumidores ante las Autoridades Reguladoras.

Otra entidad con competencias de protección del Consumidor es el MDPEP a través del VCIE, esta entidad es de importancia en este proceso ya que es la

instancia encargada del diseño, implementación y ejecución de políticas para la acreditación de laboratorios de ensayo, la metrología industrial y científica; además de desarrollar, implementar y ejecutar regulación normativa y de servicios para el sector de servicios. Estas competencias si bien no están directamente encargadas al VCIE, este puede coordinar con el Viceministerio de Producción Industrial a Mediana y Gran Escala para promover la acreditación de laboratorios y la emisión de normativa que aseguren un servicio de calidad a los Consumidores del sector eléctrico.

En el proceso de atención de reclamaciones administrativas (y también en las reclamaciones directa, atendidas por los Distribuidores en primera instancia) se requiere de laboratorios acreditados para la verificación de equipos de medición y otros propios del sector eléctrico; ante la carencia de los mismos, en el RSPSE se estableció que las empresas distribuidoras debían contar con estos laboratorios con equipos patrones con una trazabilidad que es verificada anualmente, esta disposición si bien busca asegurar el correcto funcionamiento de los equipos de medición no es la más óptima ya que se requieren de laboratorios independientes que aseguren el correcto funcionamiento de los equipos; a esto se suma la necesidad de normativa técnica para las instalaciones internas del Consumidor y los equipos que son adquiridos para el uso doméstico o industrial, estos son comprados sin cumplir requerimientos técnicos nacionales, ya que se carecen de los mismos y las existentes no son de cumplimiento obligatorio, considerándose solo referenciales, al no ser emitidos por instancias estatales.

Para esquematizar la atención al Consumidor, o un tercero por el, que hubiese presentado su reclamación administrativa en el Anexo 2 se registra el mapa del proceso atención de reclamaciones administrativas, donde la AE a través de sus dos Direcciones de Control de Operaciones, Calidad y Protección al Consumidor

(DOCP) y los CPC's llevan adelante la atención de las reclamaciones de acuerdo a lo dispuesto en el RLPA, existiendo la participación del VCIE en la generación de pruebas a través de laboratorios acreditados, todo el proceso se encuentra monitoreado por el VDDUC a través del Consejo de la AE, siendo el resultado de este monitoreo nuevas sugerencias de mejora y políticas de atención de reclamaciones administrativas.

En conclusión, tanto el VDDUC, el VCIE y la AE cumplen las atribuciones encomendadas por la normativa vigente, haciendo un uso eficiente de los recursos e infraestructura del Estado, brindando el servicio requerido por la población.

### **c. Denuncias**

El tratamiento de las denuncias y las investigaciones de oficio ante posibles infracciones de las empresas operadoras se encontraban incluidas en un mismo procedimiento en la SdE, de acuerdo a la Dirección de Gestión Estratégica - Superintendencia de Electricidad (2008), el objetivo del proceso era asegurar que los cargos de infracciones sean evaluados y tramitados conforme a los criterios técnicos y legales establecidos en el RLPA, el RIS y demás normativa vigente. El alcance del proceso correspondía desde la formulación de los cargos hasta la Resolución Administrativa que declare probada o improbada la formulación de cargos y la verificación del cumplimiento de lo instruido en la Resolución (en caso de imponerse una sanción).

El mapa del proceso de atención de denuncias, expuesto en el Anexo 3, registra desde la presentación de la denuncia la cual debe merecer una investigación, esta determinará los indicios de contravención a la normativa vigente y puede concluir con la formulación de cargos a la empresa infractora, para la presentación de sus descargos, posteriormente el Regulador efectúa el

análisis de las pruebas presentadas, a la conclusión del trámite se emite la resolución correspondiente que establezca o no la existencia de la infracción, en caso de comprobarse corresponde la imposición de la sanción establecida en el RIS, a la conclusión del plazo otorgado en la resolución se verifica el cumplimiento de lo resuelto.

El trámite de la atención de las denuncias actualmente efectuado por la AE continua con la aplicación de proceso antes mencionado, siendo posible el seguimiento de los avances de cada uno de los tramites en el sistema informático existente en la AE, este aspecto fue verificado con el Jefe de la UTI Ing. Víctor Aramayo en entrevista efectuada en fecha 12 de abril de 2012.

El VDDUC dentro de sus atribuciones se registra la recepción de denuncias y el seguimiento de las denuncias de los Consumidores ante entidades reguladoras, lo que motiva que en la propuesta se sugiera que esta instancia cuente con participación en el procedimiento de atención de denuncias, en dos etapas concretas:

- En el asesoramiento de los Consumidores para la presentación de denuncias y su registro cuando corresponda, para su posterior derivación a la AE cumpliendo su atribución de recibir denuncias por incumplimiento de normas y regulaciones, en contra de proveedores que suministran servicios; esta acción requiere de procedimientos internos a nivel del VDDUC, que permita la atención de los Consumidores y el envío oportuno de sus denuncias.
- Control de la atención y emisión oportuna de la Resolución que resuelva la denuncia en la AE, el proceso puede ser seguido por el VDDUC desde un punto de seguimiento informático, que mantenga

en línea a esta entidad con la AE, el sistema requerido es una continuación del existente para el seguimiento de los directores de la entidad reguladora, la implementación no tiene impedimento ya que el VDDUC, al ser parte del Consejo de la AE, cuenta con atribuciones de control a las acciones del regulador y puede solicitar la información que se requiera para este fin. Esta acción del VDDUC le permite dar cumplimiento a su atribución de realizar el seguimiento y monitoreo de los casos denunciados por usuarios y consumidores ante las entidades reguladoras, hasta lograr la solución del problema planteado.

Para esquematizar la atención de las denuncias por parte de la AE y el seguimiento de parte del VDDUC en el Anexo 4 se presenta la propuesta del proceso, donde la AE efectúa la tramitación de las denuncias de los Consumidores de acuerdo a lo dispuesto en el RLPA, existiendo la participación del VDDUC en el registro y la derivación de la denuncia a la Autoridad y, a través del Consejo, el seguimiento de las acciones de la entidad reguladora, siendo el resultado de este sugerencias de mejora y políticas de atención de las denuncias.

En conclusión, tanto el VDDUC como la AE cumplen las atribuciones encomendadas por la normativa vigente, haciendo un uso eficiente de los recursos e infraestructura del Estado.

### **7.7. Integración de las acciones de fiscalización y control de las actividades de las empresas distribuidoras.**

La AE además de la atención de consultas, reclamaciones y denuncias, también efectúa otras acciones de fiscalización y control a las empresas

distribuidoras, asegurando una correcta atención a los Consumidores y la protección de sus derechos, estas acciones pueden ser coordinadas con las otras entidades competentes en la protección de los Consumidores con el fin de lograr resultados mucho más efectivos en beneficio de los Consumidores. En ese sentido las actividades de fiscalización y control desarrolladas por la AE están referidas a los siguientes puntos:

- **Inspecciones de verificación a las oficinas de atención al Consumidor** para establecer el cumplimiento de lo dispuesto en el RSPSE y el RLPA, los cuales norman la relación entre el Consumidor y la empresa.

Esta actividad no es una acción reactiva a una deficiencia del servicio, sino preventiva para garantizar el servicio adecuado a los Consumidores, por tanto es importante su aplicación por parte del regulador. Esta actividad, si bien, se la desarrolla regularmente no tiene un procedimiento escrito que establezca su forma de operación y el control requerido para establecer el cumplimiento por parte de las empresas a las sugerencias de mejora y los plazos de implementación de las observaciones realizadas en las inspecciones. El mantener una base de datos que registren los resultados de las inspecciones, puede servir para ilustrar el desarrollo de la defensa de los Consumidores en el sector y sus avances ser considerados por otros sectores regulados y no-regulados para mejorar sus acciones de protección a los Consumidores; aspecto que podría ser encarado por el VDDUC.

- **Verificación In- Situ de Medidores de los Consumidores**, esta actividad es de importancia para asegurar un correcto cobro a los Consumidores, se requiere elaborar un procedimiento que considere

su ejecución a través de acuerdos con movimientos sociales y verificaciones periódicas a lotes de medidores, agrupados por marca, modelo y año de fabricación, asegurando una renovación de los lotes de medidores obsoletos.

Es oportuno mencionar que el País actualmente no cuenta con normas técnicas que regulen los ensayos de medidores instalados en los servicios de los Consumidores, el tiempo de vida útil de estos y los requisitos para declarar su obsolescencia. A este panorama, se debe añadir la falta de patrones nacionales para el ensayo de medidores y los pocos laboratorios acreditados para este fin. Esta realidad fue de alguna manera solucionada por el RSPSE que en su Artículo 77 establece que mientras no existan Laboratorios de Ensayo y Calibración independientes acreditados, las actividades a su cargo previstas en el reglamento, serán realizadas por el Distribuidor, de esta manera las empresas cuentan con laboratorios y equipos de medición que permiten efectuar los ensayos.

Por lo señalado, existe la necesidad de que las instancias con atribuciones en la protección del Consumidor, asuman tareas concretas que permitan asegurar un servicio eficiente a los Consumidores, con una medición adecuada y por tanto el pago justo del consumo efectuado. Para este fin se sugiere asumir las siguientes acciones:

- ✓ El MDPEP y el VCIE deben gestionar las normativas requeridas para los ensayos de medidores y la definición del tiempo de vida útil de los medidores; apoyar la acreditación de un mayor número de laboratorios de Ensayo y Calibración los

cuales puedan ejecutar la verificación de los equipos de medición y gestionar la adquisición de patrones nacionales para asegurar la trazabilidad y correcto funcionamiento de los patrones usados en los laboratorios.

- ✓ La AE a través de la fiscalización y control debe asegurar que las empresas distribuidoras efectúen las verificaciones de los equipos de medición de acuerdo a las normas técnicas aprobadas para este fin y mientras estas no existan a través de procedimientos e instructivos aprobados mediante resolución administrativa del órgano regulador.
- ✓ El VDDUC a través de su participación en el Consejo de la AE debe efectuar el seguimiento a las acciones efectuadas por esta entidad, los resultados obtenidos a favor del Consumidor, y analizar la posibilidad de replicar estas actividades en otros sectores regulados.

Por lo señalado esta actividad es de importancia para un desempeño eficiente del sector, asegurando la protección de los derechos del Consumidor.

- **El control de lecturas**, esta actividad para el sector resulta de importancia ya que una de las variables, capaz de afectar el cobro del consumo es la lectura obtenida por el personal encargado, errores en la toma de lectura o el simple promedio de un consumo puede distorsionar el monto cobrado a un Consumidor y ocasionar reclamos de estos. El control de lecturas requiere de procedimientos que establezcan la forma de ejecución y su análisis en oficinas del

Regulador, comparando con la información remitida por la empresa distribuidora de las lecturas obtenidas en un determinado mes.

Este procedimiento necesariamente debe considerar que no se puede efectuar la verificación del total de lecturas, sino que de acuerdo a los conceptos estadísticos aceptados, determinar una muestra representativa de los servicios donde se debe obtener las lecturas. Esta actividad permitirá a la AE asegurar una correcta facturación a los Consumidores y el VDDUC a través de su fiscalización en el Consejo podrá sugerir mejoras en esta actividad y de corresponder replicar esta actividad en otros sectores regulados.

De lo expuesto, se puede establecer que existen una serie de actividades que pueden ser efectuadas en beneficio de los Consumidores, asegurando la protección de sus derechos y un servicio eficiente de parte de las empresas distribuidoras.

## **CAPITULO VIII**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

## 8.1. Conclusiones

- ✓ La estructura del área de protección al Consumidor del sector eléctrico estaría compuesta por un proponente de normas y control de actividades, lo que sería parte de las funciones del VDDUC, un operador encargado de la atención al Consumidor y no-Consumidor la AE y el apoyo con normas técnicas y acreditación de laboratorios el MDPEP y el VCIE.
- ✓ El VDDUC asume un lugar en el Consejo de la AE, donde en cumplimiento de sus atribuciones efectúa el seguimiento de las actividades del Regulador para proteger al Consumidor, propone y promueve políticas, proyectos y programas en beneficio del Consumidor y los no- Consumidores.
- ✓ La AE asume la atención de las consultas, reclamaciones administrativas y denuncias de los Consumidores y no-Consumidores, verifica las inversiones de las empresas distribuidoras y entidades con atribuciones en esta área, además efectúa acciones que preserven los intereses de los Consumidores en su relación con las empresas.
- ✓ El VCIE y el MDPEP asumen un papel de apoyo con la emisión normativas técnicas para el sector y la acreditación de laboratorios de ensayo.

## 8.2. Recomendaciones

La propuesta que se presenta requiere de modificaciones en la normativa vigente y el ordenamiento de las actividades en el área de protección al Consumidor, recomendándose asumir las siguientes acciones:

- ✓ La modificación del Artículo 48 del Decreto Supremo N° 0071, de 9 de abril de 2009, que establece la composición del Consejo con dos representantes de organizaciones sociales, el Ministro del MHyE y los Viceministros del VMEEA y del Viceministerio de Desarrollo Energético (VDE); sugiriéndose que este último sea reemplazado por el representante del VDDUC, para que desde esta instancia en cumplimiento de sus atribuciones proponga y promueva políticas, proyectos y programas en beneficio del Consumidor y los no-Consumidores del sector eléctrico.
- ✓ Las funciones de atención operativa de los Consumidores y no-Consumidores del sector eléctrico estarían a cargo de la AE a través de su infraestructura y personal capacitado con el seguimiento y evaluación del VDDUC desde el Consejo del Regulador, pudiendo observar las acciones desarrolladas por la entidad en materia de protección al Consumidor y sugerir las mejoras que considere oportunas.
- ✓ La futura Ley de Defensa del Consumidor que se encuentra en elaboración debería considerar la propuesta efectuada considerando que la actividad regulada de electricidad tendría como responsable de la atención a los Consumidores y no-Consumidores a la AE (operador) y el VDDUC asumiría una función de seguimiento a las actividades del Regulador, además de proponer normativa que debería ser aplicada por este en defensa de los derechos de los Consumidores.

- ✓ Las entidades con atribuciones en la defensa del Consumidor del sector eléctrico, en forma conjunta, deberían efectuar las gestiones ante las Autoridades del poder legislativo y ejecutivo para que el MDPEP y el VCIE pudiesen a través de entidades como IBMETRO e IBNORCA incentivar la creación de laboratorios de ensayo que puedan verificar los equipos de medición y la emisión de normativa técnica, con respaldo del Estado, para su cumplimiento obligatorio de forma tal que se asegure un servicio de calidad a los ciudadanos, con infraestructura adecuada, equipos de uso domestico que tengan normas que respalden su elaboración y su funcionamiento libre de componentes nocivos para los usuarios.
  
- ✓ El MHyE como ente encargado del Plan de acceso al servicio de electricidad, en el Consejo del Regulador donde se revisen los resultados de las acciones de fiscalización de la AE, debería poder revisar los proyectos, programas y políticas que el VDDUC pudiese promover, para su incorporación en el Plan, si correspondiese.

Las acciones en defensa de los derechos del Consumidor deben actualizarse constantemente, con los cambios en las tecnologías y operaciones de sistemas eléctricos, esta realidad propia del sector, hace que las entidades encargadas de esta área estén en constante análisis y propuesta de nuevas acciones, el presente proyecto abarcó las acciones que actualmente se consideran importantes, pero esta abierto a sugerencias que lo enriquezcan.

## REFERENCIAS

Araujo Morales, C. (2000). *El surgimiento de la protección al Consumidor* [versión electrónica]. Recuperado el 26 de marzo de 2012, de <http://www.derechocambiosocial.com/rjc/REVISTA1/ARAUJO.htm>

Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad (2010). *Anuario estadístico 2008/2009*. La Paz- Bolivia: Autor.

Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad (2011). *Anuario estadístico 2010*. La Paz- Bolivia: Autor.

Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad (2012). *Anuario estadístico 2011*. La Paz- Bolivia: Autor.

Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad (2011). *Memoria Anual 2010*. La Paz- Bolivia: Autor.

Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad (2011, junio). *Energía Social Día a Día*. Recuperado el 5 de enero de 2012 de [http://sawi.ae.gob.bo/docfly/app/webroot/uploads/IMG---2011-08-10-ES\\_DAD\\_66\\_juni\\_2011.pdf](http://sawi.ae.gob.bo/docfly/app/webroot/uploads/IMG---2011-08-10-ES_DAD_66_juni_2011.pdf)

Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad (2012, febrero). *Día a Día - Boletín Mensual*. Recuperado el 15 de marzo de 2012 de <http://sawi.ae.gob.bo/docfly/app/webroot/uploads/IMG-BOLETIN-admin-2012-03-22-bol dia dia.pdf>

Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad (2011). *Presentación Logros y retos en la protección al Consumidor en del sector eléctrico*. Cochabamba, Bolivia.

Cámara Boliviana de Electricidad (2011). *Presentación La protección al Consumidor en el sector eléctrico últimos 15 años*. Cochabamba – Bolivia.

Compañía Boliviana de Energía Eléctrica S.A.- COBEE (2007). *La Fábrica de Luz*. La Paz- Bolivia: Autor.

Consumers Internacional (2010). *Carta de la energía*. Recuperado 26 de noviembre de 2011, de <http://es.consumersinternational.org/our-work/energy/key-projects/access-to-energy/energy-charter>

Consumers Internacional (2010). *Derechos de los Consumidores*. Recuperado 26 de noviembre de 2011, de <http://es.consumersinternational.org/who-we-are/consumer-rights>

Cooperativa Rural de Electrificación Ltda – CRE (2008). *Agenda 2008 'Historia de CRE'*. Santa Cruz – Bolivia: Autor.

Departamento de Protección y Defensa del Consumidor de Brasil (2005). *Atlas Geopolítico de Defensa del Consumidor de América Latina*. Brasilia/DF- Brasil: Autor

Dirección de Gestión Estratégica - Superintendencia de Electricidad (2008). *Proceso de atención de consultas*. La Paz- Bolivia: Autor.

Dirección de Gestión Estratégica - Superintendencia de Electricidad (2008). *Proceso de atención de reclamaciones*. La Paz- Bolivia: Autor.

Dirección de Gestión Estratégica - Superintendencia de Electricidad (2008). *Proceso de control de calidad en distribución*. La Paz- Bolivia: Autor.

Dirección de Gestión Estratégica - Superintendencia de Electricidad (2008). *Proceso de publicación y difusión de la información*. La Paz- Bolivia: Autor.

Dirección Nacional de Electricidad - DINE (1992), *Historia del desarrollo eléctrico en Bolivia*. La Paz- Bolivia: Autor.

Empresa de Luz y Fuerza Eléctrica Cochabamba S.A. – ELFEC (2008). *Energía Eléctrica y Desarrollo Regional*. Cochabamba – Bolivia: Autor.

Gaceta Oficial de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado* (ed. oficial). La Paz – Bolivia: Autor.

Gaceta Oficial de Bolivia (1995). *Decreto Supremo 24043: Aprueba los Reglamentos de la Ley de Electricidad* (ed. 1885). La Paz – Bolivia: Autor.

Gaceta Oficial de Bolivia (2001). *Decreto Supremo 26094: Aprueba el Reglamento de Precios y Tarifas* (ed. 26 Esp). La Paz – Bolivia: Autor.

Gaceta Oficial de Bolivia (2001). *Decreto Supremo 26302: Aprueba el Reglamento de Servicio Público de Suministro de Electricidad* (ed. 2340). La Paz – Bolivia: Autor.

Gaceta Oficial de Bolivia (2002). *Decreto Supremo 26607: Aprueba el Reglamento de Calidad de Distribución de Electricidad* (ed. 2396). La Paz – Bolivia: Autor.

Gaceta Oficial de Bolivia (2003). *Decreto Supremo 27172: Aprueba el Reglamento de la Ley de Procedimiento Administrativo para el SIRESE* (ed. 2523). La Paz – Bolivia: Autor.

Gaceta Oficial de Bolivia (2006). *Decreto Supremo 28567: Aprueba el Reglamento de Electrificación Rural* (ed. 87 Esp). La Paz – Bolivia: Autor.

Gaceta Oficial de Bolivia (2007). *Decreto Supremo 29221: Se incorpora al Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas en la estructura del Ministerio de Hidrocarburos y Energía* (ed. 3016). La Paz – Bolivia: Autor.

Gaceta Oficial de Bolivia (2007). *Decreto Supremo 29272: Plan Nacional de Desarrollo* (ed. esp. N° 0103). La Paz – Bolivia: Autor.

Gaceta Oficial de Bolivia (2008). *Decreto Supremo 29644: Establece la naturaleza jurídica de ENDE* (ed. N° 3105). La Paz – Bolivia: Autor.

Gaceta Oficial de Bolivia (2009). *Decreto Supremo 29894: Estructura organizativa del órgano ejecutivo del Estado Plurinacional de Bolivia* (ed. 116ESP). La Paz – Bolivia: Autor.

Gaceta Oficial de Bolivia (2009). *Decreto Supremo 0071: Creación de las Autoridades de Fiscalización y Control Social* (ed. 119ESP). La Paz – Bolivia: Autor.

Gaceta Oficial de Bolivia (1994). *Ley N° 1600: Ley del Sistema de Regulación Sectorial - SIRESE* (ed. 1853). La Paz – Bolivia: Autor.

Gaceta Oficial de Bolivia (1994). *Ley N° 1604: Ley de Electricidad* (ed. 1862). La Paz – Bolivia: Autor.

Gaceta Oficial de Bolivia (2002). *Ley N° 2341: de Procedimiento Administrativo* (ed. 2390). La Paz – Bolivia: Autor.

Hernández, R.; Fernández, C. & Baptista, P. (2006). *Metodología de la Investigación* (4a. ed.). México D.F.- México: McGraw-Hill Interamericana.

La Casa del Consumidor ODECO-SIRESE (2008). *Memoria Institucional 2007*. La Paz- Bolivia: Autor.

La Casa del Consumidor ODECO-SIRESE (2009). *Reporte Estadístico*. La Paz – Bolivia: Autor.

Lara, C. (2002). *Problemas esenciales de la regulación económica y los Consumidores en América Latina*. Recuperado el 15 de julio de 2012 de <http://www.omal.info/docs/dc59.pdf>

Ministerio de Hidrocarburos y Energía (s.f.). *Objetivos estratégicos para el área de electricidad*. Recuperado el 25 de octubre de 2011 de [http://www.hidrocarburos.gob.bo/sitio/index.php?option=com\\_content&view=article&id=55&Itemid=96](http://www.hidrocarburos.gob.bo/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=96)

Ovalle, J. (2000). *Derechos del Consumidor*. Recuperado el 25 de mayo 2012, de <http://www.libros.publicaciones.ipn.mx/Nuestros%20Derechos/NuestrosDerechos/DelConsumidor.pdf>

Piris, C. (2000). *Evolución de los derechos del Consumidor*. Recuperado el 15 de mayo de 2012, de [http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/Piris2.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/Piris2.pdf)

Rocha, C. (2005). *La necesidad de implementar principios de protección al Consumidor en la Comunidad Andina*. Tesis de maestría no publicada, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, Quito, Ecuador.

Superintendencia de Electricidad (2006). *Regulación del sector eléctrico 10 años 1996-2006*. La Paz- Bolivia: Autor.

Superintendencia de Electricidad (2008). *Anuario estadístico 2007*. La Paz- Bolivia: Autor.

Superintendencia de Electricidad (2009). *Presentación de El Rol de la Superintendencia de Electricidad*. La Paz - Bolivia.

Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones (2010), *Propuesta de Política Nacional de Defensa del Consumidor y Usuario en Bolivia*. La Paz- Bolivia: Autor.

Viceministerio de Defensa de los Derechos del Usuario y del Consumidor (s.f.). *Centros de protección de los Consumidores*. Recuperado el 5 de mayo de 2012 de <http://www.consumidor.gob.bo/index.php/centros>

Viceministerio de Defensa de los Derechos del Usuario y del Consumidor (s.f.). *Informe Gestión 2009*. Recuperado el 5 de mayo de 2012 de [http://www.consumidor.gob.bo/pdf/Informe\\_impression\\_Gestion\\_2009.pdf](http://www.consumidor.gob.bo/pdf/Informe_impression_Gestion_2009.pdf)

Viceministerio de Defensa de los Derechos del Usuario y del Consumidor (s.f.). *Informe Gestión 2010*. Recuperado el 5 de mayo de 2012 de <http://www.consumidor.gob.bo/pdf/semestralFINALresumen.pdf>

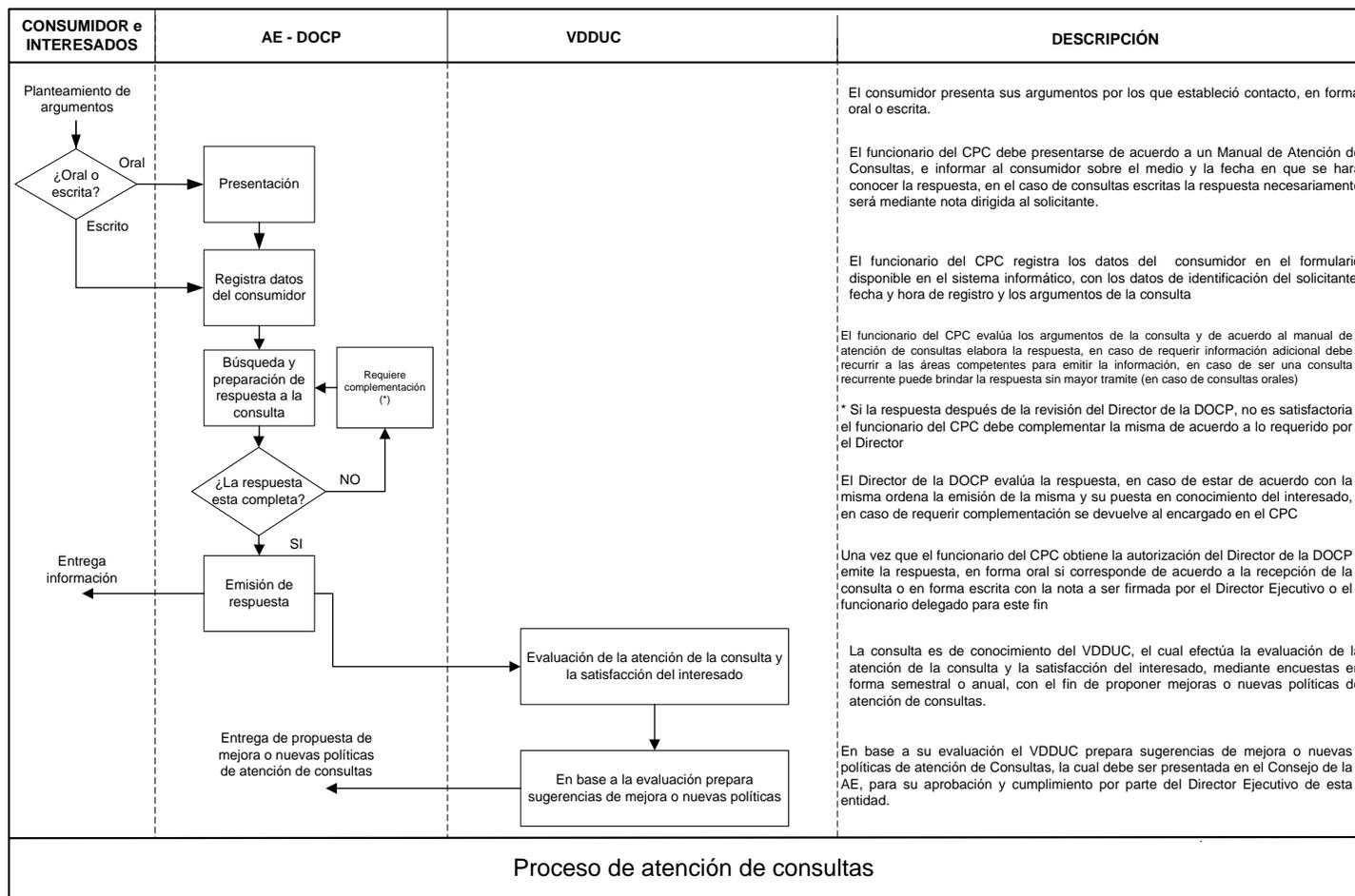
Viceministerio de Defensa de los Derechos del Usuario y del Consumidor (s.f.). *Informe Gestión 2011*. Recuperado el 30 de mayo de 2012 de <http://www.consumidor.gob.bo/pdf/INFORME.pdf>

Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas. (2010). *Plan de Universalización Bolivia con Energía 2010-2025*. La Paz- Bolivia: Autor.

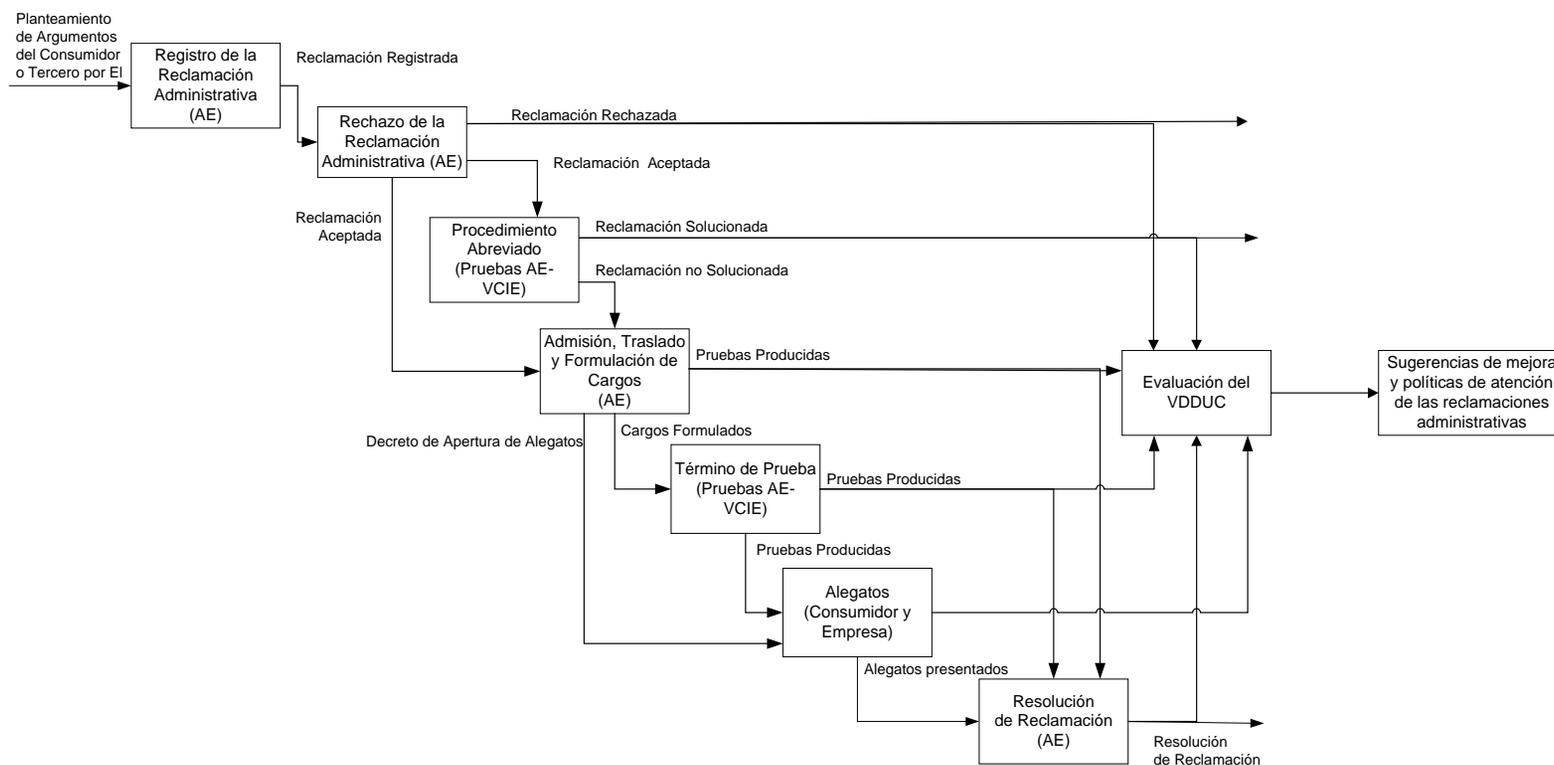
Viceministerio de Energía e Hidrocarburos (2000). *Anuario estadístico del sector eléctrico boliviano 1999*. La Paz- Bolivia: Autor.

## **ANEXOS**

Anexo 1. Proceso de Atención de Consultas.

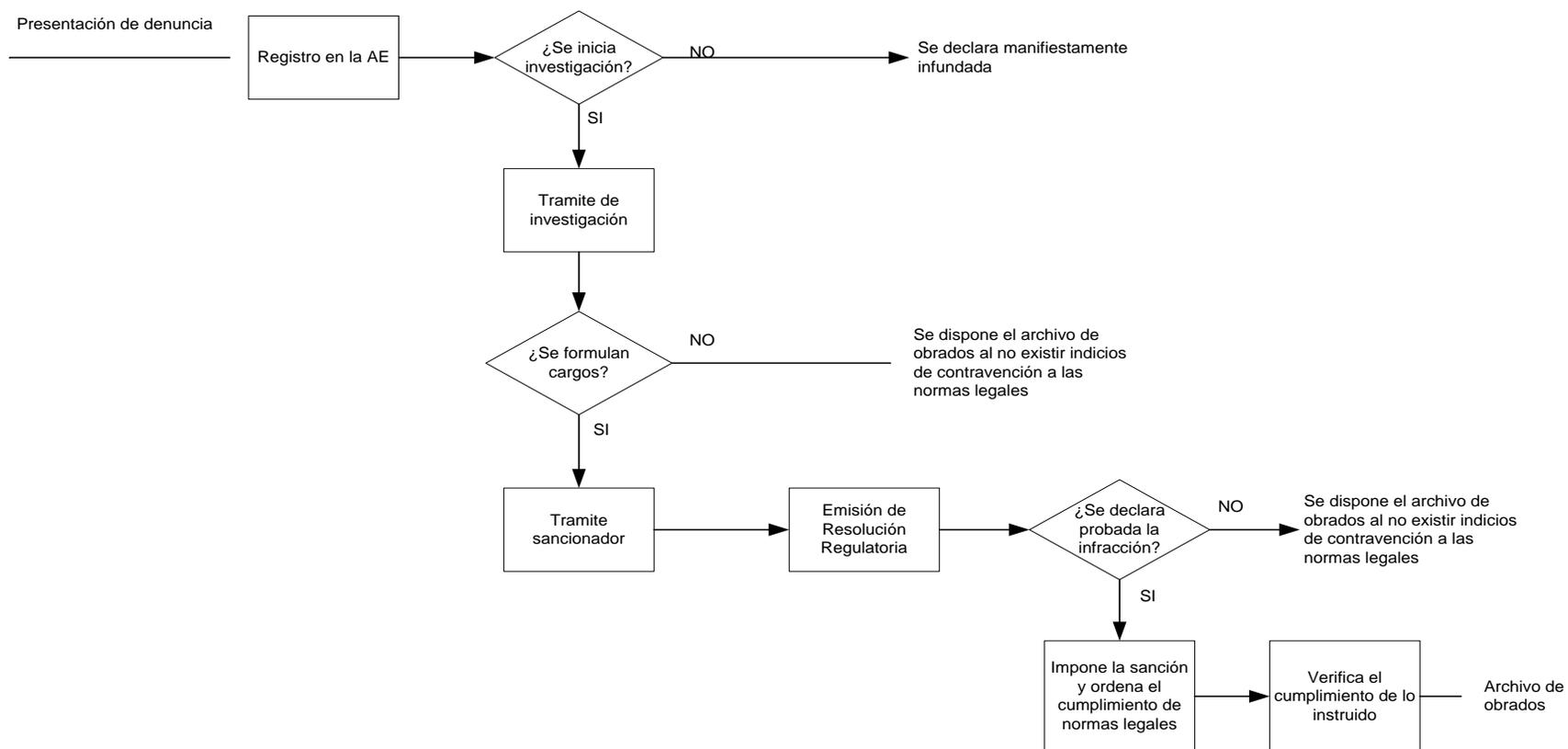


## Anexo 2. Mapa del proceso atención de reclamaciones administrativas



Mapa del Proceso Atención de Reclamaciones Administrativas

### Anexo 3. Mapa del proceso de atención de denuncias



**Mapa del Proceso: Tramitación de Denuncias**

## Anexo 4. Proceso de tramitación de la denuncia en la AE

