

TITULO:

**CONSIDERACIONES SOBRE EL MODELO DE LAS AUTORIDADES
ADMINISTRATIVAS DE REGULACIÓN, INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y
CONTROL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ENERGÍA Y
GAS EN COLOMBIA**

AUTOR:

LUCY MARIA MIRANDA ORTEGA – CC. N. 55221596

OTORGADO:

ARTICULO PARA OPTAR EL TITULO DE MAGISTER EN DERECHO

DIRECTOR:

Dr. VLADIMIR MONSALVE

PROGRAMA:

MAESTRIA EN DERECHO

UNIVERSIDAD DEL NORTE

BARRANQUILLA

2012

CONSIDERACIONES SOBRE EL MODELO DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DE REGULACIÓN, INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ENERGÍA Y GAS EN COLOMBIA

Lucy María Miranda Ortega¹

Resumen

El presente artículo aborda el estudio del modelo administrativo de la CREG y de la Superintendencia Nacional de Servicios Públicos Domiciliarios del poder ejecutivo, liderada por el Presidente de la República. Abordará la importancia de la independencia de estas autoridades y cómo influye la economía, la globalización e incluso la política en sus decisiones.

Palabras claves: Servicio público, regulación, vigilancia y control, economía, competencia, mercados.

Abstract

This paper analyzes the model administrative on CREG and the National Superintendency of Public Utilities of the executive branch, headed by the President of the Republic. Address the importance of the independence of these authorities and how they influence the economy, globalization and even politics in their decisions

Keywords: Public service, regulation, monitoring and control, economy, competition, markets.

¹Abogada egresada de la Universidad Libre de Colombia – Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia, trabajos de Investigación en Contratación Estatal, experiencia laboral como Gerente Liquidador, Asesor y Coordinador Jurídico de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, Aspirante a Magister en Derecho de la Universidad del Norte
lucymiranda783@hotmail.com lumamior7@hotmail.com

INTRODUCCION.

En una investigación Sifontes (2003) estableció que en los últimos años, los procesos de Reforma del Estado principalmente en América Latina, las estrategias como la liberalización de los mercados y el paso a manos privadas de empresas estatales han sido las principales características y en medio de dichos procesos, la regulación de servicios públicos de infraestructura ha estado entre las principales actividades a desarrollar, principalmente debido a que son estos quienes forman parte de la agenda privatizadora². Así, Max Larraín (1999) expone que la lógica de las privatizaciones obedece a la creencia de que la industria privada se administra más eficientemente que la empresa estatal; en general, se considera que la privatización de empresas de propiedad estatal, constituye una fuente de ingresos de corto plazo para el Estado. En el largo plazo, se argumenta, el Estado se libera de la responsabilidad de financiar ulteriores inversiones; la creencia en la eficiencia superior de la empresa privada ha sido un dogma de fé para Washington desde hace mucho tiempo; no obstante, la promoción de las privatizaciones en el extranjero como política oficial de EEUU data de 1985, con la promulgación del Plan Baker. El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial han incentivado las privatizaciones en Latinoamérica y en el resto del mundo desde entonces³.

Eva María Uribe (2009) sustenta que el modelo colombiano de servicios públicos considera siete temas fundamentales: el marco constitucional, los elementos regulatorios, los mecanismos de supervisión y control, el sistema único de información, los logros institucionales, y los elementos administrativos⁴. Así mismo, explica que los principios

² Sifontes Domingo - REGULACIÓN ECONÓMICA Y AGENCIAS REGULATORIAS INDEPENDIENTES: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA - 2003 "Contribuciones a la Economía" es una revista académica mensual con el Número Internacional Normalizado de Publicaciones Seriadas ISSN 1696-8360 Universidad de Carabobo Universidad Complutense de Madrid - dsifontes@uc.edu.ve

³ Larraín Max – EL CONSENSO DE WASHINGTON: ¿GOBERNADOR DE GOBIERNOS? Agosto 1999

⁴ Foro Regulatorio - EXPERIENCIAS SOBRE LA REGULACION EN SERVICIOS PUBLICOS – www.caveinel.org.ve

constitucionales colombianos plantean que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y permite que puedan ser prestados por el Estado, por las comunidades o por los particulares; por tanto, la Constitución asigna el rol al Estado de regular, vigilar y plantear las políticas generales, ubicando esta función en el Presidente de la República por medio de dos instrumentos: Tres Comisiones Reguladoras, de origen legal, cuya función es definir los marcos regulatorios específicos para cada servicio; y la Superintendencia de Servicios Públicos, con origen constitucional, encargada de la vigilancia y control de los servicios públicos⁵. Estas Comisiones de Regulación reciben el nombre de: CRA - Comisión de regulación de agua potable y saneamiento básico, CRT - comisión de regulación de telecomunicaciones y la CREG - comisión de regulación de energía y gas, la cual será objeto de estudio en el presente artículo.

Ramírez (1993) encontró que la existencia de competencia como principio rector de toda economía de mercado representa un elemento central no únicamente para el crecimiento económico sino también en el aspecto social al permitir el desarrollo de las libertades individuales básicas, entre ellas, la primera y más importante en un sistema capitalista, el ejercicio de la libertad de empresa⁶.

Fernández Rosado (2003) manifiesta que la experiencia demuestra que el libre mercado no garantiza una competencia efectiva (fallos de mercado), demostró que en la práctica la totalidad de los servicios de red presentaban características de monopolio natural en sus formas de provisión y por lo tanto era necesario su control, en EE.UU, con una estructura productiva privada, dicho control se realizó mediante organismos reguladores independientes; por su parte la reacción de Europa ante los que tradicionalmente se han llamado fallos de mercado, ha sido en la mayor parte de los casos la intervención estatal; en la década de los 90, Europa inicia un proceso de privatización y liberalización de estos

⁵*Ibidem*

⁶Ramírez Hernández Fernando - *LA POLÍTICA DE COMPETENCIA Y EL PROCESO DE REGULACIÓN EN MÉXICO*, 1993 – 1999. Universidad Nacional Autónoma De México, facultad De Economía. Tesis para obtener el título de Licenciado en Economía – México DF.

sectores fomentando la competencia efectiva⁷. Así mismo manifiesta que la principal razón que justifica la creación de las agencias reguladoras es su independencia, también se ha señalado la especialización como una necesidad que justifica su creación al margen de la administración, es decir autonomía frente a las decisiones y vaivenes políticos⁸.

Ramírez (1993) manifiesta la importancia de la regulación, advirtiendo que cuando no es posible alcanzar condiciones de competencia se presenta la necesidad de aplicarla, existe la necesidad de limitar el poder de mercado de una empresa o industria a fin de evitar pérdidas de bienestar social que dichas empresas pudieran causar a través de su comportamiento; a diferencia de la teoría, en la vida real existen situaciones conocidas como fallas de mercado que impiden alcanzar situaciones de competencia perfecta, las más comunes son: las externalidades, los monopolios, los bienes públicos y existencia de información incompleta y asimétrica⁹.

El presente trabajo estudia el modelo organizacional o estructural de los organismos de regulación, vigilancia y control en Colombia, frente al desarrollo de los mercados liberalizados, además se realiza un análisis comparativo del modelo de los organismos que cumplen las mismas funciones en EE.UU.

El análisis inicia con el artículo 370 de la Constitución Colombiana¹⁰, al establecer que corresponde al Presidente de la República señalar las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia Nacional de Servicios Públicos, la inspección y vigilancia. Además, que

⁷ Guatemala – Consejera Dra. Fernández Rosado Carmen – *CASOS PRÁCTICOS: LAS COMISIONES REGULADORES DE ENERGÍA. ASPECTOS INSTITUCIONALES Y DE ORGANIZACIÓN*- Primera Edición De Curso ARIAE De Regulación Energética, Nov. 17 De 2003.

⁸*Ibidem*.

⁹Ramírez Hernández Fernando - *LA POLÍTICA DE COMPETENCIA Y EL PROCESO DE REGULACIÓN EN MÉXICO*, 1993 – 1999. Universidad Nacional Autónoma De México, facultad De Economía. Tesis para obtener el título de Licenciado en Economía – México DF.

¹⁰Constitución de Colombia de 1991.

de conformidad con el Artículo 68 de la Ley 142 de 1994¹¹, las funciones del Artículo 370 de la Constitución Política pueden ser delegadas a las Comisiones de Regulación, reduciendo las comisiones de regulación a una extensión por delegación de las funciones presidenciales.

1. EL CONCEPTO DE REGULACIÓN

Según Roger Noll, la regulación “se refiere a una forma de alterar el comportamiento de un mercado mediante la promulgación de reglas coactivas que gobiernan algún aspecto de la producción, los atributos cualitativos, la entrada y/o el precio a los que un bien es adquirido y vendido por otros; todos estos instrumentos pueden usarse para alterar los resultados en el conjunto de mercados señalados”; para José Ayala señala, “en sentido amplio la regulación consiste en un conjunto de acciones gubernamentales para controlar los precios, ventas y decisiones de producción de las empresas, como un esfuerzo para prevenir que las empresas privadas tomen decisiones que podrían afectar el bienestar de los consumidores y del interés público; Así la regulación restringe y vigila las actividades privadas (en su mayoría son privadas aunque también lo puede hacer en el ámbito público) con respecto a una regla prescrita en el interés público.”¹²

Por otro lado, el Profesor Pavel Gómez (2009) indicó que aún cuando la regulación está justificada, el debate relevante es la definición de cuál es la mejor forma de hacerlo¹³.

¹¹Ley 142 De 1994 – Por La Cual Se Establece El Régimen De Los Servicios Públicos Domiciliarios y se Dictan Otras Disposiciones

¹²Ramírez Hernández Fernando - *LA POLÍTICA DE COMPETENCIA Y EL PROCESO DE REGULACIÓN EN MÉXICO*, 1993 – 1999. Universidad Nacional Autónoma De México, facultad De Economía. Tesis para obtener el título de Licenciado en Economía – México DF.

¹³ Foro Regulatorio- *EXPERIENCIAS SOBRE LA REGULACIÓN EN SERVICIOS PÚBLICOS* - www.caveinel.org.ve

En Colombia la ley 142 de 1994 establece el concepto de regulación en el artículo 14 numeral 18, así: *Regulación de los servicios públicos domiciliarios. La facultad de dictar normas de carácter general o particular en los términos de la Constitución y de esta ley, para someter la conducta de las personas que prestan los servicios públicos domiciliarios a las reglas, normas, principios y deberes establecidos por la ley y los reglamentos*¹⁴.

Esta definición, fue declarada exequible en sentencia 1162 de 2000 de la Corte Constitucional, pero sólo en los términos de esta providencia, y establece que bajo cualquier otra interpretación esta norma se declara inexecutable. En el desarrollo de la sentencia la Corte expone lo siguiente: (...) *que el texto del artículo 14 Numeral 18 de la Ley 142 de 1994 a primera vista da la impresión de rebasar la norma constitucional, al establecer que la facultad reguladora implica la capacidad de dictar, no sólo normas de carácter general, sino también de naturaleza particular. Sin embargo, la Corte considera que, interpretada y aplicada conforme a los preceptos constitucionales y buscado su efecto útil, dicha previsión no contraría el Ordenamiento Superior, en tanto la atribución que consagra corresponde en realidad al simple ejercicio de una función de intervención en concreto sobre la base de lo que la ley disponga para asegurar que quienes prestan los servicios públicos domiciliarios se sujeten a sus mandatos.* (...) ¹⁵; observamos que la Corte Constitucional con esta divaga definición de las implicaciones del concepto “regulación” deja grandes vacíos para la aplicación y repercusión de esta función.

¹⁴ Ley 142 De 1994 – *Por La Cual Se Establece El Régimen De Los Servicios Públicos Domiciliarios y se Dictan Otras Disposiciones.*

¹⁵ Colombia – Corte Constitucional, Sentencia 1162 del 2000. MP. Dr. José Gregorio Hernández Galindo

2. LA CRISIS EN LA REGULACIÓN TRADICIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Caballero (2004) en su estudio expone que el proceso de diseñar, adoptar y ejecutar las políticas públicas es la esencia del gobierno y no sucede en un “vacío”, como tendían a creer los “técnicos” hace 40 años, en épocas en que, inclusive, se planteó el conflicto entre “técnicos” y “políticos”; así, en Colombia el cambio en el diseño de la política y en la regulación de los servicios públicos que tuvo lugar a partir de 1994, cuando se expidieron las leyes 142 y 143, fue verdaderamente notable, ya que en muy pocos años se construyó toda una nueva estructura institucional: comenzaron a funcionar comisiones de regulación para energía eléctrica y gas, telecomunicaciones, y agua potable y saneamiento; se traspasó al sector privado parte de la propiedad de las empresas de generación y distribución de energía; se redujo la carga fiscal del sector eléctrico para el gobierno central – que habría sido muy elevada en los años ochenta; se puso en funcionamiento el Mercado Mayorista de Energía; el Estado vendió al sector privado, nacional y extranjero, licencias para el establecimiento y la operación de la telefonía móvil y abrió a la competencia la larga distancia, se entregaron acueductos y servicios de aseo en concesión al sector privado, se redujeron las tarifas a los usuarios finales de energía eléctrica y telefonía, se enfrentó con éxito la amenaza de un racionamiento eléctrico en 1997-1998, se otorgaron las llamadas “concesiones de primera generación” para la construcción de obras públicas, carreteras, especialmente (No se tuvo éxito en la privatización de TELECOM en 1992 – Se vuelve a intentar en 2005 / 2006, después de la constitución de Colombia Telecomunicaciones S.A. – Tampoco en la venta de un paquete mayoritario de acciones de ETB)¹⁶. Sin embargo a pesar de los avances, la crisis económica 1998-1999 y su tremendo impacto sobre los ingresos de los hogares, sobre el desempleo y la pobreza, sumada al embate del terrorismo, puso a prueba la reforma y la institucionalidad y, a pesar de que las dos han sobrevivido (la

¹⁶Caballero Argáez Carlos - LOS PROBLEMAS DE LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN COLOMBIA – 2004 Pág. 4.

reforma y la institucionalidad), la crisis y el terrorismo sacaron a la luz la debilidad institucional¹⁷.

Por otro lado, Matías Camargo (2009) en su investigación expresa que la Sentencia C-750 de 2008, acoge como suyo y respalda plenamente, la liberalización de las telecomunicaciones, del mercado, de la economía; la argumentación se inicia con el avance científico y tecnológico de las telecomunicaciones y su incidencia, cada vez mayor en la vida de los pueblos, por lo cual no se puede estar excluido de los acuerdos de integración económica entre los Estados¹⁸. Más adelante, la Sentencia en análisis, se refiere a la necesidad de crear organismos supranacionales que regulen estos asuntos y que la participación de Colombia en ellos está plenamente autorizada por los artículos 150, numeral 16 y 227 de la Carta Política¹⁹

Valades (2006) encontró que las prestaciones sociales a que el Estado se encuentra obligado implican la disposición de recursos cuantiosos; esta responsabilidad tuvo, a su vez, repercusiones en la estructura y en el funcionamiento del aparato gubernamental²⁰. En el 2003 Lafuente y Pérez señalan que hasta los años ochenta existía un consenso político y técnico sobre la conveniencia de que los negocios de la electricidad, el gas o las telecomunicaciones fueran desarrollados por monopolios, generalmente de propiedad pública; tal concepción de los servicios públicos empieza a entrar en crisis con los programas de privatización de empresas del Reino Unido; y la nueva situación entrañaba la sustitución de funcionarios por directivos, de ministros por accionistas y, en general, de los

¹⁷ Ibidem

¹⁸ Sergio Roberto Matías Camargo - TELECOMUNICACIONES, TRATADO DE LIBRE DE COMERCIO Y CONSTITUCIONALIDAD - Universidad Libre. Bogotá D.C.RevistaDiálogos de SaberesISSN 0124-0021Revista No. 30Enero-junio de 2009Págs.: 18 - smatias_investiga@unilibre.edu.co

¹⁹ Ibidem – Pag. 19

²⁰ Valadés Diego - *LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA* - Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.- 2006valades@servidor.unam.mx

incentivos propios de los gestores de la empresa pública por los de la nueva propiedad privada²¹.

Huici (2002) expone que los problemas básicos de la organización económica y social consisten en determinar qué bienes se producen, cómo se producen y para quiénes se producen; la ciencia económica ha dado distintas respuestas a estos interrogantes, que han tenido sus correspondientes proyecciones al mundo jurídico; una de ellas ha sido, sin dudas, la noción de servicio público, caracterizada generalmente en la doctrina por la titularidad estatal de la actividad, la existencia de una necesidad colectiva de ser satisfecha mediante prestaciones individualizadas y un régimen especial de derecho público; los cambios políticos y económicos operados en las dos últimas décadas, a nivel mundial han llevado a algunos autores a predicar el digno entierro del concepto; estos cambios, permiten hablar en términos genéricos del paso de un sistema de titularidad pública sobre la actividad, concesiones cerradas, derechos de exclusividad, obligación de suministro, precios administrativamente fijados, reversión y rescate y regulación detallada de la actividad, a un sistema abierto, presidido por la libertad de empresa, con determinadas obligaciones o cargas (servicio universal), pero con libertad de precios y modalidades de prestación, con libertad de inversión y amortización y en definitiva en régimen de competencia abierta como cualquier otra actividad comercial e industrial en los que hay que luchar por el cliente, sin reserva de titularidad estatal²².

Por su parte, Lafuente y Pérez (2003) enseñan que la reforma de los servicios públicos comprende la liberalización de actividades, la reestructuración de los sectores afectados

²¹ Lafuente Féliz Alberto - Pérez de Tudela Carlos Ocaña -*LA NUEVA REGULACIÓN ECONÓMICA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS*- Catedrático de Comercialización e Investigación de Mercados de la Universidad de Zaragoza - Profesor Visitante de la Universidad de Zaragoza y titular de la Cátedra SAMCA de Economía de Regulación y la Competencia, respectivamente. Ambos investigadores colaboran en el estudio de las liberalizaciones de los servicios públicos, especialmente en lo que se refiere a su diseño, impacto sobre precios y cantidades, regulación del acceso a las infraestructuras de red y arquitectura institucional de los organismos reguladores sectoriales. Fecha de Publicación en Aragón Investiga: 05/05/2003.

²²Huici Héctor - *REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS* - Fundación Atlas Para Una Sociedad Libre Política Pública N° 11 Septiembre 2002.

para hacer posible la competencia efectiva, la privatización de los antiguos monopolios públicos y, finalmente, la reformulación de la intervención pública, esto es, la sustitución de los instrumentos de política económica basados en la intervención directa del Estado por otros que pretenden la competencia²³.

En 1993, Ramírez Hernández establece que la teoría de la regulación ha sido estudiada desde dos enfoques; por una parte, está la teoría del interés público y por el otro, la teoría del interés privado; la primera, es de carácter normativo, se basa en lo que “debería” perseguir el Estado, es decir, el bienestar social por encima de todo y no toma en cuenta las desviaciones presentes al perseguir dicho objetivo, como por ejemplo, la burocracia o el bien del regulador; la regulación estudiada desde el punto de vista del interés público es considerada como la parte tradicional de la teoría de la regulación y por su parte, la teoría del interés privado, es de carácter positivo y analiza las conductas que provocan desviaciones del Estado en su búsqueda del bienestar social²⁴. En el caso del interés público se toman como subtemas, los problemas de inversión; en este subtema se consideran: la regulación de la tasa de rendimiento, el retraso o demora de la regulación y la revisión reguladora estocástica; el segundo subtema, es la información asimétrica, aquí se incluyen: el problema agencia – principal, la regulación con costos desconocidos y la regulación con un esfuerzo inobservable; desde el punto de vista del interés privado, se consideran la captura regulatoria y los grupos de interés²⁵(...) sobre el interés público: A) Problemas de

²³Lafuente Féliz Alberto - Pérez de Tudela Carlos Ocaña -*LA NUEVA REGULACIÓN ECONÓMICA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS* Catedrático de Comercialización e Investigación de Mercados de la Universidad de Zaragoza - Profesor Visitante de la Universidad de Zaragoza y titular de la Cátedra SAMCA de Economía de Regulación y la Competencia. Ambos investigadores colaboran en el estudio de las liberalizaciones de los servicios públicos, especialmente en lo que se refiere a su diseño, impacto sobre precios y cantidades, regulación del acceso a las infraestructuras de red y arquitectura institucional de los organismos reguladores sectoriales. Fecha de Publicación en Aragón Investiga: 05/05/2003.

²⁴Ramírez Hernández Fernando - *LA POLÍTICA DE COMPETENCIA Y EL PROCESO DE REGULACIÓN EN MÉXICO*, 1993 – 1999. Universidad Nacional Autónoma De México, facultad De Economía. Tesis para obtener el título de Licenciado en Economía – México DF.

²⁵Ibidem – Pág. - 201

inversión: este modelo tiene su base en el artículo elaborado por Averch y Jhonson (1962), e indica que la regulación generalmente se refiere a los precios o calidad. A.1) El modelo de regulación de la tasa de rendimiento desarrollado por Averch y Jhonson (1962) intenta fijar unos precios tales que permitan alcanzar a la empresa una tasa de rendimientos razonablemente justa. A.2) El modelo de la demora en la regulación, igualmente desarrollado por Averch y Jhonson (1962) intenta introducir un sentido dinámico al argumentar que la regulación no es continua, ya sea porque se reemplaza una regulación por otra porque las regulaciones son sujetas de revisiones periódicas. A.3) Revisión reguladora estocástica, este modelo fue desarrollado por Klevorick en 1973, utiliza herramientas estadísticas y coloca la revisión reguladora como una probabilidad entre cero y uno. A.B) La regulación con información asimétrica: se parte del hecho de que las empresas tienen información bastante más real y completa sobre sí mismas en relación a los organismos reguladores, el problema de información de mayor importancia en la economía moderna de la regulación, se refiere a la información asimétrica entre el regulador y la empresa; una empresa está generalmente mejor informada que el regulador. AB.1) La teoría del agente – principal, la utilización de una relación de este tipo en la regulación tiene como fin elaborar incentivos para la eficiencia bajo condiciones de información asimétrica, es decir, cuando alguna de las partes involucradas en la regulación tiene información que la otra no y por tanto, la utiliza en su propio beneficio. Armstrong, Cowan y Vickers (1994), indican que la regulación con información asimétrica vista desde el paradigma de agencia principal resulta en actos de selección adversa y daño moral. AB.2) La regulación con costos desconocidos, este modelo supone un nivel de los costos dado para la empresa, pero el regulador no puede observarlos y desconoce el costo unitario, por tanto, la empresa obtiene el excedente del consumidor menos una cantidad fija, porque el regulador al fijar el precio igualándolo al costo marginal realiza transferencias a la empresa, lo que resulta en grandes beneficios para ésta. Situación posible porque la empresa posee información verdadera sobre sus costos, a la cual, el regulador no tiene acceso; por lo tanto, la asimetría de la información provoca dos clases de ineficiencia, una en detrimento de los consumidores y otra del objetivo del regulador. AB.3) La regulación con un esfuerzo inobservable, modelo desarrollado por Laffont y Tirol, en este caso el gobierno conoce los

costos de la empresa, pero no sabe cuál es el esfuerzo real por reducirlos; no importando cual sea la fuente de la reducción, la empresa puede recibir amplios beneficios y presentar ineficiencias en la producción. B) La teoría del interés privado considera la captura regulatoria y los grupos de interés; la captura regulatoria, se refiere a la colusión entre el regulador y la empresa o industria que regula. George Stigler señaló, que la industria regulada se convierte en consumidora de ventajas políticas que mejoran su nivel actual mediante las regulaciones; este modelo parte de la existencia de grupos de poder intentando que las regulaciones les sean favorables de algún modo, ya sea económico o político; algunas de las presiones de los grupos de interés sobre los reguladores que fijan los precios de las empresas monopólicas son bastantes claras: los consumidores se benefician de la reducción de los precios y los productores ganan con la elevación. “La filtración de estas presiones diversas hacia las políticas de los reguladores se ve afectada por los arreglos institucionales de las agencias y por las restricciones que se les impongan bajo la forma de mandatos delegados y decisiones judiciales²⁶.”

Una vez abordado el estudio de la noción del concepto de regulación y su crisis, entraremos a estudiar el origen de estas instituciones, de las “autoridades reguladoras”, teniendo en cuenta su pertinencia en virtud de su evolución.

3. ORIGEN DE LAS AUTORIDADES REGULADORAS EN EL COMMON LAW Y EL MODELO EUROPEO

En el 2003 Sifontes estudia el origen de la (ARI) Agencia Reguladora Independiente, la cual se remonta a 1887, cuando el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica decidió regular los ferrocarriles y creó el primer ente regulador: la Comisión de Comercio Interestatal (ICC), a partir de este momento se crea toda una tradición de la intervención estatal mediante la creación de entes y marcos regulatorios que acrecentaba la aplicación de

²⁶ Ibidem

legislaciones antimonopolio; de otra forma los países Europeos y Latinoamericanos nacionalizaron las empresas prestadoras de servicios públicos, lo que hace que la aparición de ARI en estos países sea mucho después que en los Estados Unidos²⁷.

Moreno (2006) establece que en el Common Law los servicios públicos se consideraban actividades de interés general y estas se desarrollan en régimen de autorización y no por régimen de concesión, existe además una fuerte intervención por vía de la regulación y se prescinde de la titularidad estatal en este sector; es decir, se trata de actividades reguladas en el interés público y general; por otro lado, el sistema Romano Germánico consistía en la concepción clásica de origen francés, considerando el servicio público como órgano administrativo, la concepción de servicio público como actividad de interés general y titularidad estatal (regla general); las actividades se desarrollan en régimen de concesión, y la titularidad privada es la excepción, el estado se reserva la regulación y la vigilancia; en la Comunidad Europea, es la simbiosis de la tradición del Common Law y del sistema Romano Germánico, se prescinde del concepto de servicio público por el de servicios de interés general, se excluye el concepto de titularidad estatal por el de obligaciones del servicio público para alcanzar los objetivos públicos²⁸.

Fernández Rosado (2003) indica que las comisiones reguladoras independientes se constituyen desde sus orígenes como árbitros que han de velar por el cumplimiento de las

²⁷ Sifontes Domingo - REGULACIÓN ECONÓMICA Y AGENCIAS REGULATORIAS INDEPENDIENTES: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA - 2003 "Contribuciones a la Economía" es una revista académica mensual con el Número Internacional Normalizado de Publicaciones Seriadas ISSN 1696-8360 Universidad de Carabobo Universidad Complutense de Madrid - dsifontes@uc.edu.ve

²⁸ Moreno Luis - Foro Regulatorio – Experiencia Sobre La Regulación En Servicios Públicos – Modelos De Regulación Y Referencias Internacionales En Materia De Servicios Públicos - Junio 2006, Caracas – Venezuela, luis.moreno@uexternado.edu.co

normas establecidas en el sector que regulan, en defensa de la competencia efectiva, vigilando que todos los agentes las respeten²⁹.

Salvador Martínez (2002) enseña que en el Reino Unido, los organismos públicos que disfrutaban del nivel más alto de autonomía han recibido diversos nombres: *ad hoc bodies*, *public agencies*, *fringe bodies*, *non public corporations*, *commissions*, *committees*, *councils*, *boards*, *authorities*, *non departmental public bodies*... Ninguno de estos nombres tiene un significado constitucional concreto, no determina ni la organización ni la función del organismo, de manera que, en la práctica, se usan indistintamente y se puede optar por cualquiera de ellos; actualmente el término más extendido es el de *quango* (*quiasí autónomos non governmental organisation*) término importado de los Estados Unidos, donde surgió a mediados de los años sesenta y que se generalizó en el Reino Unido a partir de la obra de A. Barker³⁰. Así mismo, señala que la doctrina ha dado el nombre de *quangos* (*quiasí autónomos non governmental organisation*) a los organismos públicos que, fuera de la estructura de los departamentos ministeriales, disfrutaban del nivel más alto de autonomía; se suelen distinguir dos tipos de organismos fuera de dicha estructura departamental: los primeros, las *Next Steps Agencies (NSA)*, y los segundos, los *quangos*, o *Non – Departmental Public Bodies (NDPB)*, organismos que disfrutaban de un nivel de autonomía superior al de las NSA; Las razones que normalmente se han utilizado para justificar la creación de los *quangos* son cuatro: la eficacia, la neutralidad política, la participación de los ciudadanos y a especialización técnica.³¹

Por su parte, Jacint y Levi-Faur (2005) indican que los *quangos* encargados de regular determinados sectores o actividades económicas se conocen como *Regulatory Bodies*; estos organismos reguladores tienen atribuidas competencias de carácter normativo, ejecutivo y cuasijudicial, son organismos de este tipo, entre otros, la *Office of Telecommunications*

²⁹ Guatemala – Consejera Dra. Fernández Rosado Carmen – *CASOS PRÁCTICOS: LAS COMISIONES REGULADORES DE ENERGÍA. ASPECTOS INSTITUCIONALES Y DE ORGANIZACIÓN*- Primera Edición De Curso ARIAE De Regulación Energética, NGov. 17 De 2003.

³⁰ Salvador Martínez María – *Autoridades Independientes* – Editorial *ARIEL* 2002- Pág. 51

³¹ *Ibidem* Pág. 48

(OFTEL), la *Office of WaterSupply (OFWAT)*, la *Office of Gas and ElectricityMarkets (OFGEM)* y la *Office of the Rain Regulator (ORR)*; así mismo, si cotejamos con Estados Unidos, donde la gobernanza mediante autoridades reguladoras “independientes” se remonta a 1880 y luego se consolida como sistema nacional, en América Latina esta forma de gobernanza comienza tardíamente, se limita a algunos sectores concretos y no es adoptada de manera uniforme a través de distintos sectores; esto implica que, mientras que en el caso de Estados Unidos cabe plantear el desarrollo del Estado regulador desde finales del siglo XIX y especialmente a partir del período de entreguerras, en América Latina e incluso en otros países y regiones, estos avances sólo pueden ser analizados como un proceso específico dentro de determinados sectores³², como por ejemplo el sector de los servicios públicos domiciliarios – sector energético y gas.

Salvador (200) expone que antes de la aparición de las llamadas *autorités administratives indépendantes* (autoridades administrativas independientes), en la Administración francesa ya existían órganos especializados que disfrutaban de cierta autonomía para desempeñar funciones fiscalizadoras o de enjuiciamiento, y a los que se ha considerado como los “antecedentes” inmediatos de las actuales “autoridades independientes”; entre ellos se suele citar a los jurados de exámenes o concursos, las comisiones de concentración parlamentaria o de impuestos, y también a los órganos como el Consejo de Estado y el Tribunal de Cuentas³³. Por otro lado sustenta que el fenómeno de las *autorités administratives indépendantes* es relativamente reciente, en 1978 se creó en Francia la *Commission nationale de l’informatique et des libertés* (CNIL) creada para regular el sector audiovisual; en la ley de creación el legislador utilizó por primera vez la expresión *autorité administrative indépendante* (AAI) y desde entonces se han creado o reformado un buen número de organismos que tienen ahora características similares a las de la CNIL y que también se consideran “autoridades independientes”³⁴. Así mismo declara que en la década de los setenta se produce un incremento notable en la creación de estos organismos,

³² Jacint Jordana Y Levi-Faur David - ¿HACIA UN ESTADO REGULADOR LATINOAMERICANO? LA DIFUSIÓN DE AGENCIAS REGULADORAS AUTÓNOMAS POR PAÍSES Y SECTORES – 2005 Pág. 16.

³³ Salvador Martínez María – Autoridades Independientes – Editorial ARIEL 2002- Pág. 193

³⁴ Ibidem – Pág. 195.

en 1975 se crearon la *Commission nationale du droit de reponse*, para asegurar el ejercicio del derecho de rectificación en radio y televisión y la *Commission de la qualité de la radio et de la télévision*, en 1977 se crearon la *Commission de la concurrence*, encargada del control de concentraciones, prácticas ilícitas y abuso de posición dominante en el mercado, la *Commission des infractions fiscale*, con funciones en materia fiscal y aduanera, posteriormente en 1982 se crean el *Mediateur du cinéma* y la *Haute Autorité de la communication audiovisuelle* (HACA) la cual absorbió a la *Commission nationale de l'informatique et des libertés* (CNIL); en 1983 se crea la *Commission des marchés á terme réglementés de marchandises*; en 1984 la Sección de Estudios del Consejo de Estado publico un amplio informe sobre las “autoridades administrativas independientes” y aunque antes ya se habían publicado algunos trabajos sobre las AAI, fue entonces cuando se inició realmente el debate sobre el régimen jurídico de este nuevo tipo de instituciones³⁵.

4. FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LAS AGENCIAS REGULADORAS

Castellin (2006) manifiesta que León Diguít sustentaba el criterio de que cuando el Estado proporciona enseñanza, transporte, sanidad, no ejerce un poder de mando; aún cuando esas actividades son regidas por un sistema de Derecho Público, el fundamento del Estado no es la soberanía sino la noción de servicio público; el Estado moderno no es más que una comunidad o corporación de servicios públicos cuyos agentes son los gobernantes, por lo tanto, es de entender que las funciones del Estado son todas aquellas actividades que los gobernantes ejercen para crear, organizar y asegurar el funcionamiento ininterrumpido de

³⁵ Ibidem – Pág. 196.

los servicios públicos; en consecuencia, cabe concluir que para esta doctrina administración y servicios públicos son la misma cosa³⁶.

Sin embargo, mundialmente este concepto ha sufrido muchos cambios y hoy por hoy, el Estado ha desprendido del rol prestador del servicio público a través de las concesiones, privatizaciones, etc y se concentra en ser el garante del mismo, creando organismos de regulación, de control, para lograr se “obligación”, consecuente con los modelos económicos establecidos en cada país. En una investigación, Vidal Perdomo (2000) indica que los motivos de creación de las agencias reguladoras son múltiples, pero pueden sintetizarse en la combinación de la necesidad de obtener mayor credibilidad nacional e internacional en materia de regulación y la necesidad de hacer frente a la presión de los operadores del sector regulado que solicitaban un modelo más estable e independiente de regulación³⁷.

Stark (2001) encontró que de acuerdo a su ámbito de acción es posible identificar tres tipos de regulación: económica, social y administrativa; la regulación económica o de mercado supone el uso de la autoridad gubernamental para influir sobre los precios, la producción y las condiciones de los mercados; la regulación social implica el uso de la autoridad gubernamental para establecer normas y directrices orientadas a garantizar el acceso de toda la población a ciertos bienes y servicios, como la educación y la salud y la regulación administrativa alude a la acción del gobierno en materia de papeleo y formalidades administrativas orientadas al suministro de información para el control de la acción de los ciudadanos³⁸.

³⁶Castellín Diógenes - *SERVICIOS PÚBLICOS* - Cátedra: Derecho Administrativo I - República Bolivariana De Venezuela, Ministerio De Educación Superior Universidad "Santa María" Facultad De Derecho - Lechería, 16 De Enero De 2006- akramhijo@cantv.net – Publicado en: www.monografias.com.

³⁷Vidal Perdomo Jaime - *LAS COMISIONES DE REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COLOMBIANA* - Profesor Emérito De La Universidad Colegio Del Rosario De Bogotá. 2000

³⁸StarkCarlos- *REGULACIÓN, AGENCIAS REGULADORAS E INNOVACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA* – 2001 Pág. 14, 15.

Por su lado Sifontes (2003) establece que las funciones de las agencias reguladoras difieren del país que las crea, sin embargo de manera general y de acuerdo con el objetivo para el cual fueron creadas o su finalidad, las funciones de las agencias reguladoras se sintetizan en: Fijar tarifas de las actividades reguladas, desarrollar normas generales dictadas por el gobierno, resolución de disputas entre operadores, otorgamiento de licencias, velar por la competencia en el sector correspondiente³⁹.

En Colombia la función de regulación en el sector de la energía eléctrica y el gas, está a cargo de la CREG de la cual hablaremos más adelante, por lo pronto podemos enunciar algunas de sus principales funciones: I) Someter a su regulación, a la vigilancia del Superintendente, y a las normas que esta ley contiene en materia de tarifas, de información y de actos y contratos, a empresas determinadas que no sean de servicios públicos, pero respecto de las cuales existan pruebas de que han realizado o se preparan para realizar una de las siguientes conductas: competir deslealmente con las de servicios públicos; reducir la competencia entre empresas de servicios públicos; abusar de una posición dominante en la provisión de bienes o servicios similares a los que éstas ofrecen. II) Definir los criterios de eficiencia y desarrollar indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos y solicitar las evaluaciones que considere necesarias para el ejercicio de sus funciones. III) Fijar las normas de calidad a las que deben ceñirse las empresas de servicios públicos en la prestación del servicio⁴⁰.

Sin embargo existe en Colombia otro organismo encargado de vigilar y controlar los servicios públicos domiciliarios, y obviamente este sector, esta función recae sobre la Superintendencia Nacional de Servicios Públicos Domiciliarios, organismo que estudiaremos en los siguientes apartes.

³⁹ Sifontes Domingo - REGULACIÓN ECONÓMICA Y AGENCIAS REGULATORIAS INDEPENDIENTES: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA - 2003 "Contribuciones a la Economía" es una revista académica mensual con el Número Internacional Normalizado de Publicaciones Seriadas ISSN 1696-8360 Universidad de Carabobo Universidad Complutense de Madrid - dsifontes@uc.edu.ve

⁴⁰Ley 142 De 1994 – *Por La Cual Se Establece El Régimen De Los Servicios Públicos Domiciliarios y se Dictan Otras Disposiciones.*

5. LAS AUTORIDADES INDEPENDIENTES Y LA SEPARACIÓN DE PODERES.

Arenas Ramiro (2004) establece que es importante anotar que el estudio de la estructura de las autoridades administrativas en el sector de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, y de las agencias independientes en EE.UU y Europa, está ligado con sus complejas relaciones con las diferentes ramas del poder Público; en Estados Unidos, fue a partir del último cuarto del siglo XIX, con el desarrollo de la moderna Administración pública, cuando surgió la primera *independentagency* (la *Interstate Commerce Commission, ICC*) como respuesta a los problemas que presentaba el sector del ferrocarril y, a partir de entonces, debido al éxito de esta primera, se crearon el resto de las “agencias independientes” siguiendo el mismo modelo; estas *independent agencies* son agencias que disfrutaban de un nivel de autonomía superior al de las restantes agencias, las agencias ejecutivas (*executive agencies*), y que desempeñan la función de regular y controlar la actividad privada en un determinado sector económico, con competencias normativas, ejecutivas y cuasi-judiciales y debido a su alto nivel de autonomía, el Tribunal Supremo Norteamericano las ha llegado a considerar como “the fourthbranch of Government”⁴¹.

Por su lado, Vidal Perdomo (2000) expresa que la similitud por el ángulo de las tareas administrativas existe con nuestras Comisiones Reguladoras, lo que singulariza a las equivalentes de los Estados Unidos es la mezcla de funciones de diverso orden que desafía la teoría de la separación de los poderes de Montesquieu⁴².

Solozabal (1981) encontró que Montesquieu atribuyó las distintas funciones estatales a órganos separados entre sí, pero interdependientes y en posición equilibrada, en Montesquieu aparecen claramente definidas las diversas actividades del Estado; estas son

⁴¹Arenas Ramiro Mónica - *AUTORIDADES INDEPENDIENTES. UN ANÁLISIS COMPARADO DE LOS ESTADOS UNIDOS, EL REINO UNIDO, ALEMANIA, FRANCIA Y ESPAÑA* - 2004 Pág. 383

⁴²Vidal Perdomo Jaime - *LAS COMISIONES DE REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COLOMBIANA* - Profesor Emérito De La Universidad Colegio Del Rosario De Bogotá. Pág. 429

comprendidas de modo más claro y moderno; el poder legislativo “promulga leyes o enmiendas y deroga las existentes”, el poder ejecutivo se encarga del poder de las relaciones exteriores y se le encomienda la vigilancia de la seguridad interior “poder coactivo que asegura la paz interior y la independencia exterior” y el poder de juzgar castiga los delitos o resuelve jurídicamente las diferencias entre particulares⁴³. Así mismo, estos poderes deben ser confiados a órganos separados y mutuamente independientes si se quiere impedir el naufragio de la libertad, pues “es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder tiende a abusar de él, llega hasta donde encuentra límites; para que no se pueda abusar del poder es preciso que por la disposición de las cosas el poder frene al poder”; la dominación se evita dividiendo al poder, distribuyéndolo entre órganos independientes e iguales entre sí; todo estaría perdido si el mismo hombre el mismo cuerpo ejerciese los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutarlas y el de juzgar⁴⁴.

6. LA NECESIDAD DE UN MODELO NEUTRAL.

Carles (2010) enseñó que en los últimos quince años se ha generado en la mayoría de los países del mundo un modelo de Estado regulador en el que las agencias reguladoras juegan un papel fundamental⁴⁵. Por su lado, Stark (2001) estableció en una primera aproximación, el motivo más reconocido para regular obedece a la percepción de que los mercados, la producción estatal y/o las políticas globales no resuelven adecuadamente determinados problemas económicos y/o sociales.

⁴³SolozabalEchavarría Juan José - *SOBRE EL PRINCIPIO DE LA SEPARACIÓN DE PODERES*. Pág. 221

⁴⁴Ibidem. Pág. 222

⁴⁵ Carles Ramió Matas - *LA FORTALEZA INSTITUCIONAL DE LAS NUEVAS AGENCIAS REGULADORAS DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA. LOS CASOS DEL PERÚ Y DE REPÚBLICA DOMINICANA*- VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio
Escola d'Administració Pública de Catalunya Universitat Pompeu Fabra- 2010 carles.ramio@upf.edu

Sancho (2003) expresa que el proceso regulativo es un proceso político, es decir, bajo las distintas opciones regulativas subyacen procesos de interacción política, lucha de poder entre los distintos actores presentes en la arena regulativa⁴⁶. Boehm y Stapper(2009) encontraron que si bien Colombia cuenta con una comisión de regulación “independiente” para los sectores de servicio público (agua,energía, gas y telecomunicaciones), los expertos encargados no siempre dan muestra de la independencia que requiere su misión, por ejemplo, algunos de los expertos carecen de una cualificación profesional adecuada; todos son asignados por un periodo de tiempo fijo de 4 años o menos; esto genera a veces problemas, al dificultar el despido de empleados que hayan cedido a intereses privados; además, en el caso de Colombia, los requisitos para ocupar el puesto de experto son establecidos por el propio organismo regulador, lo cual hace posible modificar dichos requisitos en todo momento y circunstancia⁴⁷. Lo anterior lo corroboran las disposiciones consagradas en los artículos 69 al 74 de la ley 142 de 1994. Así mismo el nombramiento de altos cargos directivos de funcionarios de los organismos reguladores posteriormente pasan a ser directivos de las empresas reguladas o viceversa, como por ejemplo el caso del Dr. Hernán Martínez Torres, el cual asumió el cargo de ministro de minas y energía el 31 de julio de 2006, este fue por espacio de 16 años Presidente de Intercor, filial de Exxon Mobil para el desarrollo del complejo minero carbonífero del Cerrejón Zona Norte, también se desempeñó como Presidente de Exxon Mobil Colombia, Gerente de Planeación Corporativa de Esso Colombiana y antes de asumir el cargo como ministro, venía desempeñándose como miembro de la junta directiva de varias empresas tanto del público como del privado, era presidente de la junta directiva de Cartón de Colombia e integrante

⁴⁶ Sancho David - *ENTRE LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LA CREACIÓN DE NUEVAS FÓRMULAS DE GESTIÓN -REGULACIÓN Y AGENCIAS REGULADORAS INDEPENDIENTES: ELEMENTOS CLAVE PARA LA CONSOLIDACIÓN DE SU DISEÑO INSTITUCIONAL* - VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003 Coordinador: Miquel Salvador Serna. Universidad Pompeu Fabra de Barcelona – España.

⁴⁷ Frédéric Boehm - Cristian Stapper -*COLOMBIA: REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, ORGANIZACIÓN, INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA* – Case Information sheet No. 2 / 2009 (Español) – Water Integrity Network -frederic.boehm@yahoo.fr -cstapper@cra.gov.co

de las juntas directivas de ISA, Transelca e Inversiones Suramericana⁴⁸, sin embargo en Colombia esta práctica no es ilegal, como si lo es en otros países.

Cuervo (2004) manifiesta que otro problema deriva de la falsa concepción de la técnica, de su supuesta neutralidad y objetividad; las decisiones, por más técnicas que se les considere, están cargadas de valores, influenciadas por criterios morales y éticos y condicionados por teorías que en sus bases mismas poseen opciones de política; la falsa presentación de la técnica como neutral y objetiva lo único que hace es dejar al escondido estas condicionantes y allanar el camino para que ellas se impongan autoritaria y totalitariamente; por lo anterior, no sorprende que esta tecnocracia, adalid de la apertura del mercado y de la competencia, en el momento de tomar decisiones se otorgue condiciones de monopolio expresas, como se ha dicho, en el hecho que las grandes decisiones de política quedan dependiendo de una sola cadena, la del ejecutivo en persona del Presidente⁴⁹. El tema de las tarifas en materia de servicios públicos es muy sensible para un Estado, ya que ellas hacen parte de la eficiencia económica, consistente en: (i) las tarifas de los servicios públicos se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo; (ii) las fórmulas tarifarias tengan en cuenta los costos y los aumentos de productividad esperados; (iii) los aumentos de productividad esperados se distribuyan entre la empresa y los usuarios tal como ocurriría en un mercado competitivo; (iv) las fórmulas tarifarias no trasladen a los usuarios los costos de una gestión ineficiente; (v) las empresas no se apropien de las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia. La referencia que hace la norma en el sentido de que "en el caso de servicios públicos sujetos a fórmulas tarifarias, las tarifas deben reflejar siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda por éste" versa sobre el ámbito de aplicación de los anteriores elementos⁵⁰

⁴⁸Colombia - Bogotá 2 de diciembre de 2010 - www.minminas.gov.co

⁴⁹Cuervo G., Luis Mauricio - *SIGNIFICADO POLÍTICO E IMPLICACIONES SOCIALES DEL ACTUAL MODELO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EN COLOMBIA* - en Observatorio de la Economía Latinoamericana N° 28, julio 2004

⁵⁰Colombia – Sentencia C – 150/2003 Magistrado Ponente: Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Bogotá D. C., veinticinco (25) de febrero de dos mil tres (2003). La Sala Plena de la Corte Constitucional

7. EL CONTROL Y LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

Salgado (2008) encontró que el reconocimiento de los principios constitucionales de la soberanía popular y de la representación política trajo como consecuencia directa la responsabilidad de los gobernantes, presupuesto necesario para la eficacia de toda clase de control, sea político o judicial; el control político será ejercido por el poder legislativo (Congreso o parlamento) como órgano eminentemente representativo y político⁵¹.

Arenas Torres (2009) estableció que la limitación del poder político es un supuesto básico del régimen democrático; esta limitación no sólo es necesaria, sino que debe ser obligatoria para preservar y fortalecer el régimen; todos los poderes deben ser restringidos, el del gobierno, el de los ciudadanos y el de sus representantes y el de los jueces, para evitar abusos y lograr una consolidación democrática que permita el buen desarrollo político de una sociedad⁵². Así mismo indicó que la responsabilidad política es individual, aunque exigible por terceros, recae sobre cada uno de los funcionarios que pertenecen al alto gobierno de un Estado; para el caso colombiano la responsabilidad política recae sobre el Presidente de la República, los Ministros del Despacho y los Directores de Departamentos Administrativos; éste es el primer elemento de la responsabilidad política; ya teniendo claro lo anterior, podemos comenzar afirmando que lo que hoy conocemos como responsabilidad política es una evolución de la política y de la limitación al poder (...). La responsabilidad política es básicamente una respuesta del sistema democrático a la limitación del poder y será entendida como “el mecanismo mediante el cual, los gobernantes que ostentan un poder

⁵¹Salgado Pesantes Hernán – *TEORIA Y PRÁCTICA DEL CONTROL POLÍTICO. EL JUICIO POLÍTICO EN LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA* – Esta obra forma parte del acervo de la biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2008 www.juridicas.unam.mx

⁵²Arenas Torres Julián Camilo - *LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN COLOMBIA, UN DESAFÍO PARA NUESTRA DEMOCRACIA: ANÁLISIS DEL GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ - PERÍODO 2002 – 2008*. Universidad Colegio Mayor De Nuestra Señora Del Rosario Facultad De Ciencia Política Y Gobierno Bogotá, 2009. Pág. 6

político, responden –valga la redundancia - por sus actividades ante un ente político, o ante el pueblo directamente, como titulares del control político⁵³.

En Colombia, es visible en las determinaciones del título V de la ley 142 (Regulación, control y vigilancia del Estado en los Servicios Públicos), el intento en diferenciar las funciones de regulación, control y vigilancia; sin embargo los cuerpos responsables dependen de una misma cadena decisional, la del ejecutivo en persona del Presidente, así, las grandes decisiones del Estado en materia de éstos servicios públicos queda en manos de una capa de "técnicos" con poca o ninguna responsabilidad política pues ésta recae en los hombros del Presidente; además de la influencia política que ejerce el gobierno sobre estas, así, parte del éxito del esquema queda dependiendo de la "preparación técnica" y de la buena fe de los expertos, quienes están libres de cualquier forma de control político y ciudadano⁵⁴.

Enriquez (2006) expresa que el problema del control político del Gobierno es la actual piedra angular de cualquier sistema de Gobierno; pues, al hablar de un Estado Social y Democrático de Derecho resulta inevitable dejar de lado la función de control, ya que la misma constituye el fundamento del Estado Constitucional Moderno, es más, la Constitución no es otra cosa más que control; esto lo podemos verificar de la lectura que se haga a través de la historia del pensamiento de la humanidad, pues, ésta nos muestra como los grandes pensadores han buscado explicar las causas y el por qué se limita el poder a través de criterios racionales, Platón, Aristóteles, Polibio, Cicerón o Santo Tomás de Aquino, por mencionar algunos, tuvieron como principal preocupación establecer medidas en contra del abuso del poder en cualquier tipo de forma de gobierno existente en los antiguos modelos de organización política⁵⁵.

⁵³ *Ibidem*. Pág. 7

⁵⁴ Cuervo G., Luis Mauricio - *SIGNIFICADO POLÍTICO E IMPLICACIONES SOCIALES DEL ACTUAL MODELO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EN COLOMBIA* - en Observatorio de la Economía Latinoamericana N° 28, julio 2004

⁵⁵ Enríquez Fuentes Gastón J. - *EL CONTROL POLÍTICO COMO REQUISITO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL* Evolución Histórica – Criterio Jurídico Santiago de Cali V.6 2006 pp. 37-60 ISSN 1657-3978 - Pág. 57.

Salgado (2008) indica que la idea de ejercer un control político sobre el estado y particularmente sobre el ejecutivo tiene antecedentes antiguos; quizás la concepción mas conocida sea la de Montesquieu, quien, al establecer la necesidad de que los tres poderes fueran ejercidos por órganos distintos, señalo que cada uno tendrá la facultad de impedir y de detener al otro u otros poderes “el poder detiene al poder”; se trataba de una mutua limitación; luego, cuando la ideología liberal y el constitucionalismo clásico impusieron como principio irrecusable el de la responsabilidad política del gobierno, quedo claro que para hacer efectiva esa responsabilidad debía existir una vigilancia y fiscalización sobre los órganos del Estado⁵⁶.

Teniendo en cuenta la responsabilidad que recae sobre las autoridades de servicios públicos domiciliarios, es preciso señalar, que unas instituciones dependientes del ejecutivo en cabeza del presidente de la república y éste autorizado constitucional, legal y jurisprudencialmente para señalar las políticas en este sector tan importante ya que recae sobre las empresas, algunas mundiales y globalizadas y más importante aun sobre los usuarios; tiene el presidente de la república poca o ninguna responsabilidad, ya que delega esta función en ellas; sin embargo teniendo sigue teniendo el ejecutivo influencia y autoridad en las decisiones de estos organismos comportando una subjetividad en virtud del diseño o esquema institucional.

8. LOS MERCADOS LIBERALIZADOS

Miranda y Márquez (2004) señalan que en Colombia el Estado establece las autoridades u organismos encargados de velar por el cumplimiento de las normas que limitan la actividad empresarial, las cuales actúan en ejercicio de funciones de inspección, vigilancia y control; adicionalmente, se otorgan también a las autoridades administrativas facultades de regulación económica, cuyo objetivo es el de orientar la actividad económica hacia el

⁵⁶Salgado Pesantes Hernán – *TEORIA Y PRÁCTICA DEL CONTROL POLITICO. EL JUICIO POLITICO EN LA CONSTITUCION ECUATORIANA* – Esta obra forma parte del acervo de la biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. www.juridicas.unam.mx. Pág. 382.

equilibrio; la regulación económica es la nueva forma de intervención con la cual el Estado impone el orden y equilibrio en las actividades del mercado⁵⁷.

La reforma del Estado y, en particular, la privatización, la externalización y la mayor autonomía de numerosos servicios antes manejados centralizadamente, ha puesto en el tapete de actualidad el tema de la regulación. Al principio se vinculó casi exclusivamente a procesos de liberalización financiera y privatización de servicios como telecomunicaciones, electricidad y agua. Posteriormente, el avance de las reformas ha ido poniendo cada vez más en evidencia la necesidad de generalizar el rol regulador del Estado a otros muchos ámbitos del quehacer económico y social, abarcando servicios tales como salud, medio ambiente, educación y justicia⁵⁸. Desde el ángulo político y económico se ha afirmado que el nuevo concepto de servicio público obedece a la “globalización”, esto es, a la presencia del poderoso fenómeno que ha acercado las economías nacionales y que permite verlas en cierta perspectiva de integración y de unidad. A ello contribuyen también los progresos tecnológicos, tan visibles en el área de las comunicaciones, lo cual ha conducido a abrir más las economías y los servicios⁵⁹.

Para Ariño, las regulaciones jurídicas deben acercarse a la economía con el fin de comprender que la responsabilidad de ordenar actividades económicas exige un conocimiento del mercado, sector o actividad que se piensa intervenir⁶⁰. Igualmente, la administración debe conocer y regular las fuentes y las condiciones en que la empresa obtiene financiación, la estructura de capital que posee (relación entre recursos propios y

⁵⁷Miranda Londoño Alfonso – Márquez Escobar Carlos – INTERVENCIÓN PÚBLICA, REGULACIÓN ADMINISTRATIVA Y ECONOMÍA: ELEMENTOS PARA LA DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LA REGULACIÓN – Universitas, diciembre número 108 – Pontificia Universidad Javeriana ISSN (Versión Impresa): 0041- 9060 Bogotá - Colombia

⁵⁸Stark Carlos- *REGULACIÓN, AGENCIAS REGULADORAS E INNOVACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA* – Pág. 14, 15.

⁵⁹Vidal Perdomo Jaime - *LAS COMISIONES DE REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COLOMBIANA* - Profesor Emérito De La Universidad Colegio Del Rosario De Bogotá. Pág. 427.

⁶⁰Lenis Mejía Ana Lucía – *LAS AGENCIAS INDEPENDIENTES O COMISIONES DE REGULACIÓN* – Trabajo de grado Universidad Javeriana, Bogotá 2003.

ajenos), las amortizaciones que practica, el sistema contable que debe seguir, el índice de reposición del material, los precios que paga por sus suministros y otras facetas que podrían seguir enumerándose y que constituyen justamente el contenido de las funciones de dirección de una empresa, según la tesis intervencionista, en el caso de los servicios públicos estos aspectos no son simplemente “asuntos privados” y no lo son porque en estas actividades hay siempre un “tercero oculto”, que es el público, que tiene derecho a una gestión eficiente, a una prestación segura y, a ser posible, barata⁶¹.

9. EL MODELO COLOMBIANO.

En Colombia la Constitución de 1991 en su artículo 370 otorga al Presidente de la República ejercer por medio de la Superintendencia de servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que lo presten⁶²; así mismo el artículo 189 constitucional numera 16, lo faculta como jefe de Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa para modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y, en general de las entidades administrativas del orden nacional, aunado con el artículo 54 de la ley 489 de 1998; además el artículo 105 de la ley 142 de 1994 reincide esta potestad sobre el presidente de la república; así las cosas sobre la Superintendencia Nacional de Servicios Públicos Domiciliario, posee el presidente total autonomía para modificar su estructura, tal como lo realiza en el decreto 990 de 2002.

Así mismo, las comisiones de regulación son creadas por la ley 142 de 1994, pero es el artículo 370 de la Constitución el que faculta al presidente de la república para señalar las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, insistido nuevamente por el artículo 105 de la ley 142 de 1994, además del

⁶¹Ariño Ortiz Gaspar – *PRINCIPIOS DE DERECHO PUBLICO ECONOMICO, MODELO DE ESTADO, GESTION PUBLICA, REGULACION CONOMICA.* – Universidad Externado de Colombia – Primera edición enero de 2003 – Pág. 577.

⁶² Constitución Política de Colombia de 1991, Artículo 370.

artículo 68 de la citada ley, siendo estos organismos como ya se dijo antes, una extensión de la función presidencial tal como se materializa en el desarrollo del decreto 1524 de 1994, el decreto 2253 de 1994 y la sentencia c-272 de 1998.

Por otro lado, el artículo 2 contenido en el capítulo I “Principios Generales” de la ley 142 de 1994⁶³, establece la intervención del Estado en los servicios públicos domiciliarios conforme las reglas de la competencia, lo anterior en concordancia con lo dispuesto en los artículos 333, 334, 336, 365 y 370 de la Constitución Política de 1991 denominada también como la *Constitución Económica*. Herrera (2006) establece que el conocimiento del mercado se ha de obtener aplicando los principios de derecho de la competencia y que, el derecho de la competencia actúa normalmente ex-post, después de que algo ha sucedido; por su parte, la regulación sectorial ha de actuar ex-ante, tratando de prevenir los posibles problemas de competencia que se puedan producir en el mercado⁶⁴.

Desde un principio, la Corte desentrañó el espíritu de la Constitución para sostener que ésta le asignaba a la ley la competencia exclusiva de diseñar todo el régimen jurídico de los servicios públicos domiciliarios en lo referente a las pautas, los parámetros y aspectos estructurales generales de prestación, siendo esto consecuencia de la intención de no constitucionalizar el régimen de éstos por cuanto ello podría resultar excesivamente rígido y tentar de esa forma contra los principios de eficiencia y calidad del servicio público. Aunado a lo anterior señaló que, por su parte, el presidente de la República tiene una competencia propia de acuerdo con el artículo 370 constitucional en virtud de la cual debe, con sujeción a la ley, señalar las políticas generales de administración y control de eficiencia

⁶³Ley 142 De 1994 – Por La Cual Se Establece El Régimen De Los Servicios Públicos Domiciliarios y se Dictan Otras Disposiciones

⁶⁴Herrera González Fernando - *LA APLICACIÓN DE PRINCIPIOS DE DERECHO DE COMPETENCIA A LA REGULACIÓN SECTORIAL DE TELECOMUNICACIONES* - Telecomunicaciones y Audiovisual: Regulación, Competencia y Tecnología Septiembre-Octubre 2006. N.º 832 ICE.

de los servicios públicos domiciliarios, siendo esta función delegable a las comisiones de deregulación respectivas⁶⁵.

El Estado Regulador implica la hegemonía de la regulación como forma de gobierno. Ello involucra que el gobierno abandona su carácter de productor y se concentra en un rol de generador y garante de las reglas de juego que la sociedad ha acordado como régimen de convivencia. El término regulador debe utilizarse como oposición al de productor, siempre y cuando la regulación no constituya simplemente una modalidad diferente para perpetuar el control estatal en la economía⁶⁶. Ariño (2003) sostiene que el derecho debe configurar el sistema económico, en efecto, para lograr la promoción de la riqueza de las naciones es necesaria la jurisdicción de las leyes económicas, estableciendo el marco institucional (de libertad o sujeción) en el que las relaciones económicas deben moverse; no hay eficiencia económica posible sin instituciones fuertes y estables, la mejor economía exige seguridad jurídica en las instituciones estatales (tribunales, administración, fuerzas de orden público, entes reguladores, etc.), todo eso que los economistas denominan “metamercado”; este marco institucional estatal es un factor esencial para la creación de la riqueza, sin Estado no hay mercado⁶⁷. Morales Alzate (2000) sostiene que dentro del marco económico, la ley fundamental indica parámetros de libertad, diseñando así modelos económicos optativos dentro de un contexto democrático, cuyo fin primordial dentro del Estado social de derecho es buscar el *bonnus comunitatio* (bien común); al respecto la Corte Constitucional en jurisprudencias reiteradas ha establecido que la Carta Política de 1991 tiene una línea finalista o teleológica, con gran influencia de la doctrina constitucional contemporánea, consagrando así un Estado interventor, función que realiza, función que realiza por medio

⁶⁵Castaño Parra Daniel - *LA FUNCIÓN DE REGULACIÓN COMO MECANISMO DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA EN MATERIA DE SERVICIOS PÚBLICOS COMENTARIOS A LA SENTENCIA T-058 DE 2009* – Pág. 4.

⁶⁶Stark Carlos- *REGULACIÓN, AGENCIAS REGULADORAS E INNOVACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA* – Pág. 14, 15.

⁶⁷ Ariño Ortiz Gaspar – *PRINCIPIOS DE DERECHO PÚBLICO ECONÓMICO – MODELO DE ESTADO, GESTIÓN PÚBLICA, REGULACIÓN ECONÓMICA* – Universidad Externado de Colombia – 2003 Pág. 59 - ISBN 958-616-655-4

de un conjunto ordenado de normas jurídicas destinadas a la ejecución de un orden económico y social justo, enmarcadas en el contexto del Estado social de derecho⁶⁸.

10. CREACION Y FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y LA COMISION DE REGULACIONN DE ENERGIA Y GAS - CREG

De la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios: En Colombia mediante la Ley 142 de 1994, se da origen a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, como un organismo de carácter técnico, adscrito al ministerio de desarrollo económico, a quien se le asigna como principales funciones, entre otras, el control y vigilancia de personas prestadoras de servicios públicos, y en materia de sistemas de información se le encarga como funciones especiales, el mantenimiento de un registro actualizado de las entidades que prestan los servicios públicos, establecer sistemas de información uniformes y contabilidad⁶⁹. Los artículos 75 y 76 de la ley 142 de 1994 conciben claramente la naturaleza y creación de este organismo, así:**Artículo 75. Funciones presidenciales de la Superintendencia de servicios públicos. El Presidente de la República ejercerá el control, la inspección y vigilancia de las entidades que presten los servicios públicos domiciliarios, y los demás servicios públicos a los que se aplica esta Ley, por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y, en especial, del Superintendente y sus delegados.****Artículo 76. Creación y naturaleza. Créase la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, como un organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial (...).** Asintiendo con lo anterior lo expuesto en este articulo

⁶⁸ Morales Alzate John Jairo – MANUAL DE DERECHO ECONÓMICO CONSTITUCIONAL - 3ra edición
Pág. 33

⁶⁹Historia del SUI – Consulta de Información - pagina web. www.superservicios.gov.co

Así mismo la ley 689 de 2001 en su artículo 12 modifica el artículo 77 de la 142 de 1994, el cual establece la Dirección De La Superintendencia, que a la letra expresa: *La dirección y representación legal de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios corresponde al Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios. Este desempeñará sus funciones específicas de control, inspección y vigilancia con independencia de las Comisiones de Regulación de los servicios públicos domiciliarios y con la inmediata colaboración de los Superintendentes Delegados. **El Superintendente será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.** El Superintendente de Servicios Públicos es la primera autoridad técnica y administrativa en el ramo del control, inspección y vigilancia de los servicios públicos domiciliarios, sus actividades complementarias e inherentes⁷⁰.* Por otro lado el artículo 78 de la ley 142 hace referencia a la Estructura Orgánica, así: La Superintendencia de servicios públicos domiciliarios tendrá la siguiente estructura orgánica: **I.-** Despacho del Superintendente de Servicios Públicos. **II.-** Despacho del Superintendente delegado para acueducto, alcantarillado y aseo. **III.-** Despacho del Superintendente delegado para energía y gas combustible. **IV.-** Despacho del Superintendente delegado para telecomunicaciones. Así mismo el artículo 13 de la ley 689 de 2001, modifica el artículo 79 de la 142 de 1994, desplegando las funciones de la Superintendencia Nacional de Servicios Públicos, sintetizadas así: **I.-** Vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos. **II.-** Definir por vía general las tarifas de las contribuciones a las que se refiere el artículo 85 de esta Ley; liquidar y cobrar a cada contribuyente lo que le corresponda; *Artículo 85: Contribuciones especiales. Con el fin de recuperar los costos del servicio de regulación que preste cada comisión, y los de control y vigilancia que preste el Superintendente, las entidades sometidas a su regulación, control y vigilancia, estarán sujetas a dos contribuciones, que se liquidarán y pagarán cada año (...).* **III.-** Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos, de acuerdo con los indicadores definidos por las comisiones. **IV.-** Sancionar a las empresas que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios. **V.-** Todas las demás que le asigne la ley.

⁷⁰Ley 689 De 2001, Por La Cual Se Modifica Parcialmente La Ley 142 De 1994.

De la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG: Las décadas de 1980 y 1990 fueron testigos de la privatización y liberalización de diferentes empresas de servicios públicos en todo el mundo. Junto con estas reformas, numerosos países crearon instituciones específicas para regular tanto a las nuevas compañías privadas como la prestación de servicios públicos en un entorno competitivo. Es decir, se establecieron reguladores sectoriales y autoridades para la competencia en general⁷¹. En Colombia la ley 142 de 1994, específicamente el artículo 69 crea como unidades administrativas especiales, las comisiones de regulación, y específicamente el Numeral 2 se refiere a la Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible, adscrita al Ministerio de Minas y Energía. Estos organismos poseen de acuerdo con el artículo 70⁷² Ibidem, la siguiente estructura orgánica: Para el cumplimiento de las funciones que les asigna esta Ley, en el evento de la delegación presidencial, las comisiones de regulación tendrán la siguiente estructura orgánica, que el Presidente de la República modificará, cuando sea preciso, previo concepto de la comisión respectiva dentro de las reglas del artículo 105 de esta ley. La delegación presidencial a la que se refiere este artículo se materializó inicialmente por el entonces presidente de la república de Colombia Dr. Cesar Gaviria Trujillo en el decreto 1524 1994. Así mismo el artículo 2 del decreto 2474 de 1999 se refiere al tema de la integración de la comisión de energía y gas, que a la letra expresa: *La Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible, está integrada de la siguiente manera: a) Por el Ministro de Minas y Energía, quien la presidirá; b) Por el Ministro de Hacienda y Crédito Público; c) Por el Director del Departamento Nacional de Planeación; d) Por cinco (5) expertos de dedicación exclusiva nombrados por el Presidente de la República para períodos fijos de cuatro (4) años, no sometidos a las reglas de la Carrera Administrativa. El Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios o su delegado asistirán a las reuniones con voz pero sin voto.*

⁷¹Hernández Arroyo Federico - *LA INDEPENDENCIA DE LAS AGENCIAS REGULADORAS EN MÉXICO, EL CASO DE LOS SECTORES ENERGÉTICO Y DE TELECOMUNICACIONES* – Pág. 2.

⁷²Ley 142 De 1994 – Por La Cual Se Establece El Régimen De Los Servicios Públicos Domiciliarios y se Dictan Otras Disposiciones.

Aunado a lo anterior, el artículo 73 de la citada ley, las comisiones de regulación de energía y gas, ejercen las siguientes funciones, sintetizadas así: **I.-** Someter a su regulación, a la vigilancia del Superintendente, y a las normas de la citada ley, en materia de tarifas, de información y de actos y contratos, a empresas determinadas que realicen o se preparen a realizar las siguientes conductas: a) Competir deslealmente con las de servicios públicos; b) Reducir la competencia entre empresas de servicios públicos; c) Abusar de una posición dominante en la provisión de bienes o servicios similares a los que éstas ofrecen.

II.- Definir los criterios de eficiencia y desarrollar indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos.

III.- Fijar las normas de calidad a las que deben ceñirse las empresas de servicios públicos en la prestación del servicio. **IV-** Establecer fórmulas para la fijación de las tarifas de los servicios públicos. **V.-** Pedir al Superintendente que adelante las investigaciones e imponga las sanciones de su competencia. **VI.** Todas las demás que le asigne la ley y las facultades previstas en ella que no se hayan atribuido a una autoridad específica, es decir, que las comisiones de regulación tienen competencia residual.

11. ANÁLISIS Y PRAXIS DEL MODELO DUAL.

Quintanilla (2004) expresa que en el mundo, muchos países están creando nuevas instituciones que se encargan de la regulación económica de las empresas que brindan los servicios públicos; si bien antes de 1980 se trataba de un tema que afectaba únicamente a las instituciones norteamericanas, en los últimos años se ha difundido en muchos países desarrollados y en los países emergentes, afirmando entonces que la era de la regulación está aquí.

En una investigación Uprimny(2006) ha reiterado que las agencias reguladoras son un fenómeno mundial que ha surgido de forma casi “propia” en los ordenamientos jurídicos de los países, de esta forma es evidente que no sólo el origen y surgimiento de las autoridades administrativas se ha dado de manera diferente en cada país, también ha sido así con la

interpretación de sus características más fundamentales; es decir la autonomía e independencia⁷³. Justamente, la independencia de estas agencias en Estados Unidos radicaba en la imposibilidad de remoción de sus miembros por parte del presidente, justificada como mecanismo de garantía a la interferencia política de las funciones que desarrollan⁷⁴. El Departamento de Planeación Nacional expuso que en desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública, se viene adelantando una serie de reformas que comprometen a varios sectores, entre las que encuentra la revisión del esquema institucional de regulación y control sobre la actividad empresarial⁷⁵. En Colombia todo debe analizarse desde la perspectiva de la Constitución de 1991, así, la independencia, “supone cierta libertad en el manejo propio de asuntos administrativos, patrimoniales y financieros y potestad de regulación que se traduce en la expedición de actos administrativos normativos, pero que exige en todo caso, dependencia o subordinación a las directrices y a las políticas públicas que fijen las autoridades nacionales superiores de la rama u organización del poder público a las que pertenezcan, es decir que la llamada independencia en Colombia es relativa a ciertos temas⁷⁶. Por su parte la autonomía presupone la independencia y, esta última hace referencia a que un órgano o autoridad administrativa no dependa de ningún otro órgano, organización o rama del poder público en el sentido de dirección, regulación y control⁷⁷. La Corte Constitucional colombiana en sentencia C-272/2008 **indico** que las comisiones de regulación, a pesar de ser unas unidades administrativas especiales, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, se

⁷³Uprimny Salazar Catalina - LAS COMISIONES DE REGULACIÓN: EL PUNTO MEDIO DE LAS AGENCIAS INDEPENDIENTES EN COLOMBIA - Estudiante de décimo semestre, Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana - Bogotá (Colombia) N° 3: 225-245, junio de 2006 - Pág. - 236

⁷⁴Ibidem – Pág. 237

⁷⁵Colombia – Departamento Nacional de Planeación - MARCO CONCEPTUAL PARA REFORMAR Y CONSOLIDAR EL ESQUEMA INSTITUCIONAL DE REGULACION Y CONTROL DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL

⁷⁶ Ibidem – Pág. 238

⁷⁷Ibidem – Pág. 238.

encuentran sujetas a una importante injerencia presidencial ya que el ministro del ramo las preside, sin embargo, esa dependencia de las comisiones de regulación frente al Gobierno en manera alguna implica la inconstitucionalidad de las mismas, ni de la posibilidad de que el Presidente delegue en ellas la definición de las políticas generales de la administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, por la sencilla razón de que se trata de funciones presidenciales; en efecto, mal podría el juez constitucional declarar inconstitucional una ley porque permite la delegación de una función del Presidente en una agencia estatal subordinada al Ejecutivo, por considerar que ésta no es suficientemente autónoma, pues en general es propio de la delegación que la autoridad delegataria se encuentra en una cierta subordinación frente a quien delega; la fijación de políticas de control y eficiencia de los servicios públicos es entonces una función típicamente administrativa que cumple el Presidente en calidad de suprema autoridad administrativa, para la concreción de políticas de desarrollo de los servicios públicos domiciliarios, por lo que la delegación de esta atribución no sólo resulta pertinente en razón de la naturaleza de la función, sino que, a la luz de la Carta de 1991, es una opción totalmente razonable, más aún cuando precisamente en materias como los servicios públicos el Constituyente pretendió fortalecer los principios de eficacia y celeridad de la administración⁷⁸.

Cuervo (2004) señala que en Colombia la preocupación central que motivó la expedición de la ley 142 de 1994 fue la de solucionar los problemas de eficiencia, cobertura y calidad de las empresas existentes; el criterio, orientador de la búsqueda de soluciones fue que el causante de las anteriores dificultades es la interferencia política en el manejo de éstas empresas; la salida, por consiguiente, se reducía a buscar la forma de neutralizar éstas tan inconvenientes interferencias, en otras palabras, la solución consistía en dotarlas de autonomía; esta solución de autonomía tenía a su alcance múltiples posibilidades, contaba con variados recursos políticos, técnicos y jurídicos (...).⁷⁹ Sin embargo en un

⁷⁸Colombia Corte Constitucional - Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO - Bogotá, tres (3) de junio de mil novecientos noventa y ocho (1998)

⁷⁹Cuervo G., Luis Mauricio - *SIGNIFICADO POLÍTICO E IMPLICACIONES SOCIALES DEL ACTUAL MODELO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EN COLOMBIA* - en Observatorio de la Economía Latinoamericana N° 28, julio 2004

criterio apartado el mismo, sostiene que esta solución de autonomía se sustenta en unas bases del todo discutibles, en primer lugar, supone que todo tipo de injerencia política es pernicioso y que, en consecuencia, para garantizar la transparencia y la neutralidad de las decisiones éstas deben aislarse completamente y depender exclusivamente de criterios técnicos; tiende así a confundirse política con politiquería, es evidente la necesidad de aislar a la segunda, mientras resulta necesario darle participación y juego a la primera como única forma de garantizar el pluralismo, la democracia y dotar estas decisiones de su adecuada carga de responsabilidad política⁸⁰.

Sin embargo en palabras de Quintanilla (2004), la regulación, a pesar de sus defectos, continúa siendo la opción más viable para la operación de los monopolios naturales y para evitar o, al menos, mitigar el riesgo de ser influidos por los grupos de interés, se busca así reforzar los atributos (independencia) de los organismos reguladores frente a los riesgos de captura y politización⁸¹.

Después del desarrollo de los anteriores capítulos podemos enunciar que en Colombia en el sector de los servicios públicos domiciliarios existe un modelo dual, en virtud que existen 2 organismos o autoridades; las Comisiones de Regulación y la Superintendencia Nacional de Servicios Públicos Domiciliarios, encargados de las gestiones en este sector; regular, controlar y vigilar; para nuestro estudio el sector de la energía eléctrica y el gas. Esta estructura organizacional se aparta de las estructuras que en materia de servicios públicos, poseen los organismos existentes en otros países, tales como EE.UU, con su Federal Energy Regulatory Commission (FERC) único organismo regulador en el sector de la energía eléctrica y gas y que la ley de política energética de 2005 le amplió la autoridad. Este organismo reemplazó a la Comisión Federal de Energía. Un modelo dual en palabras de Zuñiga Flores (2003), es sin más agregados aquel que se presenta cuando en un mismo país (ejemplo el Colombia), en un mismo ordenamiento jurídico (nuestra Constitución), y en un mismo sector, coexisten el dos instituciones, pero sin mezclarse, deformarse ni

⁸⁰ *Ibidem*

⁸¹ Quintanilla Acosta Edwin - AUTONOMÍA INSTITUCIONAL DE LOS ORGANISMOS REGULADORES: Revisión de literatura - Documentos de Trabajo N.º 14 - Noviembre 2004

desnaturalizarse⁸², sin embargo para nuestro estudio denominamos modelo dual en el sector de los servicios públicos domiciliarios, a la creación legal y constitucional de las autoridades administrativas del sector del gas y la electricidad por existir 2 autoridades, mencionadas anteriormente, así mismo sostuvo el Departamento de Planeación Nacional que salvo en lo referente a las funciones de instrucción contable, declaración de prácticas inseguras e instrucción sobre el cumplimiento de normas, propias de las superintendencias, se mantendrá el sistema colombiano de separar las funciones regulatorias y las de control, estableciendo los vasos comunicantes pertinentes; las superintendencias participarán en todas las instancias de decisión reglamentaria, regulatoria y de creación legal, mediante voz y las posiciones de los superintendentes serán públicas.

Los inconvenientes se presentan cuando estas dos instituciones (comisiones de regulación y superintendencias) interactúan o materializan sus funciones, ya que muy a pesar que en el “papel” (ley, decretos, sentencias) esta medianamente claro que es “regulación” y que es “vigilancia y control”, lo cierto es que estos organismos no parecen tener claro cuáles son sus límites y hasta donde pueden llegar, teniendo la Corte Constitucional que intervenir para abordar y resolver estos conflictos, como fue el tema de las imposiciones de sanciones; asunto decantado ya por nuestra Corte Constitucional y por la doctrina; estos inconvenientes pueden repercutir en credibilidad del sistema, de las instituciones y, del mismo Estado, como lo expresamos anteriormente sin Estado no hay mercados, enredando así los objetivos o fines, la eficacia y la eficiencia; y más aun en un sector tan importante como el de los servicios públicos domiciliarios en virtud de su trascendencia e impacto social. Por otro lado la subordinación de estos organismos al ejecutivo, limita la conveniencia de sus decisiones al interés general y social, la imparcialidad de su gestión y el entorpecimiento de la función encomendada, a cambio planes y estrategias a corto plazo.

⁸²Luis Arturo Zúñiga Flores - La jurisdicción y modelos constitucionales - MIEMBRO FUNDADOR DEL INSTITUTO DE FORMACIÓN JURÍDICO - SOCIAL: "HÉCTOR FIX ZAMUDIO" (INFOJUS) - leninm84@hotmail.com - www.monografias.com – 2003 Pág. 4.

12. HACIA UN MODELO DE AGENCIA INDEPENDIENTE

Sifontes (2003) establece que el surgimiento de agencia reguladora independiente (IRA) ha sido una característica común de los procesos privatizadores llevados a cabo durante los últimos 20 años en Europa y América Latina. En este sentido las IRA son teóricamente una condición necesaria para que la actividad reguladora tenga buenos resultados y estos se transfieran a los consumidores⁸³.

Como señala Darmohra (2000), la delegación de poder en la autoridad reguladora implica otorgarle un cierto margen de discrecionalidad; es cierto que en el momento de la delegación, los políticos tienen la libertad de seleccionar los miembros del organismo y de imponer una estructura de incentivos a su comportamiento⁸⁴; sin embargo como lo he manifestado a lo largo de este estudio, en Colombia estos organismos son totalmente dependientes y por lo tanto manipulables fácilmente, por lo que es necesario pensar en la utilidad de agencias independientes en sectores, haciendo hincapié en las ventajas o desventajas operativas, así como en los factores que determinan su viabilidad de implementación y desarrollo; sobre la utilidad del modelo de agencia independiente en ámbitos distintos, esto nos conduce a reflexionar inevitablemente sobre el modelo de agencia independiente en la regulación de mercados⁸⁵.

Ariño (2003) indica que algunas razones del cambio de modelo de regulación han sido jurídicas, ideológicas y sobre todo económicas, las razones ideológicas: la política liberalizadora, que confía más en el mercado que en la regulación, las razones jurídicas: las

⁸³Sifontes Domingo - *REGULACIÓN ECONÓMICA Y AGENCIAS REGULATORIAS INDEPENDIENTES: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA*—2003 "Contribuciones a la Economía" es una revista académica mensual con el Número Internacional Normalizado de Publicaciones Seriadas ISSN 1696-8360 Universidad de Carabobo Universidad Complutense de Madrid - dsifontes@uc.edu.ve

⁸⁴Adrian Darmohra - *REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS: ¿TIENE UTILIDAD EL MODELO DE AGENCIA INDEPENDIENTE PARA ÁMBITOS DISTINTOS A LA REGULACIÓN DE MERCADOS?* – Revista Escenarios alternativos, Servicios públicos - 2000.

⁸⁵Ibidem

exigencias de apertura en el mercado interior europeo, plasmadas fundamentalmente en las muy controvertidas directivas sobre el mercado interior de la electricidad y sobre el mercado interior del gas, y las razones económicas: la búsqueda de la eficiencia mediante la apertura de la competencia, en la medida en que ello sea posible en cada sector; así frente al modelo tradicional se está imponiendo en España y por todo el mundo el modelo de “regulación para la competencia”, abierto, introduciendo competencia en lo posible, presidido por los principios de planificación empresarial, explotación descentralizada, con acceso a las redes y remuneración con base a precios⁸⁶. Adoptar este modelo y ser aplicado en Colombia no debería ser un asunto desatendido, teniendo en cuenta que desde hace varios años estamos implementando modelos de aperturas económicas; además se deberían integrar otros aspectos importantes y trascendentales que en mi opinión darían mayor eficiencia a los organismo encargados de la regulación, vigilancia y control de los servicios públicos domiciliarios en nuestro país, y que han originado el estudio y desarrollo de esta investigación, tales como, mayor autonomía y modificación de la estructura institucional, a partir de la independencia de estos organismos del poder ejecutivo, en virtud de la importancia y del crecimiento que han asumido para la economía y la sociedad; lo anterior teniendo en cuenta que la subordinación es un factor que obstaculiza la gestión imparcial de una institución. Para Molina (1998) resulta indudable establecer que la reestructuración administrativa e institucional constituye una medida de connotada importancia para el servicio y el fortalecimiento económico, siempre y cuando haga parte integral de una estrategia con capacidad de adaptación y anticipación frente a los lineamientos normativos del mercado; esta estrategia en lo fundamental deberá apuntar hacia la obtención de idóneos resultados sociales, operacionales y técnicos⁸⁷.

⁸⁶Ariño Ortiz Gaspar – *PRINCIPIOS DE DERECHO PUBLICO ECONOMICO, MODELO DE ESTADO, GESTION PUBLICA, REGULACION CONOMICA*. – Universidad Externado de Colombia – Primera edición enero de 2003 – Pág. 684.

⁸⁷ Molina Torres José Antonio – *RÉGIMEN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS* – ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez – Pág. 279 ISBN 958-9333-86-9

13. CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS FINALES

Vidal Perdomo (2000) enseña que el concepto de servicio público y la operación de los servicios públicos han venido variando en la escala mundial, puede decirse que es uno de los capítulos del derecho administrativo que mayores cambios ha experimentado en los últimos tiempos; se habla del “nuevo” servicio público para indicar la hondura de la transformación; razones ideológicas, vinculadas a nuevas tendencias liberales y neoliberales, de orden económico que alegan el predominio de las leyes del mercado sobre la intervención estatal, la eficacia como criterio para atender las aspiraciones de los usuarios a un mejor servicio, militan dentro de las principales planteadas para explicar el cambio radical⁸⁸.

Huici (2002) expresa que subsidiariamente cuando los mercados no asignan eficientemente los recursos por existir algún tipo de “fallas” puede llegar a justificarse la intervención estatal; las fallas del mercado incluyen los bienes públicos, las externalidades, los monopolios naturales y la información asimétrica; pero no cualquier intervención pública es eficiente o mejor que la no intervención; el consenso más amplio al respecto es que la forma óptima de intervención es la siguiente: provisión directa de bienes públicos, impuestos / subsidios ante fuertes externalidades (pero también prohibiciones en casos donde las conductas pudieran dar lugar a altos costos irreversibles), regulación económica acotando el poder de mercado ante monopolios naturales en servicios públicos, información y protección al consumidor para defender la lealtad comercial, defensa de la competencia ante el ejercicio inapropiado del poder de mercado; en este orden de cosas

⁸⁸Vidal Perdomo Jaime - *LAS COMISIONES DE REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COLOMBIANA* - Profesor Emérito De La Universidad Colegio Del Rosario De Bogotá. Pág. 427.

resulta importante fijar, en la medida de lo posible, pautas que orienten dicha actividad interventora⁸⁹.

Barquero (2010) expreso que en efecto, la ventaja de desvincular el Gobierno de los órganos de la regulación no es que la regulación de los órganos independientes sea mejor, sino la de no mezclar con aquellos intereses políticos o afines, perjudiciales, en todo caso, desde el punto de vista económico. Tampoco es que los órganos independientes sean garantía de una regulación mejor, pero sí más desinteresada desde el punto de vista político⁹⁰. Hernández Arroyo (2007) señala que lograr la independencia de las agencias reguladoras del poder político es un objetivo formal pero no real, ya que en muchos casos no fue este el objetivo implícito que se buscaba⁹¹.

El Departamento Nacional de Planeación, manifiesta que la independencia de los organismos reguladores, de vigilancia y control es una característica fundamental, y está relacionada con el diseño institucional formal, este diseño es tan importante en virtud de las consecuencias que generan sus decisiones. La independencia del regulador para asegurar la autonomía frente a los grupos de interés en la toma de decisiones, permite que el marco regulatorio sea neutral, transparente y predecible para todos los agentes (operadores, usuarios y controladores). El ejecutivo y los órganos de, regulación y control deben estar coordinados en el propósito de proteger los bienes públicos, pero separados en sus tareas y sus funciones⁹².

⁸⁹Huici Héctor - *REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS* - Fundación Atlas Para Una Sociedad Libre Política Pública N° 11 Septiembre 2002.

⁹⁰Barquero Ricardo - *DE LAS AGENCIAS REGULADORAS INDEPENDIENTES Y LA SUTEL* - Especialista en derecho administrativo rbarquero@abogados.or.cr - 05/07/2010

⁹¹Hernández Arroyo Federico - *LA INDEPENDENCIA DE LAS AGENCIAS REGULADORAS EN MÉXICO, EL CASO DE LOS SECTORES ENERGÉTICO Y DE TELECOMUNICACIONES* – 2007 Pág. 5.

⁹²Colombia – Departamento Nacional de Planeación - *MARCO CONCEPTUAL PARA REFORMAR Y CONSOLIDAR EL ESQUEMA INSTITUCIONAL DE REGULACION Y CONTROL DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL* – Pág. 6.

En una investigación, Uprimny(2006) sostiene que Estados Unidos, se asentó en darles a las agencias independientes las siguientes características: el fundamento legal es la legitimación de su independencia; es decir que al ser las agencias creadas por el legislativo, no existía una delegación normativa por parte del ejecutivo que le permitiera obtener algún tipo de control sobre ellas; lo que no significa que no exista relación alguna entre las agencias y el gobierno, por ejemplo, la legislación vigente de Estados Unidos concede al presidente como norma general, la competencia para conocer y modificar los proyectos de ley realizados por las agencias, con anterioridad a su presentación parlamentaria, a efectos de armonizar su contenido con las políticas gubernamentales⁹³.

Por su parte Sifontes (2003) expone que en la actualidad, el tema de los entes regulatorios independientes es de gran interés, debido a que la literatura no ha podido obtener resultados concluyentes en términos empíricos respecto a la medición de la independencia de los entes; se han hecho intentos de crear índices de independencia que permitan establecer la repercusión que tiene esta característica en la inversión privada de determinados sectores como telecomunicaciones y electricidad, sin embargo, el camino por recorrer es largo en estos términos⁹⁴.

Por su parte, Quintanilla (2004) sostiene que como parte del desarrollo institucional, los organismos reguladores cumplen las funciones de proteger a los consumidores de las empresas con poder de mercado y de proteger las inversiones de las acciones oportunistas de los gobiernos. Con este fin se identifican tres grupos de interés: los consumidores, las empresas prestadoras de los servicios y el gobierno, cada uno de los cuales tienen sus propios objetivos y buscan influir en las decisiones de la regulación; así, el diseño de una

⁹³Uprimny Salazar Catalina - LAS COMISIONES DE REGULACIÓN: EL PUNTO MEDIO DE LAS AGENCIAS INDEPENDIENTES EN COLOMBIA - Estudiante de décimo semestre, Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana - Bogotá (Colombia) N° 3: 225-245, junio de 2006. Pág. 232.

⁹⁴ Sifontes Domingo - REGULACIÓN ECONÓMICA Y AGENCIAS REGULATORIAS INDEPENDIENTES: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA - 2003 "Contribuciones a la Economía" es una revista académica mensual con el Número Internacional Normalizado de Publicaciones Seriadas ISSN 1696-8360 Universidad de Carabobo Universidad Complutense de Madrid - dsifontes@uc.edu.ve

regulación óptima requiere la dotación de atributos a los organismos reguladores; entre ellos, independencia, autonomía presupuestal, accountability y transparencia⁹⁵. Sin embargo es usual que el poder político (y especialmente la rama ejecutiva) reaccione ante la idea de establecer una agencia independiente, frente a dicha idea, una respuesta típica es la siguiente: “¿Por qué yo quiero crear una entidad reguladora que no puedo controlarla? Las elecciones pueden ser ganadas o perdidas a causa de las tarifas; las tarifas son tan importantes para ser dejadas a una comisión reguladora independiente”⁹⁶.

Por otro lado, Quintanilla (2004) sustenta que se busca asegurar que la discreción sea ejercida en una forma que proteja los legítimos intereses de la inversión, sin sucumbir a la indebida y oportunista influencia de las autoridades políticas, debido a sus intereses de corto plazo, en detrimento del inversionista, sin embargo la fragilidad institucional no permite, en muchos casos, el funcionamiento óptimo del sector y genera incentivos a los grupos de interés; usualmente, a esto se le denomina “captura política”⁹⁷. Así mismo argumenta que un sistema regulatorio óptimo se logrará otorgando la autonomía necesaria a la agencia reguladora, para que actúe eficientemente; deberá cuidarse la probidad de la administración pública en general, la independencia de las cortes de justicia, reducirse los niveles de corrupción e incentivarse las tradiciones de responsabilidad cívica.

Está claro que la independencia del regulador es una característica fundamental de esta institución, la cual en nuestro país no la tenemos, además al existir en Colombia dos organismos, el uno encargado de regular y el otro de vigilar y controlar, genera un cometido material difuso, unos objetivos y funciones aparentemente claros.

Teniendo en cuenta las características estudiadas, mi aporte está dirigido a proponer la creación de una sola institución de origen constitucional, con reglamentación legal, totalmente independiente del poder ejecutivo, con funcionarios establecidos por concurso

⁹⁵ Quintanilla Acosta Edwin - AUTONOMÍA INSTITUCIONAL DE LOS ORGANISMOS REGULADORES: Revisión de literatura - Documentos de Trabajo N.º 14 - Noviembre 2004

⁹⁶ Ibidem – Pág. 22.

⁹⁷ Ibidem – Pág. 24

de meritos, organizada por salas especializadas para cada servicio público; lo anterior con el propósito de hacer más efectiva la gestión y tratar de evitar las confusiones practicas, traducida en mayor claridad en las funciones de estas instituciones, a partir de principios orientadores y políticas claras y generalizadas; así mismo tratar de impedir o complicar la influencia política en las decisiones de los funcionarios, otorgando mayor autonomía para la gestión de la labor encomendada y sin compromisos políticos.

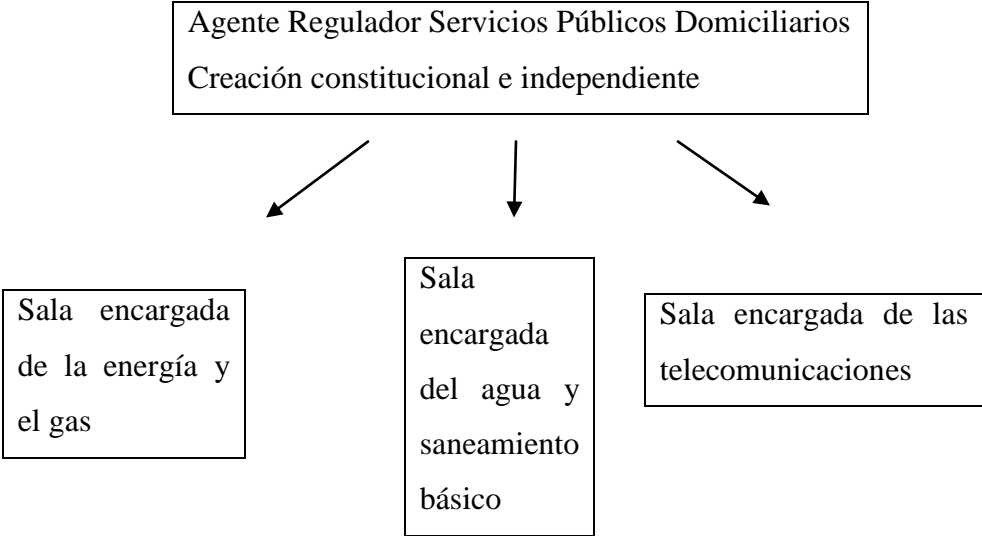
Un solo organismo: Como única institución en el sector de los servicios públicos tienden a aclararse las confusiones, desordenes e ineficiencias funcionales, ya que tendrían actividades, principios, desempeños y políticas generalizadas, además como es un solo organismo deberá estar organizado por salas especializadas encargadas de la gestión en cada sector de servicio público domiciliario, así: sala de energía y gas, sala de agua potable y saneamiento básico, sala de telecomunicaciones, por ejemplo.

Origen constitucional: Un aspecto importante, es la creación u origen constitucional, sin ser extensión de las funciones presidenciales y depender del ejecutivo, esta institución no estaría comprometido a atender a las “voluntades” del ejecutivo (influencia política) en cuestión de organización, personal, etc., seria independiente en su manejo, en la toma de decisiones, sin la influencia política, sus empleados estarían vinculados después participar en un proceso de selección por meritos. Así mismo este organismo tendría límites que la misma ley de reglamentación y políticas orientadoras impondrán, haciendo más real la orientación al trabajo del bienestar social.

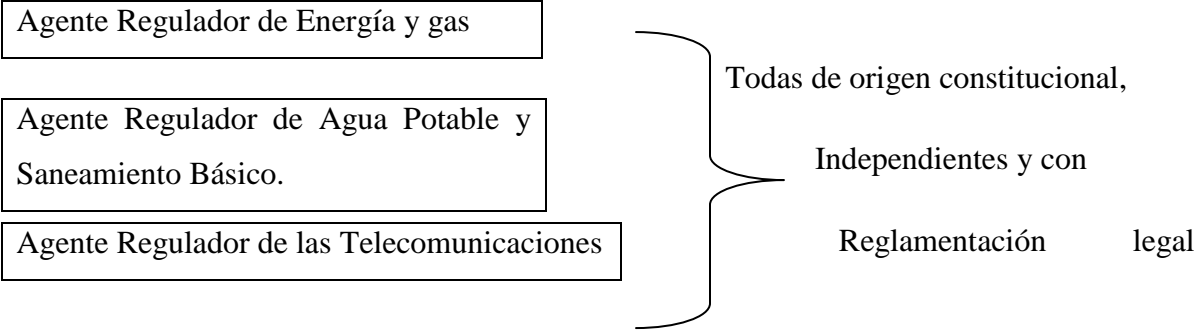
Del mismo modo sería oportuno la creación de diferentes organismos para regular cada sector de servicio público domiciliario, igualmente cada uno de creación constitucional y con independencia, gozando de las características enunciadas anteriormente, es decir, continuando con el ejemplo, cada sala estaría creada directamente por la constitución y totalmente independiente del ejecutivo, obviamente orientada a regular el sector de su competencia, así: agente regulador de la energía y gas, agente regulador del agua potable y saneamiento básico, agente regulador de las telecomunicaciones.

Para un adecuado entendimiento de mi propuesta, he diseñado el siguiente esquema:

Esquema No. 1.



Esquema No. 2.



BIBLIOGRAFIA

- Ariño Ortiz Gaspar – *PRINCIPIOS DE DERECHO PUBLICO ECONOMICO, MODELO DE ESTADO, GESTION PUBLICA, REGULACION CONOMICA.*
- Arenas Torres Julián Camilo - *LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN COLOMBIA, UN DESAFÍO PARA NUESTRA DEMOCRACIA: ANÁLISIS DEL GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ - PERÍODO 2002 – 2008.*
- Arenas Ramiro Mónica - *AUTORIDADES INDEPENDIENTES. UN ANÁLISIS COMPARADO DE LOS ESTADOS UNIDOS, EL REINO UNIDO, ALEMANIA, FRANCIA Y ESPAÑA.*
- Barquero Ricardo - *DE LAS AGENCIAS REGULADORAS INDEPENDIENTES Y LA SUTEL.*
- Carles Ramió Matas - *LA FORTALEZA INSTITUCIONAL DE LAS NUEVAS AGENCIAS REGULADORAS DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA. LOS CASOS DEL PERÚ Y DE REPÚBLICA DOMINICANA*
- Castaño Parra Daniel - *LA FUNCIÓN DE REGULACIÓN COMO MECANISMO DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA EN MATERIA DE SERVICIOS PÚBLICOS COMENTARIOS A LA SENTENCIA T-058 DE 2009.*
- Constitución de Colombia de 1991.
- Castellín Diógenes - *SERVICIOS PÚBLICOS.*
- Colombia – Departamento Nacional de Planeación - *MARCO CONCEPTUAL PARA REFORMAR Y CONSOLIDAR EL ESQUEMA INSTITUCIONAL DE REGULACION Y CONTROL DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL*
- Colombia – Corte Constitucional, Sentencia 1162 del 2000. MP. Dr. José Gregorio Hernández Galindo

- Cuervo G., Luis Mauricio - *SIGNIFICADO POLÍTICO E IMPLICACIONES SOCIALES DEL ACTUAL MODELO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EN COLOMBIA.*
- Darmohra Adrian - *REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS: ¿TIENE UTILIDAD EL MODELO DE AGENCIA INDEPENDIENTE PARA ÁMBITOS DISTINTOS A LA REGULACIÓN DE MERCADOS?*
- Discurso Dra. Eva María Uribe Tobón, Superintendencia De Servicios Público Domiciliarios XII Congreso Nacional Y III Internacional De Servicios Públicos Domiciliarios Cartagena de Indias, 2 de julio de 2010.
- Eduardo López Aranguren – ESTUDIOS: MODELOS DE RELACIONES ENTRE PODERES.
- Enríquez Fuentes Gastón J. - *EL CONTROL POLÍTICO COMO REQUISITO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL* Evolución Histórica.
- Frédéric Boehm - Cristian Stapper - *COLOMBIA: REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, ORGANIZACIÓN, INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA.*
- Foro Regulatorio - *EXPERIENCIAS SOBRE LA REGULACIÓN EN SERVICIOS PÚBLICOS* - www.caveinel.org.ve
- Guatemala – Consejera Dra. Fernández Rosado Carmen – *CASOS PRÁCTICOS: LAS COMISIONES REGULADORES DE ENERGÍA. ASPECTOS INSTITUCIONALES Y DE ORGANIZACIÓN.*
- Jacint Jordana Y Levi-Faur David - *¿HACIA UN ESTADO REGULADOR LATINOAMERICANO? LA DIFUSIÓN DE AGENCIAS REGULADORAS AUTÓNOMAS POR PAÍSES Y SECTORES*

- Hernández Arroyo Federico - *LA INDEPENDENCIA DE LAS AGENCIAS REGULADORAS EN MÉXICO, EL CASO DE LOS SECTORES ENERGÉTICO Y DE TELECOMUNICACIONES*
- Historia del SUI – Consulta de Información - pagina web. www.superservicios.gov.co
- Huici Héctor - *REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.*
- Lafuente Félez Alberto - Pérez de Tudela Carlos Ocaña - *LA NUEVA REGULACIÓN ECONÓMICA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.*
- Lenis Mejía Ana Lucia – *LAS AGENCIAS INDEPENDIENTES O COMISIONES DE REGULACIÓN.*
- Ley 689 De 2001, Por La Cual Se Modifica Parcialmente La Ley 142 De 1994.
- Ley 142 De 1994 – Por La Cual Se Establece El Régimen De Los Servicios Públicos Domiciliarios y se Dictan Otras Disposiciones
- Moreno Luis - Foro Regulatorio – *EXPERIENCIA SOBRE LA REGULACIÓN EN SERVICIOS PÚBLICOS – MODELOS DE REGULACIÓN Y REFERENCIAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE SERVICIOS PÚBLICOS*
- Salgado Pesantes Hernán – *TEORIA Y PRÁCTICA DEL CONTROL POLITICO. EL JUICIO POLITICO EN LA CONSTITUCION ECUATORIANA.*

- Sancho David - *ENTRE LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LA CREACIÓN DE NUEVAS FÓRMULAS DE GESTIÓN - REGULACIÓN Y AGENCIAS REGULADORAS INDEPENDIENTES: ELEMENTOS CLAVE PARA LA CONSOLIDACIÓN DE SU DISEÑO INSTITUCIONAL.*
- SifontesDomingo - *REGULACIÓN ECONÓMICA Y AGENCIAS REGULATORIAS INDEPENDIENTES: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA.*
- SolozabalEchavarria Juan José - *SOBRE EL PRINCIPIO DE LA SEPARACIÓN DE PODERES.*
- Stark Carlos - *REGULACIÓN, AGENCIAS REGULADORAS E INNOVACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA.*
- Ramírez Hernández Fernando - *LA POLÍTICA DE COMPETENCIA Y EL PROCESO DE REGULACIÓN EN MÉXICO, 1993 – 1999.*
- Valadés Diego - *LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA.*
- Vidal Perdomo Jaime - *LAS COMISIONES DE REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COLOMBIANA.*