

ur|s|e|a

unidad reguladora servicios de energía y agua

**MANUAL METODOLÓGICO
PARA UNA MEJOR
REGULACIÓN EN EL SECTOR
DE ENERGÍA Y AGUA**

Montevideo, 2008

Sumario

I.	Supuestos de la construcción regulatoria	1
II.	Procedimiento para la emisión de nuevas regulaciones.....	3
III.	Checklist para Propuesta de Diseño Previo de Nueva Regulación	5
IV.	Checklist para Propuestas de Anteproyecto o Proyecto de Nueva Regulación .	7
V.	Checklist para Informe de Análisis Posterior de Impacto Regulatorio	9
VI.	Anexo.....	10

MANUAL METODOLÓGICO PARA UNA MEJOR REGULACIÓN EN EL SECTOR DE ENERGÍA Y AGUA

I. Supuestos de la construcción regulatoria ¹

- a) Es posible racionalizar la actividad de regulación, formulando recomendaciones técnicas que permitan mejorar la actuación de los actores.
- b) Esa racionalización es deseable en tanto aspecto de racionalización del ejercicio del poder público.
- c) Es necesario a tal efecto, adoptar criterios estables sobre los procedimientos más adecuados para la adopción de regulaciones, conformando una racionalidad procedimental que las legitime, complementaria de su racionalidad sustancial.
- d) Una buena regulación debe cumplir con las cualidades de transparencia procedimental, participación vía consulta a los interesados, cognoscibilidad, generalidad, abstracción, claridad, coherencia, previsibilidad y estabilidad sin perjuicio de su permanente adecuación a las circunstancias en función de pertinentes análisis de impacto regulatorio.
- e) Una buena regulación debe evitar las disfunciones de inflación normativa, improvisación en los contenidos, descuido en la formulación técnica, e insuficiencia, deterioro o ausencia de las cualidades antes mencionadas.
- f) Con vistas a una buena regulación, cabe distinguir al menos cinco dimensiones de racionalidad implicados²:

¹ Vid. Sano, Oscar - “La construcción política de la ley: entre racionalidad estratégica y racionalidad discursiva”.

² Vid. Atienza, Manuel - “Contribución a una teoría de la legislación”.

Racionalidad	Supone que la regulación logre:
Comunicativa	Ser conocida y comprendida por los destinatarios
Jurídico-institucional	Armonizar con el sistema (evitando cambios innecesarios de terminología va consolidada, derogación implícita e imprecisiones en cuanto a su vigencia)
Pragmática	Motivar de modo eficaz ciertas conductas
Teleológica	Alcanzar de modo efectivo los fines políticos y sociales perseguidos
Ética	Justificarse en valores compartidos acerca de quién es el titular del poder normativo y cuándo existe obligación de obedecer

g) Una correcta técnica regulatoria requiere:

- i. Adecuación a las reglas de Derecho supraordenadas (Constitución, Ley, Decretos) y al diseño de política sectorial (actos jurídicos o directivas emitidos por el legitimado para gobernar).
- ii. Claridad respecto de los objetivos a lograr.
- iii. Evaluación de los apoyos y oposiciones, así como conformación de consensos, con inclusión de instancias de negociación para la armonización de los intereses contrapuestos con los fines propuestos.
- iv. Diseño previo (diseño racional esquemático de la normativa proyectada, de modo que permita discutir la adecuación a los objetivos).
- v. Idoneidad y capacitación de las personas encargadas de la tarea (conocimiento de las instituciones y procedimientos, comprensión del sistema jurídico en las áreas relacionadas, apreciación de la influencia de los problemas sociales y económicos vinculados, creatividad, aptitud para la previsión de impactos, adecuado manejo del lenguaje, entre otros³).
- vi. Implementación de sistemas de observación y evaluación permanente, con empleo de indicadores de calidad e impacto, y producción de informes al respecto.

³ Mazur, Jacek — “The qualifications of law-makers”.

II. Procedimiento para la emisión de nuevas regulaciones

a) **Iniciativa**

La iniciativa para la emisión de una nueva regulación puede ser externa o interna. En el primer caso se encuentran circunstancias tales como el dictado de disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias que plantean de modo expreso o tácito la necesidad de la regulación, así como directivas del Poder Ejecutivo o requerimientos de regulados o usuarios. Por otra parte, la iniciativa interna puede surgir de la Comisión Directora o de las Gerencias, a partir, muchas veces, de constataciones resultantes de la actividad de monitoreo o seguimiento de los mercados regulados, así como de la experiencia en la actividad de la Gerencia de Fiscalización. Normalmente, la iniciativa habrá sido considerada en la Planificación Estratégica de la Unidad, sin perjuicio del abordaje de regulaciones no previstas en ella, cuya necesidad se manifieste de manera evidente.

b) **Resolución de la Comisión Directora**

Una vez planteada la iniciativa, la Comisión decide sobre la pertinencia de iniciar las acciones para la emisión de la regulación. De considerarla pertinente, las comete a la Gerencia de Regulación, con determinación del plazo respectivo.

c) **Propuesta de Diseño Previo**

Dentro del plazo definido, la Gerencia de Regulación eleva, a través de la Gerencia General, la Propuesta de Diseño Previo de Nueva Regulación, previa verificación del Checklist respectivo.

d) **Resolución de la Comisión Directora sobre Propuesta de Diseño Previo**

Examinados el ajuste a Derecho, oportunidad y conveniencia de la Propuesta de Diseño Previo de Nueva Regulación, la Comisión Directora resuelve sobre la pertinencia de continuar con el procedimiento. De considerarlo pertinente, lo comete a la Gerencia de Regulación, con determinación del plazo respectivo.

e) **Propuesta de Anteproyecto de Nueva Regulación** - Dentro del plazo definido, la Gerencia de Regulación, a través de la Gerencia General, eleva la Propuesta de Anteproyecto.⁴

f) **Presentación Interna de Anteproyecto de Nueva Regulación** — Una vez examinada la Propuesta de Anteproyecto por los miembros de la Comisión Directora, se realiza una reunión de Presentación en la que los técnicos de la Gerencia de Regulación fundamentan las soluciones contenidas en la Propuesta y evacúan dudas planteadas por la Comisión.

g) **Resolución de la Comisión Directora sobre Propuesta de Anteproyecto de Nueva Regulación** — La Comisión decide sobre la pertinencia de convocar a

⁴ Se tienen en cuenta, para la tarea interdisciplinaria de redacción del Anteproyecto, el Decreto de Procedimiento Administrativo N° 500/991 de 27 de setiembre de 1991 y, como pauta indicativa para la redacción, el Manual de Técnica Legislativa dirigido por el Prof. Antonio Martino (Proy. "Digesto Jurídico Argentino"), en lo pertinente.

Consulta o Audiencia Pública. En caso de considerarlo pertinente resuelve la convocatoria.

- h) **Consulta o Audiencia Pública** — La Consulta o Audiencia Pública se cumple de conformidad con lo dispuesto en las Resoluciones de la URSEA N° 44/008.
- i) **Propuesta de Proyecto de Nueva Regulación** — La Gerencia de Regulación eleva, a través de la Gerencia General, la Propuesta de Proyecto.⁵
- j) **Presentación Interna de Proyecto de Nueva Regulación** — Una vez examinada la Propuesta de Proyecto por los miembros de la Comisión Directora, se realiza una reunión de Presentación en la que los técnicos de la Gerencia de Regulación fundamentan las soluciones contenidas en la Propuesta y evacuan dudas planteadas por la Comisión.
- k) **Emisión de Nueva Regulación** — Se dicta el acto administrativo creador de la Nueva Regulación.
- l) **Publicación de la Nueva Regulación**, en el Diario Oficial y en el Sitio Web de la Unidad.
- m) **Implementación de sistemas de observación y evaluación permanente** de la aplicación de la nueva regulación, con vistas a la retroalimentación dentro de una metodología de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR).

⁵ Ibidem para la tarea interdisciplinaria de redacción del Proyecto

III. Checklist para Propuesta de Diseño Previo de Nueva Regulación ⁶

a) **¿Se han identificado y explicitado de manera fundamentada los objetivos propuestos en la regulación proyectada?**

Esta actividad implica la correcta identificación y definición de la cuestión de carácter general a la que se pretende dar respuesta con la nueva regulación, cuestión que, como surge de lo expuesto en apartados anteriores, puede plantearse a partir de cambios jurídico-institucionales provenientes de niveles regulatorios supraordenados (Constitución, Lev, Decretos), de actos de directiva del diseñador de la política sectorial, de demandas de usuarios o regulados, o de iniciativas de la propia Unidad Reguladora en el marco de su permanente actividad de análisis de impacto regulatorio.

b) **¿Se ha realizado un análisis con justificación de la necesidad de la regulación para los objetivos propuestos, procurando evitar el dictado de normas superfluas?**

c) **¿Se ha realizado un examen de alternativas a la regulación, sea a través de instrumentos normativos o de otra naturaleza?**

Esta actividad implica examinar cuál es el nivel de gobierno más adecuado para encarar la acción necesaria para dar respuesta a la cuestión. En general se optará por la regulación mínima necesaria y por el menor nivel normativo compatible con los principios de juridicidad, jerarquía normativa, competencia, especialidad, especialización y reserva de lev.

d) **¿Se ha contextualizado la propuesta en la Planificación Estratégica aprobada por la Comisión Directora?**

Esta tarea supone valoraciones de la oportunidad de abordar la nueva regulación, asignándole orden de prioridad en el contexto de la Planificación Estratégica aprobada. Las circunstancias mencionadas en el apartado a) pueden plantear la necesidad de incluir en agenda regulaciones no previstas en dicha Planificación, así como adelantar o postergar las previstas.

e) **¿Se ha relevado el marco jurídico-institucional vigente en la materia (con identificación del Derecho positivo, y doctrina y jurisprudencia relacionadas, en su caso)?**

f) **¿Se ha cumplido con el relevamiento de la política sectorial en la materia, recogida en actos jurídicos y de directiva?**

g) **¿Se ha efectuado un análisis de contexto de apoyos y oposiciones a los objetivos propuestos?**

⁶ Se tornan corno fuente, entre otras, el “Manual de reglas para la elaboración de las normas aprobadas por la Generalidad de Cataluña”, el “Checklist utilizado por el gobierno de Suiza” (Centre d’étude, de technique et d’évaluation législatives — CETEL, Université de Genève), y el “hecklist de la OCDE para la torna de decisiones regulatorias”..

- h) **¿Se ha efectuado un diseño de estrategia de negociación para la conformación de consensos** en la materia?
- i) **¿Se ha llevado a cabo un análisis de posibles efectos económicos y sociales** de la nueva regulación, reflexionando sobre su impacto (en sentido cuantitativo y cualitativo), con planteo de disposiciones que impongan las mínimas cargas posibles a los afectados? — Esta actividad debe procurar transparentar la distribución de los efectos en la sociedad.
- j) **¿Se ha realizado un análisis de factibilidad** de la regulación, en el sentido de su aptitud para ser eficazmente aplicada?
- k) **¿Ha sido ponderado el costo-beneficio de la propuesta regulatoria**, considerando los costos para su elaboración, aplicación y control? - En esta actividad deben identificarse los recursos humanos y materiales necesarios, y extraerse conclusiones acerca de si los beneficios de la propuesta justifica sus costos.
- l) **¿Se ha efectuado un análisis de repercusiones jurídicas e institucionales** de la nueva regulación?
- m) **¿Se ha formulado el diseño previo esquemático de contenido regulatorio**, con justificación de su adecuación a los objetivos propuestos?
- n) **¿Se ha formulado el cronograma** de acciones respectivo?

IV. Checklist para Propuestas de Anteproyecto o Proyecto de Nueva Regulación

- a) ¿Se ha verificado que el Anteproyecto o Proyecto cumpla con los objetivos identificados y explicitados?
- b) ¿Se ha procurado circunscribir su contenido a la satisfacción de la necesidad que demanda la nueva regulación de acuerdo con los objetivos propuestos, evitando el dictado de normas superfluas?
- c) ¿Se ha verificado que el Anteproyecto o Proyecto se ajuste a la alternativa de solución regulatoria escogida?
- d) ¿Se ha verificado que el Anteproyecto o Proyecto se ajuste al marco jurídico-institucional supraordenado, resulte defendible frente a las soluciones doctrinarias y jurisprudenciales dominantes, y recoja las mejores soluciones desde el punto de vista técnico según el estado del arte?
- e) ¿Han sido consultadas las instancias especializadas (Academia, expertos, organizaciones nacionales e internacionales vinculadas, etc.) y las asociaciones de usuarios interesados, de manera que todos hayan tenido oportunidad para presentar sus puntos de vista?
- f) ¿Se ha verificado que el Anteproyecto o Proyecto se ajuste a la política sectorial en la materia, recogida en actos jurídicos y de directiva?
- g) ¿Se ha verificado que el Anteproyecto o Proyecto sea defendible en el contexto de apoyos y oposiciones a los objetivos propuestos?
- h) ¿Se han agotado las instancias de negociación para la conformación de consensos en la materia, conforme a la estrategia trazada?
- i) ¿Se ha verificado que el Anteproyecto o Proyecto resulte idóneo para la producción de los efectos económicos y sociales tenidos en cuenta al momento de la decisión de abordar la nueva regulación?
- j) ¿Se ha verificado que el Anteproyecto o Proyecto sea acorde al principio de imposición de las mínimas cargas posibles a los afectados?
- k) ¿Se ha verificado que el Anteproyecto o Proyecto cumpla con condiciones de factibilidad, en el sentido de su aptitud para ser eficazmente aplicado?
- l) ¿Cómo se espera asegurar el cumplimiento de la regulación?
- m) ¿Se ha verificado la relación costo-beneficio de la propuesta contenida en el Anteproyecto o Proyecto, considerando los costos previstos para su elaboración, aplicación y control?
- n) ¿Se ha verificado el análisis de repercusiones jurídicas e institucionales de las soluciones contenidas en el Anteproyecto o Proyecto?

- o) ¿Es la propuesta clara, congruente, comprensible y accesible para sus usuarios?
- p) ¿Se ha cumplido con el cronograma previsto y se ha formulado el cronograma de acciones para las siguientes etapas del proceso?

V. Checklist para Informe de Análisis Posterior de Impacto Regulatorio

- a) ¿Puede afirmarse que la regulación ha cumplido con los objetivos para los que fue emitida?
- b) ¿Ha sido la nueva regulación, impugnada por razones de juridicidad o mérito, o ha sido cuestionada en forma alguna? En caso afirmativo, ¿cómo ha salido de esas instancias de impugnación o cuestionamiento?
- c) ¿Ha sido la regulación adoptada o tomada como referencia por otras instancias nacionales o internacionales?
- d) ¿Ha sido valorada positivamente por las instancias especializadas, los regulados y las asociaciones de usuarios interesados?
- e) ¿Ha sido valorada positivamente por las instancias de diseño de políticas?
- f) ¿Se han identificado imperfecciones o dificultades durante su aplicación?
- g) ¿Se han verificado los efectos económicos y sociales previstos al momento de su dictado?
- h) ¿Se ha revelado la regulación como una carga excesiva para los afectados?
- i) ¿Se ha revelado la regulación como difícil de cumplir por los destinatarios? En caso afirmativo, ¿a qué puede atribuirse tal dificultad y cuáles serían los criterios de ajuste hacia condiciones que mejoren sus niveles de cumplimiento?
- j) ¿Han coincidido los costos efectivamente producidos con los previstos para su aplicación y control?
- k) ¿Cuáles han sido las efectivas repercusiones jurídicas e institucionales de la vigencia de la regulación?
- l) ¿Ha resultado la regulación clara, congruente, comprensible y accesible para sus usuarios?
- m) ¿Se ha cumplido con el cronograma previsto para la aplicación?
- n) ¿Se han detectado modificaciones en el mercado que justifiquen adecuaciones de la regulación? En caso afirmativo, ¿cuáles serían los ajustes necesarios?

VI. Anexo

Montevideo, 24 de abril de 2008

Acta N° 19

Resolución N° 44/008

VISTO: la conveniencia de reglamentar el procedimiento para la realización de consultas y audiencias públicas en el ámbito de la URSEA;

RESULTANDO: I) que, entre los instrumentos idóneos para la transparencia de las decisiones del Regulador, se encuentra la realización de consultas y audiencias públicas;

CONSIDERANDO: I) que los instrumentos mencionados constituyen una oportunidad de amplia participación de la sociedad, permitiendo el conocimiento y discusión de las disposiciones regulatorias proyectadas;

II) que procede que la URSEA adopte decisión en relación con el procedimiento que reglamenta el modo de realización de consultas y audiencias públicas, previo a la adopción de decisiones reglamentarias correspondientes al marco regulatorio de los sectores bajo su competencia, o a su elevación para la aprobación por el Poder Ejecutivo;

ATENTO: a lo expuesto;

LA COMISIÓN DIRECTORA RESUELVE

Artículo 1º. Sin perjuicio del empleo de otros medios idóneos de publicidad, la URSEA puede someter a consulta o audiencia pública, los anteproyectos de reglamentación de los marcos regulatorios de los sectores bajo su competencia, previo a su aprobación por ella misma, o a su elevación para la aprobación por el Poder Ejecutivo, según corresponda.

Artículo 2º. El procedimiento de consulta pública se inicia con una publicación en el Diario Oficial y en uno o más diarios de circulación nacional, dando noticia de la fecha en que se procede a la publicación del anteproyecto en el sitio Web de la Unidad.

Cualquier interesado puede, por sí o a través de su representante, presentar por escrito —con cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto N° 500/991 de 27 de setiembre de 1991 para las peticiones, y pudiendo utilizar el correo electrónico u otro medio idóneo- contribuciones u observaciones fundadas a su contenido, dentro de un plazo que la URSEA establece en cada caso en atención a la complejidad del asunto, no inferior a 10 (diez) días hábiles ni superior a 20 (veinte) días hábiles a partir del siguiente al de la publicación en el Diario Oficial.

Previo a su aprobación o elevación al Poder Ejecutivo para su aprobación, según corresponda, y dentro del plazo de 30 (treinta) días hábiles de vencido el término para

la presentación de contribuciones u observaciones, la URSEA publica en su sitio Web todas las recibidas, así como su pronunciamiento en relación con las mismas.

Artículo 3º. El procedimiento de audiencia pública se inicia con una publicación en el Diario Oficial y en uno o más diarios de circulación nacional, dando noticia de la fecha en que se procede a la publicación del anteproyecto en el sitio Web de la Unidad y convocando a los interesados a una audiencia pública.

En dicha audiencia se oyen las contribuciones u observaciones fundadas de los comparecientes, labrándose acta.

La URSEA se pronuncia en relación con las contribuciones u observaciones formuladas, dentro de los 30 (treinta) días hábiles de celebrada la audiencia, y previo a su aprobación del anteproyecto o elevación del mismo al Poder Ejecutivo para aprobación, según corresponda, publica en su sitio Web todas las contribuciones u observaciones recibidas, así como su pronunciamiento en relación con las mismas.

Artículo 4º. Cuando la cantidad o calidad de las contribuciones u observaciones formuladas en una consulta o audiencia pública lo justifiquen, a juicio de la comisión Directora, ésta puede prorrogar por un periodo igual los plazos de 30 (treinta) días hábiles previstos en los artículos precedentes.

Artículo 5º. En lo no previsto, los procedimientos mencionados se rigen por lo dispuesto en el Decreto 500/991 de 27 de setiembre de 1991.

Artículo 6º. Comuníquese, notifíquese, etc.

Ing. Emilio González
Director

Dr. Mario Galeoffi
Director

Dra. Cristina Vázquez
Presidenta

Dr. Robert Silva García
Secretario General