

**RECOMENDACIONES SOBRE
INDEPENDENCIA, CONFLICTOS DE
INTERÉS Y PROCESOS DE DISEÑO EN
AUTORIDADES REGULATORIAS.**

MARZO 2023

Producto 2

Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo
Universidad de Los Andes



Producto 2. Recomendaciones sobre independencia, conflictos de interés y procesos de diseño en autoridades regulatorias.

Edición digital
Marzo 2023

© 2023 Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo
Carrera 1 No. 19 -27, Bloque AU, Bogotá, D.C., Colombia. Teléfono: 3394949, ext. 2073
escueladegobierno@uniandes.edu.co
gobierno.uniandes.edu.co

AUTORES

Camilo Ignacio González Becerra
Joan Sebastian Rodriguez Muñoz
Catherine Benavides

DIRECTORA ESCUELA DE GOBIERNO ALBERTO LLERAS CAMARGO

María Margarita Zuleta

Coordinación Editorial

Camilo Ignacio González Becerra
Nastassja Rojas Silva

Este documento fue posible gracias al apoyo generoso del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este documento es responsabilidad de DAI y de la Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

Contenido

Introducción	4
Metodología	4
Revisión de prácticas internacionales	4
Selección de reguladores	5
Análisis del estado de las prácticas regulatorias.	6
Resultados.....	8
Buenas prácticas regulatorias generales	8
Prácticas como requisitos legales.....	8
Resultados por dimensión:	9
Resultados por entidad:.....	11
Recomendaciones	14
Referencias.....	17
Anexos.....	19

Introducción

En este documento presentamos los resultados de una investigación que busca comparar el funcionamiento de los reguladores en Colombia con la frontera de las mejores prácticas a nivel internacional. Específicamente nos enfocamos en aquellas prácticas relacionadas con transparencia, independencia y el manejo de grupos de interés, incluyendo la gestión de posibles conflictos de interés.

Nos interesa estudiar las autoridades regulatorias por varias razones. Si bien estas son organizaciones públicas, su naturaleza y funciones las hace de especial interés. Primero, tienden a tener capacidad de instaurar normas generales de obligatorio cumplimiento para las empresas y ciudadanos. Esto les da una función cuasi-legal. Segundo, su financiación no solo viene del presupuesto general de la nación, sino que pueden poner sanciones y cobrar tarifas y contribuciones a los actores de los sectores que regulan. Tercero, su correcto funcionamiento se espera que genere confianza y certidumbre tanto en organizaciones como en la sociedad civil. Cuarto, se espera que en la forma como toman decisiones se consulte con diferentes actores que pueden ser afectados por las decisiones regulatorias. Finalmente, por esa particularidad de las funciones que tiene estas organizaciones son susceptibles a intentos de influencia indebida por el sector privado (captura) o a ser presionadas o intervenidas por actores políticos.

Por estas razones, a nivel mundial se ha reconocido que este tipo de organizaciones deben tener obligaciones especiales de transparencia, independencia en su toma de decisiones, y estrategias y protocolos específicos para manejar grupos de interés y gestionar conflictos. Es por eso, que consideramos que este estudio tiene un potencial importante para avanzar en la forma como se gobiernan los organismos regulatorios en Colombia y mejorar su transparencia, la confianza en ellos y la forma como toman decisiones.

Para lograr el objetivo de este documento, hemos desarrollado una metodología que incluye la revisión de prácticas regulatorias de distintas autoridades y organismos internacionales, la selección de reguladores colombianos para luego analizar el grado de cumplimiento de estas buenas prácticas regulatorias. Para revisar el cumplimiento revisamos no solo las obligaciones legales generales, sino las particulares de cada organización, sus documentos y manuales internos, como las prácticas que vayan más allá de la norma. Partiendo de dicha revisión, construimos recomendaciones específicas que buscan fortalecer los aspectos donde más fragilidad encontramos en el caso colombiano.

En las siguientes secciones describiremos en detalle nuestra metodología, presentaremos nuestros hallazgos, y daremos algunas recomendaciones sobre los principales problemas identificados.

Metodología

Para el desarrollo de esta investigación consideramos una metodología que evaluara el contexto regulatorio colombiano a la luz de las prácticas regulatorias de frontera. Dividimos la construcción de este documento en tres etapas descritas a continuación:

Revisión de prácticas internacionales

La primera actividad que desarrollamos fue la revisión de buenas prácticas que siguen distintas autoridades regulatorias a lo largo del proceso de regulación. También consultamos prácticas que organismos de consulta internacionales sugieren seguir. Las autoridades regulatorias que seleccionamos se caracterizan por ser reconocidas por organismos internacionales por la calidad de sus procesos regulatorios. A su vez, los organismos internacionales escogidos se destacan por haber

estudiado extensivamente los procesos regulatorios. Construimos un vector con 170 buenas prácticas. En concreto, mapeamos las prácticas regulatorias de:

- La Oficina de Información y Asuntos Regulatorios (OIRA) de la Casa Blanca, del Gobierno de los Estados Unidos.
 - De *“Identifying Reducing Regulatory Burdens (Executive Order 13610)”* identificamos 9 prácticas (2012).
 - De *“Regulation and Independent Regulatory Agencies (Executive Order 13579)”* identificamos 2 prácticas (2011).
 - De *“Improving Regulation and Regulatory Review”* identificamos 13 prácticas (2011).
- La Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) del Gobierno de México.
 - Del documento *“Mejores Prácticas Municipales de Mejora Regulatoria”* tomamos 7 prácticas (2019).
- La Oficina de Productividad y Emprendimiento Nacional (OPEN) del Gobierno de Chile.
 - De la *“Guía Chilena para una Buena Regulación”* tomamos 2 prácticas (2019).
- La Oficina de Mejora Regulatoria (BRDO) del Gobierno del Reino Unido.
 - Del documento *“Better Regulation Framework”* extrajimos 1 práctica (2020).
 - Del documento *“Regulators’ Code”* tomamos 14 prácticas (2014).
 - Del documento *“Consultation Principles”* seleccionamos 11 prácticas (2018).

Por su parte, los organismos internacionales que consultamos fueron:

- La Comisión Europea del Gobierno de la Unión Europea (CE).
 - Del documento *“Better Regulation Guidelines”* identificamos 27 prácticas (2021).
- La División de Política Regulatoria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD).
 - De *“Regulatory Policy Outlook 2021”* tomamos 9 prácticas (2021).
 - De *“Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia”* tomamos 14 prácticas (2014).
 - De *“Indicators on the Governance of Sector Regulators”* tomamos 12 prácticas (2018).

También consultamos el capítulo 28 sobre Buenas Prácticas Regulatorias del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC 2019) del que extrajimos 41 prácticas, y el libro *Autoridades regulatorias, soft law administrativo y jurisprudencia*, de Natalia Franco y Manuel Restrepo (2021) del que tomamos 8 prácticas.

Selección de reguladores

Para constituir nuestro segundo vector de análisis seleccionamos cinco autoridades regulatorias colombianas obedeciendo dos principios: (i) la representación de autoridades regulatorias con diferente naturaleza, algunas se concentran en actividades de supervisión como las superintendencias, y otras se concentran en la elaboración de regulaciones generales como comisiones y unidades regulatorias, y (ii) la representación de diferentes sectores de la economía. Las autoridades seleccionadas fueron:

- **La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC):** La SIC es una entidad pública del gobierno de Colombia encargada de proteger y promover los derechos de los consumidores, la libre competencia, la propiedad industrial, los datos personales y la metrología legal. También vela por el cumplimiento de las normas y los contratos en los sectores regulados, y fomenta la innovación y el desarrollo empresarial (2023).

- **La Superintendencia de Transporte (ST):** La ST es una entidad pública del gobierno de Colombia cuya función es vigilar, inspeccionar y controlar las actividades relacionadas con el tránsito, el transporte y su infraestructura. Además, protege los derechos de los usuarios del servicio de transporte y supervisa el cumplimiento de las normas y los contratos por parte de los operadores y concesionarios (2023).
- **La Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF):** La URF es una entidad pública del gobierno de Colombia que se encarga de elaborar y proponer normas y estudios para el desarrollo del sistema financiero y el mercado de capitales en el país. Apoya al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la formulación e implementación de la política financiera, y coordina con otras autoridades financieras nacionales e internacionales (2023).
- **La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG):** La CREG es una entidad pública del gobierno de Colombia que se dedica a regular los sectores de energía eléctrica, gas natural, gas licuado del petróleo y combustibles líquidos, y que busca garantizar la calidad, eficiencia y competitividad de los servicios públicos domiciliarios y el acceso universal a los mismos. Al mismo tiempo garantiza la protección de los derechos de los usuarios y la sostenibilidad ambiental de las actividades reguladas (2023).
- **La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA):** La CRA es una entidad pública del gobierno de Colombia que tiene como misión regular los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, también los servicios complementarios de disposición final de residuos sólidos y tratamiento de aguas residuales. Esta entidad también define normas técnicas y de calidad para la prestación de estos servicios, protege los derechos de los usuarios y promueve la sostenibilidad ambiental y social de las actividades reguladas (2023).
- **La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA):** La ANLA es una entidad pública del gobierno de Colombia que tiene como función otorgar, modificar, hacer seguimiento y controlar las licencias, permisos y trámites ambientales de los proyectos, obras o actividades que puedan generar impactos ambientales significativos en el país. La ANLA también vela por la prevención y mitigación de los efectos negativos sobre el ambiente y los recursos naturales renovables, y promueve la participación ciudadana y el desarrollo sostenible (2023).

Análisis del estado de las prácticas regulatorias.

Para construir el análisis cruzamos nuestros vectores de buenas prácticas y el de autoridades regulatorias seleccionadas. De las 170 buenas prácticas regulatorias identificadas, evaluamos 110 y nos concentramos en 96 que estaban relacionadas con temas de transparencia, el relacionamiento con grupos de interés y la independencia de la autoridad regulatoria. El cruce se hizo en dos dimensiones:

a) Identificación de recomendaciones aplicadas en la práctica:

En esta identificación revisamos una a una las prácticas extraídas del vector de buenas prácticas eran aplicadas, efectivamente, por las autoridades regulatorias del vector de autoridades. Para esto revisamos propuestas regulatorias sometidas a comentarios durante el mes de febrero de 2023 y en periodos previos. Revisamos los textos presentados para comentarios, los sitios web en los que fueron presentados, cualquier información o documentos asociados publicados por las autoridades regulatorias.

Por otra parte, revisamos manuales, guías, y documentos en los que las autoridades describieran sus procesos de elaboración y consulta de propuestas de regulación. Hicimos énfasis en sus reglamentos internos, nos concentramos en la sección de Transparencia y Acceso a la Información, revisamos los apartados de Manuales y Políticas buscando documentos que abordaran las temáticas objeto de estudio. Los documentos que más revisamos fueron los Manuales de contratación y de existir en la entidad, la Política Anticorrupción y Protocolos de Atención al Ciudadano. Adicionalmente, en el buscador de palabras de la página web de cada entidad, identificamos si la autoridad contaba con un Código de Buen Gobierno, Ética, Integridad o similar y en caso de existir fue revisado. Por último, tuvimos en cuenta el sistema de Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias que disponía la entidad, la existencia de Líneas Ética o similares.

b) Identificación marco normativo con relación a las recomendaciones

Dividimos el proceso de identificación del marco normativo en dos fases. En la primera buscamos las normas, leyes y decretos, del nivel más amplio en su aplicación, es decir, la normatividad aplicable a las entidades públicas en abstracto, sin señalar directamente a las autoridades regulatorias. En el segundo momento, investigamos leyes y decretos que reglamentaran de manera exclusiva a las autoridades regulatorias.

En el primer momento del estudio, decidimos revisar las siguientes leyes dada su temática y aplicabilidad en las autoridades regulatorias: (i) Ley 2195 de 2022 por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones; (ii) Ley 1712 de 2014 por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones; (iii) Decreto 103 de 2015 por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones; (iv) Ley 2013 de 2019 por medio del cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y el registro de los conflictos de interés; y (v) Ley 1437 de 2011 por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Para la segunda fase de la revisión del marco normativo identificamos los siguientes decretos que reglamentan de manera exclusiva las funciones regulatorias. Para hacer este acercamiento, revisamos la Guía para realizar la consulta pública en el proceso de producción normativa que está dirigida a entidades interesadas en el desarrollo de ejercicios de consulta pública durante el proceso de producción normativa, la cual trajo a colación los siguientes decretos: Decreto 1081 de 2015, Decreto 270 de 2017 y Decreto 1609 de 2015. El primer decreto es un Decreto Único Reglamentario, por lo tanto estudiamos sólo lo correspondiente a mejora normativa en los procesos de creación de resoluciones cuyo objetivo es la regulación. En esta línea, el Decreto 270 de 2017 modificó varios artículos del Decreto 1081 de 2015 y por ende fue necesario revisarlo. Para finalizar, el Decreto 1609 de 2015 no tiene un énfasis exclusivo hacia los reguladores, sin embargo, su reglamentación está enfocada en dar pautas y orientar la construcción de resoluciones de entidades nacionales, en consecuencia, no corresponde a una norma de la primera fase de estudio en donde la temática central era el marco normativo sobre transparencia.

Es relevante destacar que estudiamos cada fase de manera individual, al diligenciar el análisis este sólo tuvo en cuenta la normatividad a la cual hacía referencia el momento de estudio. Por ejemplo, en los resultados es posible encontrar momentos donde la normatividad general, es decir la legislación del primer grupo, niega que el ordenamiento jurídico colombiano aplique determinada recomendación. Sin embargo y aún dentro del ejemplo, al pasar a la segunda fase de revisión, donde

están los decretos más específicos, identificamos que está recomendación si está reglamentada en nuestro ordenamiento, por lo tanto, este hallazgo queda claramente identificado y diferenciado del anterior. En línea con el caso descrito, esto significa que la normatividad general que estudia la transparencia y la independencia en el orden nacional y para todas las entidades públicas no prevé esta recomendación, pero la normatividad que aborda el proceso regulatorio y la construcción de regulaciones sí la tiene en cuenta y ya la incorporó en su normatividad.

Resultados

En esta sección nos concentramos en discutir a la luz de nuestras revisiones, que prácticas identificamos, cuantas de estas son requeridas por el marco legal colombiano, cuáles prácticas son implementadas por las autoridades regulatorias seleccionadas, y cuáles no. Presentaremos nuestros resultados en dos niveles: (i) por dimensión de análisis haciendo énfasis en el cumplimiento de buenas prácticas; y (ii) por autoridad regulatoria enfocándonos en que prácticas no se implementan. El análisis completo se puede encontrar en el anexo b.

Buenas prácticas regulatorias generales

La aplicación de buenas prácticas es muy diversa entre las distintas autoridades regulatorias. Algunas autoridades están organizadas alrededor de una oficina de coordinación regulatoria, como es el caso de los Estados Unidos, en el que la OIRA promueve la adhesión de todo el gobierno a buenas prácticas de mejora regulatoria, identifica y desarrolla mejoras en los procesos regulatorios, identifica superposiciones o duplicaciones entre regulaciones entre otras cosas.

Es común que los órganos hagan énfasis en la necesidad de que las decisiones regulatorias se tomen con base en evidencia. Se promueve en general que los reguladores se aseguren de que la información que usan es apropiada para el contexto en que se la utiliza. Adicional, recomienda que se llegue a conclusiones a través de metodologías estadísticas sólidas. Reiterativamente, se hacen llamados a la implementación de evaluaciones de impacto para estimar el efecto que tendrán las regulaciones propuestas en sectores específicos de la economía o segmentos de la población. También se hace énfasis en la necesidad de hacer evaluaciones retrospectivas periódicas que por un lado, sean capaces de identificar y dar de baja regulaciones obsoletas o poco prácticas, y que por el otro den cuenta del desempeño del acervo regulatorio y si este cumple con los objetivos para los cuales se implementó.

Por último, hacen un llamado a aproximarse a políticas regulatorias comprensivas, que ayuden a los regulados a entender las regulaciones y sus responsabilidades respecto a estas, que sean flexibles en tiempos de crisis para los regulados, y que propendan por la simpleza y efectividad del acervo regulatorio.

Prácticas como requisitos legales

Como resultado de nuestro análisis jurídico encontramos que las autoridades regulatorias seleccionadas en Colombia están obligadas a cumplir con el 16% de las prácticas buenas prácticas regulatorias evaluadas. Si nos concentramos en las buenas prácticas que tienen que ver con las tres dimensiones en las que hicimos énfasis; transparencia, independencia y grupos de interés, el porcentaje de obligatoriedad de cumplimiento se eleva a 19%. Y si desagregamos la obligatoriedad por dimensión, encontramos que los porcentajes son: 13%, 38% y 15%, respectivamente.

Resultados por dimensión:

De las 110 buenas prácticas que fueron sujetas de evaluación, encontramos que las autoridades regulatorias seleccionadas implementan en promedio 1 de cada 4, en concreto el 25.9% de estas. Si nos concentramos en las 96 prácticas relacionadas con transparencia, independencia, y relacionamiento con grupos de interés, encontramos que el cumplimiento promedio es del 26,2%.

a) *Transparencia*

Identificamos 56 prácticas que tienen relación con la transparencia. En el contexto de este documento definimos las prácticas asociadas con transparencia como prácticas que promuevan procesos y regulaciones visibles, rastreables y monitoreables por terceros interesados en hacer seguimiento a los documentos y al proceso.

Muchos reguladores consideran conveniente la definición de agendas regulatorias claras en las que los regulados puedan conocer, usualmente al principio del año, las regulaciones que razonablemente los reguladores esperan expedir o modificar. Es común que muchas prácticas se concentren en la efectividad de este mecanismo, sugiriendo que en la elaboración de regulaciones es necesario los procesos de consulta y llegar a acuerdos antes de la publicación de regulaciones definitivas. Muchas veces se enuncia que las consulta deben ser públicas y hacerse a través de sitios web para que cualquier individuo o a agrupación pueda ser capaz de presentar comentarios. Frente a este último punto encontramos que algunos reguladores en el mundo están empezando a incluir estrategias para nivelar el acceso en los procesos de consulta. Específicamente, incluyendo apoyos económicos o asistencia técnica para que los grupos menos organizados y con menos recursos puedan participar

Las propuestas de regulación, y en algunos casos las regulaciones, deben estar acompañadas de motivaciones en las que no solo haya descripciones suficientes para dimensionar su alcance, también deben ser explícitas en términos de cuáles son los objetivos que persiguen, como estos objetivos representan mejores escenarios respecto al estado previo de las cosas. Se debe ser claro respecto a cuáles son las alternativas regulatorias que se contemplaron al momento de construir la regulación, como se tomó la decisión sobre por cuál alternativa optar y con qué información.

En promedio, las autoridades seleccionadas cumplen con el 31% de las prácticas de transparencia.

Algunos ejemplos de buenas prácticas de transparencia que hoy son implementadas son:

- **Agendas regulatorias claras:** La SIC, la URF y la CRA hacen públicos documentos en los que relacionan las regulaciones que razonablemente esperan expedir a lo largo del año. En la CREG el documento también incluye regulaciones vigentes que esperan modificar.
- **Evaluación de impacto:** El Departamento Nacional de Planeación construyó para la SIC una guía metodológica para la elaboración de mediciones de impacto. Esta guía describe las distintas etapas del proceso para análisis de impacto simple y completo.
- **Unificación normativa:** La ST ha unificado su acervo regulatorio en lo que denominan "la circular única". Esta circular agrupa la normatividad del sector transporte en la órbita de la superintendencia
- **Sinergia regulatoria:** La URT elabora "documentos técnicos" que combinan estudios económicos y jurídicos, y cumplen el papel de pseudo - evaluaciones de impacto. Estos documentos no solo motivan las propuestas de regulación explicando su necesidad y exponiendo sus objetivos, sino que incluyen análisis jurídicos y económicos con el potencial de evitar controversias jurídicas posteriores a la implementación de las regulaciones.

Dentro del marco normativo que se ha creado solamente para autoridades regulatorias, encontramos que, de las 51 prácticas relacionadas a la transparencia, 22 ya fueron implementadas en este marco normativo específico, lo cual evidencia que las demás prácticas aún no forman parte de una reglamentación especial para este tipo de entidades.

b) Independencia

Identificamos 21 prácticas que tienen que ver con independencia. En nuestra selección de prácticas categorizamos como buenas prácticas que tenían que ver con independencia a aquellas que promovieran la autonomía de las autoridades regulatorias en términos de su capacidad de tomar de decisiones y de su funcionamiento.

En general, las buenas prácticas de independencia buscan limitar la influencia que el gobierno central pudiera ejercer sobre las autoridades regulatorias. Muchas de las recomendaciones hacen énfasis en garantizar la independencia de las autoridades regulatorias en varios niveles. Es común que se busque garantizar que la competencia profesional en el sector sea un requisito para acceder a posiciones de liderazgo al interior de las autoridades regulatorias. Entre otros casos se sugiere el establecimiento de direcciones colegiadas. También se sugiere promover la estabilidad de los funcionarios en posiciones directivas, así como establecer claramente causales para su cese anticipado.

Son comunes las prácticas que promueven autonomía en términos de la conformación de cuerpos técnicos autónomos, independencia para que las autoridades regulatorias puedan generar, recaudar y administrar sus propios recursos. También se sugiere establecer límites de la autoridad central para impartir directrices u órdenes a los reguladores, definir su estrategia, o programa. Algunas prácticas enfatizan en diseño institucional relacionado con el control que reciben las autoridades regulatorias por parte del ejecutivo o el legislativo, especialmente dentro de periodos de elecciones en los que pueden emerger incentivos perversos.

De acuerdo con nuestra revisión, las autoridades regulatorias seleccionadas cumplen en promedio con el 38% de las buenas prácticas identificadas.

Entre las buenas prácticas de independencia que hoy se cumplen están:

- **Competencia:** La SIC, la CREG, la CRA y la ANLA tienen en cuenta para el nombramiento de sus directivos la competencia profesional de estos en el sector en el que participan.
- **Presupuestos autónomos:** Todas las autoridades regulatorias evaluadas cuentan con autonomía financiera y presupuestal, además cuentan con patrimonio propio.
- **Cese justificado:** En el caso de la CREG y la CRA en la ley se definen causales para el cese anticipado de sus directivos.

En el marco normativo que reglamenta de manera especial a las autoridades regulatorias, encontramos que dicha normatividad no ha acogido ninguna de las 21 prácticas relacionadas a la transparencia, dejando un vacío en las demás recomendaciones identificadas.

c) Grupos de interés y gestión de conflictos

Para la elaboración de este documento categorizamos como prácticas en la órbita del relacionamiento con grupos de interés aquellas que, por un lado, buscaran reducir el surgimiento de conflictos de interés, y que por otro promovieran un relacionamiento efectivo con estos grupos.

Identificamos 53 prácticas que tienen que ver con el relacionamiento con grupos de interés, las autoridades estudiadas seleccionadas cumplen en promedio con el 15% de estas prácticas.

Muchas de las buenas prácticas se relacionan con el proceso de consulta y la influencia de grupos consultivos. Varias enfatizan en informar al público sobre las reuniones que se tienen con grupos de interés, siendo específicos en las descripciones de con quienes son las reuniones, cuáles temas son discutidos y cuáles son los compromisos a los que se llegaron. También se insta a las autoridades regulatorias a poner a disposición del público cualquier información, documento o presentación, recibida de los grupos de interés. Algunas recomendaciones están encaminadas a promover el establecimiento de regímenes de incompatibilidades que limiten los posibles conflictos de interés que surjan cuando se ocupe posiciones de dirección en las autoridades regulatorias.

Algunas prácticas enfatizan la necesidad de hacer los procesos eficientes. Por ejemplo, se sugiere publicar toda la información relevante para entender, motivar y justificar propuestas de regulación en sitios web accesibles. Además, se sugiere que las propuestas de regulación estén acompañadas por la información de contacto de algún un funcionario que acompañe la regulación, y pueda resolver dudas a quienes participan del proceso.

Muchas prácticas hablan sobre la necesidad de definir estrategias de consulta, prioricen la evidencia, y en los que se identifique si las propuestas regulación puede tener un impacto especial en segmentos específicos de la economía o la población para así mismo convocarlos y garantizar su representación. Se insta a las autoridades regulatorias a no sustituir los procesos de consulta al público con consultas a grupos de expertos, y también a disponer de plazos razonables para presentar comentarios, así como estar dispuestos a ajustarlos en situaciones de emergencia, también se insta a las autoridades regulatorias a proporcionar a quienes participan del proceso retroalimentación sobre sus comentarios. Algunas buenas prácticas en relación con los grupos de interés que hoy se cumplen son:

- **Trazabilidad de las interacciones:** La SIC, la CRE y la CRA publican una matriz con los comentarios que recibieron en durante el proceso de consulta de sus propuestas de regulación.
- **Claridad de las regulaciones:** La SIC, la URF y la CRA acompañan las propuestas de regulación con documentos en los que se define el objetivo de la regulación y su resultado esperado.
- **Sitios web libres:** Todas las autoridades regulatorias evaluadas mantienen sitios web únicos, gratuitos, accesibles al público en el que son publicadas las propuestas de regulación.

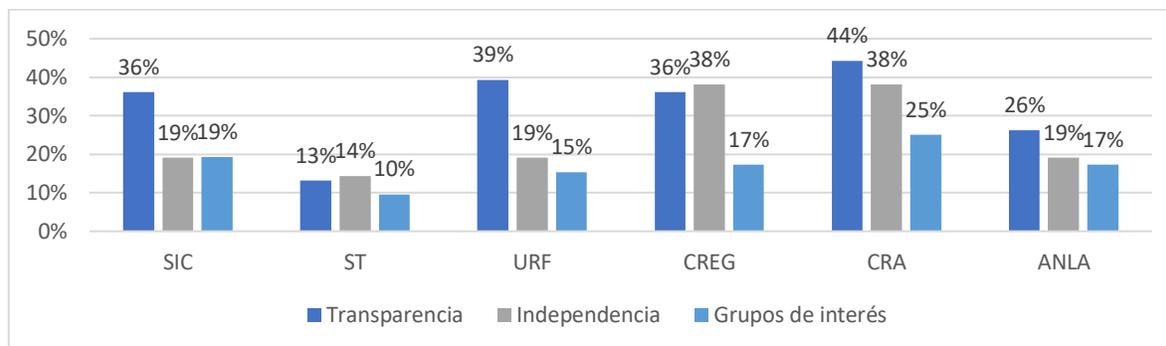
Para finalizar, de las 53 prácticas de esta dimensión, han sido enunciadas 14 en la normatividad que reglamenta a las autoridades regulatorias.

Resultados por entidad:

Cuando revisamos la implementación por autoridades regulatorias nos encontramos que entre las autoridades regulatorias que integran el vector de análisis destacan las comisiones CRA y CREG, con cumplimiento general del 36% y 31% de las buenas prácticas evaluadas. También destaca la URF que integra el 30% de las buenas prácticas en su proceso. La SIC y la ST por su parte, cumplen con el 28% y 11% respectivamente de las buenas prácticas regulatorias. Y finalmente, la ANLA cumple con el 20% del vector de buenas prácticas evaluadas.

En términos del cumplimiento por dimensiones, destaca una vez más la CRA que cumple con el 44% de las prácticas de transparencia, seguida por la URF que cumple con el 39% de las prácticas de esa categoría.

Gráfico – Cumplimiento por entidad y dimensión.



Fuente: Elaboración propia.

Si colapsamos las 96 prácticas evaluadas en 30 macro prácticas que no se sobreponen entre sí obtenemos que los porcentajes de cumplimiento son 33% y 17% para la SIC y la ST respectivamente. 53%, 50% y 57% para la URF, la CREG y la CRA, y 30% la ANLA.

Cuando indagamos en las buenas prácticas que las autoridades regulatorias seleccionadas no cumplen nos encontramos que:

a) Superintendencia de Industria y Comercio

Entre las principales prácticas que la SIC no implementa están:

- Cuando se publica una propuesta de regulación, esta no está acompañada por una descripción breve de la regulación planteada.
- No se implementan revisiones retrospectivas periódicas con el fin de identificar reglamentaciones obsoletas o ineficientes.
- No se implementa una estrategia para identificar grupos de interés relevantes con el ánimo de hacer el proceso de representación representativo. Quienes participan del proceso terminan autoseleccionándose.
- No se definen cláusulas de excepción que ajusten los procesos de consulta en tiempos de crisis.

b) Superintendencia de Transporte

Entre las principales prácticas que la ST no implementa están:

- La ST no publica anualmente una lista con las regulaciones que razonablemente espera expedir o modificar a lo largo del siguiente año.
- Cuando se publican propuestas de regulación, estas no están acompañadas por análisis sobre su impacto económico, jurídico, o su motivación.
- La ST no publica en su sitio web descripciones de sus procesos para la elaboración y la consulta de regulaciones.

c) Unidad de Regulación Financiera

Entre las principales prácticas que la URF no implementa están:

- La URF no pone a disposición del público los comentarios que recibe durante el proceso sus procesos de consulta.
- No se define una estrategia de consulta que busque identificar y consultar especialmente a quienes potencialmente pueden verse afectados por la regulación propuesta.
- La normatividad asociada con la URF no impone restricciones sobre la competencia profesional para el nombramiento de sus directivos.

d) Comisión de Regulación de Energía y Gas

Entre las principales prácticas que la CREG no implementa están:

- Cuando una propuesta se somete a consulta pública, no va acompañada con la información de contacto de algún funcionario responsable de dicha regulación y que pueda responder preguntas sobre la propuesta de regulación.
- No hay evidencia de que en los procesos de consulta se consideren solicitudes de ampliación del plazo de consulta ante solicitudes razonables.
- La CREG no publica información sobre los costos y beneficios asociada a las regulaciones presentadas a lo largo del último año.

e) Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico

Entre las principales prácticas que la CRA no implementa están:

- Cuando se publica una propuesta de regulación, esta no está acompañada por una descripción breve de la regulación planteada.
- La CRA no anima a los consultados a presentar evidencia junto con sus comentarios ante propuestas de regulaciones.
- No hay evidencia de que se retroalimente los comentarios recibidos durante el proceso de recepción de comentarios por parte del público.

f) Autoridad Nacional de Licencias Ambientales

Entre las principales prácticas que la ANLA no implementa están:

- La ANLA no pone a disposición del público los documentos que les hacen llegar quienes participan del proceso de consultas.
- No hay evidencia de que la CRA haga evaluaciones políticas previas a la elaboración y puesta en consideración de sus propuestas de regulación.
- En la normatividad en la que se origina esta entidad no se definen causales para el cese anticipado de sus funciones.

Del total de 30 macro prácticas identificadas la SIC, la ST y la ANLA cumplen con el 33%, 17% y 20% de estas a pesar de estar obligadas a cumplir con el 20%, Por su parte la URF, la CREG, la CRA cumplen con el 53%, 50, y 57% a pesar de estar obligadas a cumplir con el 23%.

Recomendaciones

Como resultado de nuestro análisis hemos concentrado nuestra revisión en cinco hallazgos principales, y sobre los que es posible pensar en estrategias de mejora.

	Problemática	Recomendación
<p>1. Coordinación de los reguladores</p>	<p>En Colombia el origen cada autoridad regulatoria está supeditada al origen de su sector. Esto hace que el marco normativo con el que se rigen las autoridades regulatorias este fragmentado y sea heterogéneo. Lo que hace difícil homogeneizar prácticas, requisitos y coordinar su trabajo. Especialmente, para poder exigir las obligaciones de transparencia, las garantías de transparencia, y la gestión de grupos de interés de manera homogénea.</p> <p>Es necesario delimitar la naturaleza y la competencia de las autoridades regulatorias, homogeneizar sus marcos normativos, y facilitar la coordinación entre sus distintas actividades.</p> <p>Se debe rastrear potenciales superposiciones o duplicaciones, además de prevenir requisitos incompatibles entre autoridades.</p>	<p>En la medida que las autoridades regulatorias se derivan de las leyes y decretos que coordinan sus sectores, existen dos vías naturales para hacerlo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Se puede proponer en una ley para órganos regulatorios que ordene a las autoridades en esta materia. ○ Se podría fundar una oficina en la presidencia de la república, que por definición está por encima de los diferentes sectores, para que coordine y homogenice a de las distintas autoridades.
<p>2. El proceso de consulta.</p>	<p>La forma como se dan los procesos de consulta en la actualidad, en los que se publican borradores de las propuestas de regulación y se llama a al público a formular comentarios son problemáticos en dos niveles:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quienes participan de las consultas termina autoseleccionándose y siendo poco representativos. • Tampoco existen incentivos para que la participación en el proceso de consulta se base en evidencia. 	<p>Una forma práctica de abordar ambas problemáticas es la que desarrollo la Autoridad Reguladora de Servicios Energéticos (ERSE) del gobierno de Portugal, que formó un “consejo consultivo” en el que participan representantes de entidades del gobierno, el sector productivo, y los consumidores, es financiado por la autoridad regulatoria y que es el que tiene la responsabilidad de revisar las propuestas de regulación que tiene origen en dicha entidad.</p> <p>También se pueden introducir mecanismos de financiación técnica</p>

		y logística para que los grupos con menos recursos puedan participar.
3. Información pública	<p>La forma como hoy se formulan y comentan las propuestas de regulación hacen difícil rastrear como los diferentes grupos de interés influyen a lo largo del proceso.</p> <p>Por otra parte, los documentos relacionados con los análisis técnicos de los organismos regulatorios no siempre están en lenguaje claro y de fácil consulta para ciudadanos</p>	<p>El proceso podría ser mucho más transparente si las autoridades regulatorias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hicieran públicos los documentos y comentarios proporcionados por los grupos de interés. • Publicara las minutas de las reuniones, en las que sea explicito que temas se discutieron y que compromisos se suscribieron. <p>Adicionalmente, la información podría publicarse en lenguaje mucho claro y simplificado para facilitar la consulta y veeduría de los ciudadanos.</p>
4. Fortalecer la independencia	<p>La disparidad en el ordenamiento jurídico con el que se ordenan las autoridades regulatorias las hace vulnerables la injerencia del gobierno central.</p>	<p>Se debe dar estructura a la forma como operan las distintas autoridades regulatorias en diferentes direcciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pensar en la conveniencia de que los órganos de dirección sean colegiados más allá de las comisiones regulatorias. Así mismo, retirar o limitar la presencia de los ministros del sector en las juntas directivas o órganos colegiados decisorios • Garantizar que para ocupar posiciones de liderazgo sea necesaria formación técnica en todas las autoridades regulatorias. • Limitar el poder que el gobierno central tiene para impartir ordenes, definir la estrategia o determinar la agenda de este tipo de autoridades.
5. Calidad de la información	<p>La información con la que cuentan las autoridades regulatorias para construir sus regulaciones y para</p>	<p>Los análisis que las distintas autoridades regulatorias hacen deben evolucionar a formas más</p>

	<p>tomar decisiones con frecuencia es insuficiente.</p>	<p>sofisticadas. Hay los análisis económicos y jurídicos que algunas ya elaboran hacia análisis de impacto. Es importante homogenizar las metodologías, y sistematizar los procesos. Esto puede funcionar de manera diferencial para el tipo de regulación y los potenciales grupos que afecta.</p> <p>También es importante incluir estos análisis a lo largo del proceso regulatorio, desde evaluaciones previas sobre el impacto que las regulaciones pueden tener antes de ser implementadas, hasta análisis periódicos sobre su efectividad y pertinencia posterior a su entrada en vigor.</p>
--	---	---

Referencias

- ANLA. 2023. *Somos ANLA*. <https://www.anla.gov.co/nosotros/institucional/somos-anla>.
- Better Regulation Delivery Office. 2020. "Better Regulation Framework."
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/916918/better-regulation-guidance.pdf.
- . 2018. "Consultation Principles."
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/691383/Consultation_Principles__1_.pdf.
- . 2014. "Regulators' Code." <https://www.gov.uk/government/publications/regulators-code>.
- CONAMER. 2019. "Mejores Prácticas Municipales de Mejora Regulatoria."
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/512881/Mejores_pr_cticas_de_Mejora_Regulatoria_en_los_municipios_2a_edicion_portal.pdf.
- CRA. 2023. *¿Quiénes somos?* <https://www.cra.gov.co/transparencia/informacion-entidad/quienes-somos>.
- CREG. 2023. *¿Quiénes Somos?* <https://www.creg.gov.co/creg/quienes-somos>.
- European commission. 2021. "Better Regulation Guidelines." https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.
- Franco, Natalia, and Manuel Restrepo. 2021. *Autoridades regulatorias, soft law administrativo y jurisprudencia*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- OECD. 2014. "Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia." https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-la-politica-regulatoria-en-colombia_9789264201965-es#page21.
- . 2018. "Governance indicators." <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2018-governance-indicators-sector-regulators-jul2021.xlsx>.

- . 2021. "Regulatory Policy Outlook 2021." 2021 https://www.oecd-ilibrary.org/sites/38b0fdb1-en/1/3/3/index.html?itemId=/content/publication/38b0fdb1-en&_csp_=98126082d8cd9c3becbc075f085ad466&itemIGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e13333.
- OIRA. 2012. *Identifying Reducing Regulatory Burdens*. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/legacy_drupal_files/omb/inforeg/inforeg/eo_13609/eo_13610_identifying_and_reducing_regulatory_burdens.pdf.
- . 2011. *Improving Regulation and Regulatory Review*. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/legacy_drupal_files/omb/inforeg/inforeg/eo12866/eo13563_01182011.pdf.
- . 2011. *Regulation and Independent Regulatory Agencies (Executive Order 13579)*. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2011-07-14/pdf/2011-17953.pdf>.
- OPEN. 2019. "Guía Chilena para una Buena Regulación." https://open.economia.cl/wp-content/uploads/2019/04/Guia-Chilena-2019_25abril.pdf.
- SIC. 2023. *Nuestra entidad*. <https://www.sic.gov.co/nuestra-entidad>.
- ST. 2023. *Conoce la supertransporte*. <https://www.supertransporte.gov.co/index.php/la-supertransporte/>.
- T-MEC. 2019. *Buenas prácticas regulatorias (capítulo 28)*. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/465810/28ESP BuenasPracticasRegulatorias.pdf>.
- URF. 2023. *Misión, visión*. https://www.urf.gov.co/webcenter/portal/urf/pages_ai/misinyvisin.

Anexos

a) Anexo a – Tabla de resumen

	¿Del total, cuantas prácticas tienen que ver con esta dimensión?	Cumplimiento promedio	¿Cuántas son requisitos legales?	En porcentaje	¿Cuántas practicas cumple la entidad?						¿Cuántas practicas cumple la entidad como porcentaje de las dimensión?					
					SIC	ST	URF	CREG	CRA	ANLA	SIC	ST	URF	CREG	CRA	ANLA
Transparencia	56	31%	7	13%	20	6	22	18	23	14	36%	11%	39%	32%	41%	25%
Independencia	21	25%	8	38%	4	3	4	8	8	4	19%	14%	19%	38%	38%	19%
Grupos de interés	53	19%	8	15%	11	6	9	10	14	10	21%	11%	17%	19%	26%	19%
Total (evaluadas) (transparencia, independencia, grupos de interés)	95	26,5%	18	19%	27	11	29	30	35	19	28%	12%	31%	32%	37%	20%
Total (evaluadas)	106	26,9%	18	17%	32	11	33	36	39	20	30%	10%	31%	34%	37%	19%
Total (Identificadas)	170															

b) Anexo b – Matriz de buenas prácticas

[Matriz de buenas practicas autoridades regulatorias.xlsx](#)