



modelo integrado
de planeación
y gestión

Manual de la Política de Mejora Normativa

Versión 2

Marzo de 2023



Tabla de contenido

Introducción	4
Antecedentes de la PMN	5
Objetivo de la Política de Mejora Normativa	7
Principios de la Mejora Normativa	8
Entidades que participan en la Política de Mejora Normativa	9
La regulación	12
Regulación en Colombia	13
Ámbito de aplicación de la PMN	16
¿Quiénes regulan?	16
Aplicación de la Política de Mejora Normativa	18
Entidades del orden nacional	19
Entidades del Orden Territorial	19
Ciclo de gobernanza regulatoria	20
1. Planeación: Agenda Regulatoria	21
2. Diseño de la regulación	25
Memoria justificativa de los proyectos normativos	25
Análisis de Impacto Normativo (AIN).....	26
Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR)	29
3. Redacción del acto administrativo	30
Prevención del daño antijurídico en la producción normativa de carácter general.....	31
Técnica normativa	31
Lenguaje claro.....	32
4. Consulta pública	34
Etapas de la consulta pública.....	35
SUCOP	37
5. Revisión de la regulación	38
Aprobación sobre la creación y/o modificación estructural de trámites (DAFP)	38
Concepto sobre la abogacía de la competencia (Superintendencia de Industria y Comercio [SIC]) .	40
Concepto previo de los reglamentos técnicos (MinCit).....	41
Concepto de los proyectos que requieren firma del Presidente de la República (Secretaría Jurídica de la Presidencia).....	42



6. **Publicación de la regulación 43**
 Consolidación y actualización de inventarios normativos44
 Divulgación45

7. **Evaluación de las regulaciones..... 47**
 Herramientas de evaluación47
 Simplificación de trámites:48
 Depuración normativa:49
 Evaluación ex post:51
 Simplificación normativa:55

Cooperación internacional e innovación regulatoria 56

Estrategia y herramienta para la generación de capacidades en la implementación de la Política de Mejora Normativa 57
 Estrategia de Generación de Capacidades..... 57
 Herramienta autodiagnóstica 57
 Otros recursos 58

Referencias y bibliografías..... 60



Introducción

La Política de Mejora Normativa (PMN) en el país parte de las recomendaciones dadas por la OCDE en el diagnóstico titulado “Estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa”, publicado en 2014. Dichas recomendaciones fueron acogidas en el documento CONPES 3816, y desde entonces se han llevado a cabo esfuerzos importantes que van desde la expedición de guías y manuales sobre herramientas de la política de mejora normativa hasta el desarrollo de plataformas como el Observatorio de Mejora Normativa y el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP).

Cabe destacar que a nivel nacional el proceso de generación de capacidades e implementación de la política ha tenido un camino más largo, pues desde la expedición del documento CONPES 3816 en el año 2014, se establecieron acciones encaminadas a hacer pilotos de herramientas como el Análisis de Impacto Normativo (AIN), así como la guía de AIN y la de consulta pública, trabajadas principalmente con entidades del orden nacional. En consecuencia, con este proceso, se expidió el Decreto 1595 de 2015, a través del cual se estableció que para la expedición y/o modificación de reglamentos técnicos las entidades deberían empezar a hacer AIN previamente, lo cual supuso un proceso de generación de capacidades y posterior desarrollo de AIN en entidades del nivel nacional, que son las que expiden reglamentación técnica.

Un hito importante en este proceso es la inclusión de la PMN en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) en 2019, pues desde entonces se viene midiendo¹ en entidades del nivel nacional y territorial, y ello ha implicado un interés en la PMN. A 2022, en su tercera medición, el desempeño de las entidades ha sido notorio. En promedio las entidades del nivel nacional pasaron de tener un puntaje de 64,7 en 2019 a un puntaje de 74,4 en 2021. Por su parte, las entidades del nivel territorial en promedio pasaron de 51,8 puntos en 2019 a 55,4 en 2021. Además de los avances en cuanto a la medición de la política a través del Formulario Único de Reportes y Avances de Gestión (FURAG), desde 2020 las entidades territoriales iniciaron el proceso de adopción institucional, así como el ejercicio de construir sus planes de trabajo para adoptar las herramientas de la política.

A lo largo de estos años de adopción e implementación de la política, se han consolidado aprendizajes que han ayudado a afinar las herramientas y a comprenderlas de manera integral. En este sentido, el presente manual, además de establecer los principios que guían la PMN, así como los instrumentos y herramientas para su adopción e implementación efectiva, presenta también algunos cambios, como la introducción de

¹ Cabe destacar que, a pesar de haber sido incluida en MIPG en 2019, y que se ha venido midiendo mediante el FURAG, la PMN no se vinculaba al puntaje del MIPG de las entidades, pues hasta entonces era un piloto que se venía realizando. A partir de 2023 la medición de la PMN entrará a impactar el puntaje de las entidades.



una nueva etapa del ciclo, que, aunque siempre ha hecho parte fundamental del proceso, no se encontraba de manera explícita en el ciclo de gobernanza regulatoria que se había venido estableciendo. De esta forma, la etapa de redacción del proyecto regulatorio, que viene a ubicarse después del “diseño” y previo a la “consulta pública”, entra a facilitar la comprensión y aplicación de la política.

En adelante, el presente manual parte del contexto y los antecedentes de la política en el país, los cuales evidencian los logros que se han tenido en los últimos años, así como los retos que persisten de cara a lograr la aplicación de las herramientas y etapas del ciclo de gobernanza regulatoria, y en esa medida, conseguir regulaciones consistentes con las problemáticas que se plantean. Seguidamente, se exponen los objetivos de la política, los principios y se hace un abordaje del ámbito de aplicación de la política para entidades del nivel nacional y territorial, teniendo en cuenta la importancia de tener estas claridades para poder avanzar en su implementación.

En materia de aplicación de las herramientas e instrumentos de la política, este manual aborda el ciclo de gobernanza regulatoria, con sus distintas herramientas y metodologías, explicando la relevancia e importancia de cada una dentro del proceso de expedición de la regulación. De forma adicional, se hace una aproximación a la importancia de la cooperación internacional y la innovación regulatoria, y finalmente se exponen las estrategias que se han llevado a cabo para el fortalecimiento de la política, así como los insumos que ha recopilado el DNP para ayudar a la adopción de los distintos instrumentos por parte de las entidades.

Antecedentes de la PMN

En Colombia, la PMN sienta sus bases en el documento CONPES 3816 de 2014: Mejora Normativa: Análisis de Impacto, cuyo objetivo es generar las capacidades en el uso de las herramientas de la política, así como crear instancias que permitieran la articulación de acciones. Posteriormente, la política se incluyó en el Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 y en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”; específicamente, en el Pacto de Emprendimiento, línea de “Estado Simple: menos trámites, regulación clara y más competencia”, en el cual se establecieron tres objetivos respecto a la política de mejora regulatoria, los cuales consistieron en: 1) establecer el Análisis de Impacto Normativo ex ante, para mejorar la calidad de la nueva regulación), 2) adoptar buenas prácticas de revisión y simplificación de la regulación existente, y, finalmente, 3) fortalecer los mecanismos de participación y transparencia en el desarrollo de la regulación.

Vale la pena anotar que el desarrollo de la PMN ha derivado, por un lado, en buena medida de las buenas prácticas regulatorias promovidas por la OCDE y, por el otro, de las recomendaciones específicas que realizó dicha organización a Colombia en su proceso de adhesión. La expedición del CONPES 3816 y sus estrategias surgieron en parte por la evaluación que realizó la OCDE en 2013 y 2014 a las prácticas regulatorias



en el país. Posteriormente, en 2015 la OCDE revisó las reformas y áreas de mejora en la política regulatoria, realizando unas recomendaciones previas que se concretaron en el *Formal Opinion* de la OCDE (2018a). En dichas recomendaciones se resaltaron principalmente la necesidad de mejorar el proceso de consulta pública en el país, la importancia de crear un sistema de gobernanza regulatoria, de desarrollar unas reglas relativas al uso del AIN y reformar la estructura de gobernanza de las comisiones de regulación y superintendencias en el país.

En el marco de la apuesta del país por el posicionamiento y la consolidación de una política regulatoria consistente, en 2018 se creó el Comité de Mejora Normativa² como una instancia de articulación y coordinación entre instituciones que lideran líneas de la política regulatoria. Adicionalmente, se desarrollaron herramientas como el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) con la finalidad de centralizar y fortalecer los procesos de transparencia y participación ciudadana en los ejercicios de consulta pública de los proyectos regulatorios. A nivel de generación de evidencia, se creó el Observatorio de Mejora Normativa (OMN), como una apuesta por conocer el estado de la producción normativa del país, a partir de un convenio con la Imprenta Nacional de Colombia para compartir la información de los actos administrativos que se expidan.

En materia de institucionalización, cabe destacar la expedición del Decreto 1595 de 2015, el cual estableció que para la creación y/o modificación de reglamentos técnicos debía realizarse un ejercicio previo de AIN, abrió la puerta al desarrollo y apropiación de la herramienta en entidades reguladoras. Posteriormente, a través del Decreto 1468 de 2020, se abrió la posibilidad a dos tipos de AIN, con miras a aplicar la herramienta de manera diferencial, de acuerdo con los potenciales impactos de los proyectos regulatorios que se adelanten. Así, la inclusión dentro de las políticas del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) supuso el inicio de un proceso de reconocimiento y adopción por parte de entidades del nivel nacional y territorial.

En el año 2021, junto con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) llevó a cabo la primera edición del Concurso de Buenas Prácticas Regulatorias, con la intención de identificar las entidades que estaban implementando buenas prácticas en materia regulatoria, y generar referentes de quiénes están desarrollando la política y la forma en que lo vienen haciendo. No obstante, pese a los avances y el desarrollo que ha tenido la política de mejora normativa en el país, aún persiste el reto asociado a los bajos niveles de efectividad, transparencia y calidad en la regulación del orden nacional y especialmente del territorial, producto de dos causas principales, como es el bajo uso de evidencia en ciclo de producción de la regulación y las barreras institucionales para la implementación de la PMN.

² Acuerdo 006 del 5 de marzo de 2019



Objetivo de la Política de Mejora Normativa

La PMN tiene como objetivo promover el uso de herramientas y buenas prácticas regulatorias, con el fin de lograr que las autoridades encargadas de expedir regulaciones, tanto en el nivel nacional como en el territorial, tengan en cuenta los parámetros de calidad técnica y jurídica y resulten eficaces, eficientes, transparentes, coherentes y simples, en aras de fortalecer la seguridad jurídica y un marco regulatorio que facilite el emprendimiento, la competencia, la productividad, el desarrollo económico y el bienestar social (DNP, 2022). De esta manera, el objetivo de la PMN no es otro que el de construir sociedades capaces de utilizar mejor sus recursos y generar mayor bienestar social para sus habitantes.

Tener una PMN es importante para el país en la medida en que se generan procesos para mejorar la calidad de las regulaciones, y en esa medida, aportar elementos para mejorar la competitividad y la eficiencia del Estado. En este sentido, vale la pena destacar que, si bien se habla de una PMN, la apuesta principal de la misma es adoptar buenas prácticas para la expedición de regulaciones, en tanto estas son medidas que toma el Estado para restringir o promover ciertas actividades, productos o servicios, buscando a través de ello el mayor bienestar social posible.

En lo relativo a la discusión de la política, es importante comprender que la referencia que se hace a lo “normativo” tiene que ver con una comprensión amplia que concibe todo tipo de intervención del Estado mediante un instrumento o una disposición vinculante como la norma, en la cual se “establecen requerimientos para las empresas y los ciudadanos. Por consiguiente, incluye tanto las leyes (primarias y secundarias), órdenes formales e informales, regulaciones subordinadas, trámites administrativos y normas elaboradas por organizaciones no gubernamentales o auto-reguladores en quienes el gobierno ha delegado potestades regulatorias” (OCDE, 2011, pág. 10).

Hablar de normas, en un sentido amplio, recoge varios tipos de disposiciones normativas, entre ellas, las regulaciones, a través de las cuales se busca generar incentivos o restricciones para el desarrollo de ciertas actividades, procurando garantizar bienestar a la sociedad. Para ello, la búsqueda de la maximización de ese bienestar consiste en la aplicación de distintas herramientas que, a través del ciclo de gobernanza regulatoria mediante el cual el gobierno, luego de identificar un objetivo de política pública, determina si empleará la normatividad como instrumento de política, evalúa alternativas y adopta la norma a través de un proceso de toma de decisiones basado en evidencia (OCDE, 2012).



Principios de la Mejora Normativa

Además de los instrumentos y herramientas que se plantean desde el ciclo de gobernanza regulatoria, la Política sigue unos principios a través de los cuales se establecen esos fines que deben perseguirse mediante su implementación, como ejes rectores de su misionalidad. En esta medida, la regulación deberá ser:

Eficaz: debe ser adecuada y suficiente para resolver el problema identificado y cumplir los objetivos para los cuales fue creada.

- **Eficiente:** debe lograr mayores beneficios que costos para el cumplimiento de sus objetivos.
- **Necesaria:** se debe justificar que la regulación es requerida para mitigar un problema o un riesgo existente que afecta a la sociedad.
- **Garante (seguridad jurídica):** debe propender por la certeza del derecho dentro del ordenamiento jurídico, y obedecer a condiciones objetivamente previsibles, de tal forma que las afectaciones positivas o negativas que de esta se desprendan para los sujetos regulados de la norma puedan ser calculadas previamente y no signifiquen una vulneración arbitraria de sus derechos.
- **Transparente (consulta pública):** se deben garantizar los espacios institucionales para que los sujetos regulados y los terceros interesados consulten y participen de manera efectiva en la formulación, implementación y evaluación de la regulación.
- **Proporcional:** los recursos, las metodologías y procedimientos deben guardar relación con el impacto esperado de la regulación en la economía, la sociedad, el medio ambiente, entre otros.
- **Idónea:** debe ser consistente con las competencias otorgadas a las autoridades para regular y con el orden jerárquico de las normas, de conformidad con la Constitución y la ley.
- **Accesible:** debe ser comunicada adecuadamente, de manera que facilite la comprensión y el acceso a ella por parte de los regulados y actores interesados.
- **Responsable (rendición de cuentas):** los regulados y actores interesados deben tener la posibilidad de identificar al responsable de la expedición de la regulación.
- **Simple (lenguaje claro):** debe ser expuesta en un lenguaje claro que facilite su comprensión.
- **Integral (articulación de las herramientas):** se debe tener en cuenta que, aunque es importante aplicar buenas prácticas regulatorias, estas deben procurar implementarse de manera integral y articulada, de tal manera que



facilite el logro de los resultados perseguidos y permita la coordinación y articulación entre dependencias y entidades.

- **Medible (evidencia):** es importante hacer análisis previos y prospectivos que permitan establecer potenciales impactos de la regulación, y en esa medida, hacer seguimientos posteriores a la implementación de las regulaciones para establecer el cumplimiento de objetivos.
- **Prioridad (compromiso político):** Se refiere a la voluntad de las personas en cargos de decisión para impulsar, usar y consolidar en la agenda política la implementación de la política de mejora normativa y sus herramientas.
- **Técnica (generar capacidades):** Se refiere a la generación de herramientas técnicas sólidas en las entidades para poder implementar los principios de la política y así mejorar la calidad de las regulaciones.

Entidades que participan en la Política de Mejora Normativa

- **Departamento Nacional de Planeación - DNP:** Asume el liderazgo de la Política de Mejora Normativa. A partir del 2022 el equipo de mejora normativa pertenece a la Subdirección de Gobierno y Asuntos Internacionales, desde donde se acompaña y apoya técnicamente a las entidades del orden nacional y territorial responsables del diseño y ejecución de la PMN. De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1074 de 2015, realiza la revisión y emite concepto técnico de los Análisis de Impacto Normativo – AIN de reglamentos técnicos.
- **Ministerio de Justicia y del Derecho - Minjusticia:** Formula, adopta, promueve y coordina las políticas y estrategias en: racionalización, reforma y defensa del ordenamiento jurídico; gestión jurídica pública del derecho; ejercicio de la profesión de abogado; socialización de la información jurídica. En ese sentido, articula la depuración normativa, el Sistema Único de Información Normativa SUIN – Juriscol y los lineamientos sobre técnica normativa, principalmente.
- **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE:** Formula, aplica, evalúa y difunde las políticas públicas en materia de prevención de las conductas públicas antijurídicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, la defensa jurídica pública y la protección efectiva de los intereses litigiosos del Estado. En ese sentido, lidera los aspectos vinculados a la prevención del daño antijurídico en la producción de actos administrativos de carácter general.
- **Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP:** Formula, implementa, hace seguimiento y evalúa las políticas de desarrollo administrativo de la función pública, el empleo público, la gestión del talento humano, la gerencia pública, el desempeño de las funciones públicas por los particulares, la organización administrativa del Estado, la planeación y la gestión, el control



interno, la participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública y el servicio al ciudadano. Siendo así, es el encargado de generar los estándares para evaluar la Política de Mejora Normativa a las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, así como generar los lineamientos en materia de participación ciudadana, transparencia en la gestión pública y servicio al ciudadano.

- **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPRE:** Coordina las relaciones entre el Presidente de la República con los entes territoriales, el sector privado y las organizaciones sociales, divulga los actos del Gobierno nacional y coordina lo referente a una adecuada difusión de la gestión gubernamental. En ese sentido, y en desarrollo de la potestad reglamentaria establecida en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, así como en desarrollo de la suprema dirección y la coordinación y control de la actividad de los organismos y entidades administrativos, genera las directrices generales de técnica normativa, así como las reglas y tipologías documentales para garantizar la uniformidad, continuidad y adecuada presentación de los decretos y resoluciones, así como para dejar constancia de los antecedentes que justifican su expedición, asegurando la conservación, archivo y consulta de los mismos.
- **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - Mincit:** Respecto de reglamentos técnicos, de acuerdo con el Decreto 1074 de 2015: (i) Emite concepto previo para los proyectos de reglamentos técnicos y de procedimientos de evaluación de la conformidad; (ii) realiza la notificación internacional a través del punto de contacto a la OMC, a la CAN y a los países con los que Colombia tiene acuerdos comerciales; (iii) emite concepto en relación con el cumplimiento de los lineamientos del Subsistema Nacional de la Calidad y la potencialidad de constituir obstáculos técnicos innecesarios al comercio con otros países; (iv) hace seguimiento a la publicación del inventario de reglamentos técnicos que cada entidad deberá realizar en sus respectivas páginas web, o en el sitio web destinado para tal fin.
- **Superintendencia de Industria y Comercio - SIC:** Emite concepto de abogacía de la competencia sobre reglamentos técnicos, adelanta las investigaciones administrativas pertinentes en contra de los organismos evaluadores de la conformidad.
- **Imprenta Nacional de Colombia - INC:** Dirige, edita, imprime, divulga y comercializa el Diario Oficial, y edita y publica la Gaceta del Congreso. Organiza y administra el archivo de documentos, diarios, gacetas, boletines, folletos y demás publicaciones elaboradas en la Imprenta Nacional de Colombia para su consulta e información por parte de la comunidad.
- **Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - Mintic:** Apoya al Estado en el acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las



Comunicaciones para facilitar y optimizar la gestión de los organismos gubernamentales y la contratación administrativa transparente y eficiente, y prestar mejores servicios a los ciudadanos

- **Archivo General de la Nación - AGN:** Promueve la organización y fortalecimiento de los archivos del orden nacional y territorial para garantizar la eficacia de la gestión del Estado y la conservación del patrimonio documental.

La regulación

De acuerdo con la OCDE, la regulación “abarca una variedad de instrumentos mediante los cuales los gobiernos establecen requerimientos para empresas y personas” (OCDE, 2012, p. 21), y puede tener diversos significados, partiendo de las interpretaciones y disciplinas que se aborde.

La regulación es una función del Estado de intervenir mediante la producción de normas con alcance en temas económicos, sociales y administrativos con el fin de incidir en la conducta de los distintos actores para contener, mitigar y eliminar la existencia de fallas del mercado, y para dar cumplimiento a los fines constitucionales o legales. Implica todo un conjunto de acciones tales como la producción normativa, fiscalización, vigilancia, asignación de derechos y resolución de conflictos (Moreno, 2019). Para su materialización, la regulación se expresa principalmente mediante actos administrativos de carácter general y abstracto, es decir, aquellos actos que no cuentan con un destinatario y un alcance determinado³, a través de normas de “derecho fuerte” como leyes, decretos, acuerdos, ordenanzas, circulares; así como actos de “derecho blando” como guías, directivas, lineamientos, entre otros.

Figura 1: Fuentes jurídicas regulatorias en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

³ La ANDJE aclara que el acto administrativo de carácter general y abstracto es “la decisión de la administración de crear, modificar o extinguir una situación jurídica mediante la determinación de normas generales, impersonales y abstractas. Estas normas establecen conductas de imperativo cumplimiento a los ciudadanos, empresas o entidades públicas respecto de conductas que deben, se les permiten o se les prohíbe realizar.”



Siendo así, en el marco de la PMN, la regulación se entiende como el conjunto de instrumentos normativos por medio de los cuales el Estado, a través de sus entidades reguladoras, ejerce la función de intervenir fijando requisitos en materia económica o social, y sobre los cuales se espera un cumplimiento por parte de los actores regulados, en aras de mitigar fallas del mercado y/o fallas de gobierno, y para dar cumplimiento a los fines constitucionales o legales. Lo anterior, teniendo en cuenta el principio de legalidad y el respeto a la jerarquía de normas de rango superior.

Las regulaciones pueden tener diferentes objetivos, por lo cual estas pueden clasificarse principalmente en dos categorías

- i. **Regulación económica:** instrumentos normativos que interfieren directamente en el mercado (por ejemplo, fijación de precios, límites para la entrada o la salida de mercados, calidad de bienes y servicios, requisitos de información y etiquetado, etc.).
- ii. **Regulación social:** instrumentos normativos que protegen derechos e intereses públicos (por ejemplo, salud, educación, laboral, medio ambiente y seguridad, entre otros).

Regulación en Colombia

Desde su abordaje teórico, ¿cómo se relacionan las visiones jurídica y económica de la regulación?:

- Desde su sentido económico, según Veljanovski (2010), la regulación puede analizarse a partir de las teorías positivas y normativas. Las teorías positivas se caracterizan por definir una especie de regulación ideal y se puede concebir con rasgos específicos (prescriptivas), creados a partir de conceptos económicos como la eficiencia y/o la falla de mercado. Por otro lado, las teorías normativas se fundamentan en el empirismo, y buscan dar explicación al desarrollo de la regulación y su impacto.
- Las teorías económicas parten de la existencia de fallas de mercado en el sentido adoptado por Bator (1958), y que se materializan por la existencia de (i) poder de mercado (que tenga repercusiones negativas a nivel social como la pérdida del bienestar de los consumidores, y a nivel económico como limitación en el comercio, la innovación y/o en la eficiencia de producción), (ii) externalidades (en donde se generan pérdidas o ganancias a otros individuos por cuenta de actividades, y el mercado no las toma en cuenta), (iii) la provisión limitada de bienes



públicos (con características de no-rivalidad y no exclusión), y (iv) la existencia de asimetrías de información (que conduce a la aparición de problemas de riesgo moral y selección adversa).

- De acuerdo con Coase (1960), la existencia de esos cuatro elementos asume que la regulación tiene un costo de gestión asociado que debe ser minimizado para garantizar la eficiencia económica. De allí que Stigler (1971) afirme que la finalidad de la regulación sea explicar quién recibe los beneficios o cargas de las regulaciones, qué forma tomará la regulación y los efectos de la regulación sobre la asignación de recursos. Para considerar como exitosa una regulación cualquiera es imprescindible prever los costos que pueden derivar de la aplicación de esta (Montes & Moreno, 2021; López Murcia, 2022).
- En un sentido jurídico, las teorías que justifican la existencia de la regulación establecen principalmente el análisis de tres aspectos: (i) la prevalencia del interés general, el logro del bien común y la conservación del orden público; (ii) las fallas del mercado, que según la Corte Constitucional⁴ justifica la intervención del Estado por poder afectar los principios y derechos consagrados en la Constitución, para así orientar el mercado hacia la libre competencia y la asignación de bienes y servicios a la ciudadanía; y (iii) las fallas de la regulación, acogidas desde la disciplina económica por la Corte Constitucional⁵ como una de las justificaciones para intervenir.

¿Qué son las fallas regulatorias?

El concepto de falla de regulación no tiene una definición única, pues son numerosos los factores que permiten identificar la materialización o aparición de dichas fallas y que pueden abarcar el detrimento a los consumidores, dificultades de los reguladores para cumplir sus funciones, identificación y gestión de riesgos asociados, reputación del regulador, entre otros (Lodge, 2015). Lo que es claro, gracias a la investigación de las últimas décadas, es que muchos de los inconvenientes que facilitan la aparición de las fallas regulatorias nacen por la existencia de i) asimetrías de información en los mercados y ii) incentivos para sacar provecho de dichas asimetrías. Esto

⁴ Sentencia C-150 de 2003

⁵ Sentencia T-760 de 2008



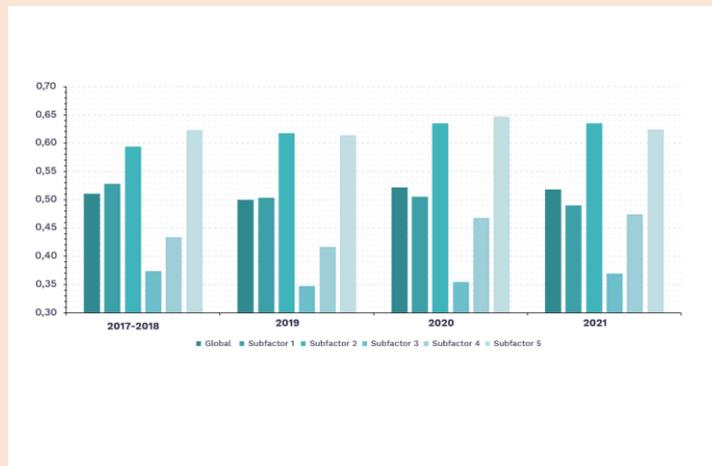
permite cuestionar conceptos que van más allá de la eficiencia del mercado, y recaen sobre la equidad y la justicia (Stiglitz, 2010).

¿Qué fallas se evidencian en Colombia?

Es por lo anterior que la regulación debe seguir determinados procesos de calidad, tanto en su diseño, como en la implementación, monitoreo y evaluación. De esta manera es posible evitar la aparición de costos o problemas más grandes que el problema inicial que pretendió resolver la intervención misma. Para el caso de Colombia, se han identificado algunas fallas que se describen a continuación:

- i. **Exceso de regulación:** esta falla se presenta cuando se emite un exceso de regulación sobre un sector o una actividad económica. De acuerdo con el OMN del DNP, se encontró que entre 2000 y 2021 se publicaron más de 120.000 normas en el *Diario Oficial* de la Imprenta Nacional de Colombia, y de las cuales se contabilizaron 20.961 decretos y, al menos, 95.000 resoluciones. Lo anterior implica que se emiten casi 9,5 decretos y 11 resoluciones *cada día*.
- ii. **Costos de la regulación:** las regulaciones suelen imponer costos en la sociedad, que normalmente son absorbidos por las empresas y los ciudadanos. Por ello, es necesario identificarlos y tener un balance entre estos y los beneficios que traerá la medida regulatoria. El Foro Económico Mundial mide el índice de Carga Regulatoria, en el cual el país ocupó el puesto 123 entre 140 países en el año 2018. Este índice se construye con base en la pregunta: “en su país, ¿qué tan gravoso es para las compañías cumplir con los requisitos de la administración pública (permisos, regulaciones, reportes, etc.)?”, tomando valores entre 1 y 7, y donde 1 es “extremadamente gravoso”, y 7, “para nada gravoso”. En los últimos 10 años, el promedio de Colombia ha sido de 2,74.
- iii. **Dificultad para hacer cumplir la regulación:** cuando las autoridades emiten regulaciones, se espera que puedan hacerlas cumplir, pues de lo contrario, serían normas inefectivas. De acuerdo con el Proyecto Mundial de Justicia (World Justice Project) (2021), Colombia ocupó en 2021 el puesto 62 entre 139 países en el Índice de Cumplimiento Regulatorio, que mide si las regulaciones gubernamentales se hacen cumplir de manera efectiva.

Figura 2: Pilares del Rule of Law Index y resultados para Colombia, 2021



Fuente: Elaboración propia basada en World Justice Project (2021).

- iv. **Desconocimiento de la regulación:** es necesario que los ciudadanos y los sujetos destinatarios de una regulación conozcan las normas que deben cumplir. De acuerdo con la Encuesta de Cultura Política del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en 2017 (DANE, 2017), una de las justificaciones más usadas para no cumplir las leyes o las normas es el desconocimiento de estas (40,6 %).
- v. **Calidad de la regulación:** Los gobiernos deben desarrollar para formular e implementar políticas y regulaciones que faciliten la actividad empresarial y promuevan el desarrollo del sector privado. De acuerdo con los Indicadores de Gobernanza Mundial (World Governance Indicators, 2021) del Banco Mundial, y en específico el indicador sobre Calidad Regulatoria, Colombia ocupa la posición 84 de 209 países incluidos en el ranking para 2021.

Ámbito de aplicación de la PMN

¿Quiénes regulan?

En el Estado colombiano, la regulación primaria corresponde a la rama legislativa: el Congreso de la República es el encargado de emitir y modificar las leyes (Artículo 114, Constitución Política de Colombia), así como de emitir actos legislativos mediante los cuales se modifica la Constitución Política (Art. 374, Constitución



Política de Colombia). El Presidente de la República asume la potestad reglamentaria mediante la expedición de decretos, de conformidad con el numeral 11 del artículo 189 constitucional. Las entidades encargadas de emitir la regulación secundaria se encuentran en la Rama Ejecutiva, e intervienen en la economía y la sociedad mediante actos administrativos regulatorios de carácter general, de conformidad con las funciones reguladoras que les asignan los correspondientes decretos a tales entidades.

Dicho esto, en las entidades de la Rama Ejecutiva del sector central del orden nacional, la regulación es función, principalmente, de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales sin personería Jurídica. En las entidades del sector descentralizado del orden nacional, principalmente, la regulación es función de establecimientos públicos, Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales sin personería Jurídica (como las Comisiones de Regulación).

Así mismo, la regulación puede ser emitida por órganos de creación legal que mencionan el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia como “otras entidades del orden nacional”, y aquellas entidades entendidas en el artículo 211 como “agencias del Estado” que determine la ley.

Figura 3: Entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional

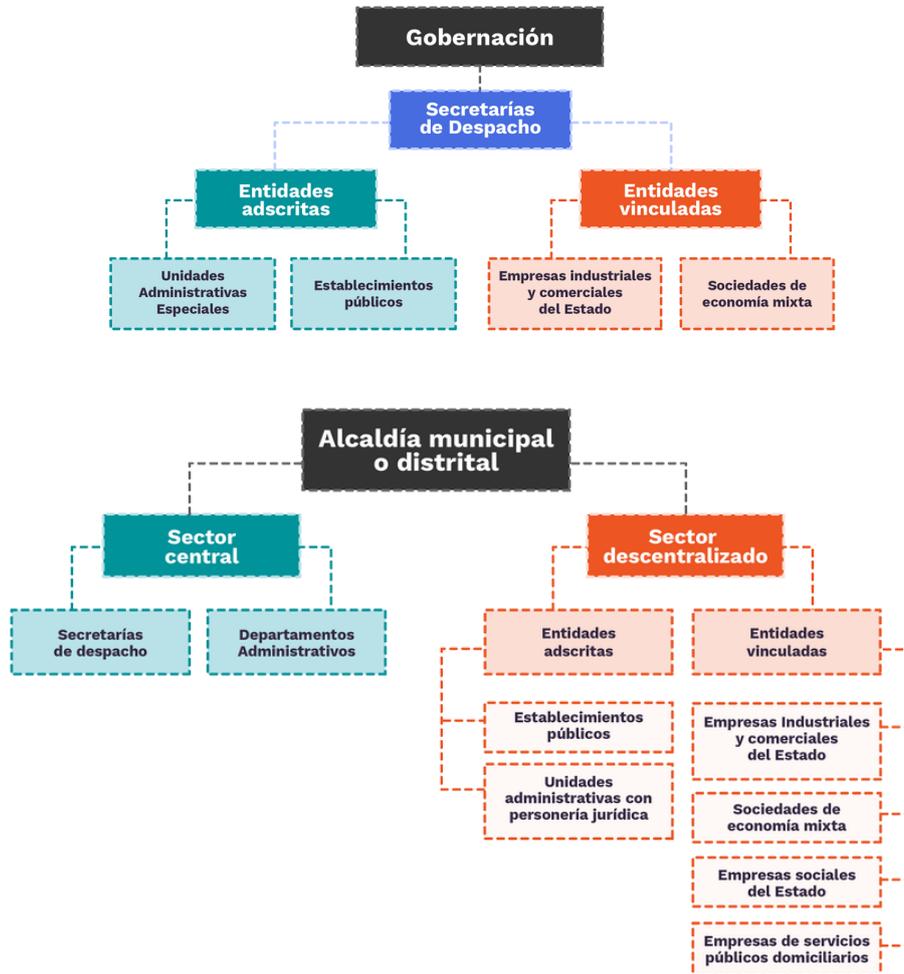


Fuente: Elaboración propia basada en DAFP (s.f.)

A nivel territorial, principalmente, las gobernaciones y alcaldías, y sus entidades adscritas o vinculadas se encargan de expedir regulaciones, de conformidad con las funciones que les sean asignadas mediante los correspondientes actos administrativos.



Figura 4: Entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Territorial



Fuente: Elaboración basada en DAPF (s.f.).

Aplicación de la Política de Mejora Normativa

De acuerdo con el artículo 2.2.22.3.4 del Decreto 1083 de 2015, el MIPG debe aplicarse por los organismos y entidades de los órdenes nacional y territorial de la Rama Ejecutiva del Poder Público. En el caso de las entidades descentralizadas con capital público y privado, el Modelo aplicará a aquellas en que el Estado posea el 90% o más del capital.⁶

⁶ Según el artículo 2.2.22.3.10 del Decreto 1083 de 2015, la recolección de información necesaria para la medición de la Gestión y Desempeño Institucional y sus políticas se hará a través del Formulario Único de Reporte y Avance de Gestión FURAG.



Entidades del orden nacional

En ese sentido, las entidades sujetas a la PMN en el orden nacional son todas aquellas de la Rama Ejecutiva, del nivel central o descentralizado que emitan y/o participen en la producción regulatoria encargada de intervenir en la economía y la sociedad mediante actos administrativos regulatorios de carácter general. De igual forma, las entidades que cuenten con trámites o que expidan reglamentos. Dentro de la naturaleza de las entidades que se han identificado para la aplicación de la política, se encuentran principalmente las siguientes:

Tabla 1: Entidades públicas del orden nacional sujetas a la PMN

Sector Central de la Administración Pública Nacional	<ul style="list-style-type: none">• La Presidencia de la República• Los Ministerios• Los Departamentos Administrativos• Superintendencias, Unidades Administrativas especiales sin personería jurídica
Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional	<ul style="list-style-type: none">• Los establecimientos públicos• Las empresas industriales y comerciales del Estado• Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica

Fuente: Elaboración propia basada en el artículo 39 de la Ley 489 de 1998.

Según el artículo 2.2.22.3.9 del Decreto 1083 de 2015, las entidades y organismos del Estado sujetos a régimen especial en los términos del artículo 40 de la Ley 489 de 1998, las Ramas Legislativa y Judicial, la Organización Electoral, los organismos de control y los institutos científicos, que decidan adoptar el Modelo, determinarán las instancias que consideren necesarias para su implementación y evaluación. En ese sentido, podrán aplicar la presente Política como buena práctica.

Entidades del Orden Territorial

Las entidades sujetas a la PMN en el orden territorial son las gobernaciones y alcaldías que emitan y/o participen producción regulatoria encargada de intervenir en la economía y la sociedad mediante actos administrativos regulatorios de carácter general.



Tabla 2: Entidades públicas del orden territorial sujetas a la PMN

Administración Pública a escala territorial	Las gobernaciones y las alcaldías de ciudades capitales y municipios de primera, segunda, tercera y cuarta categoría.
--	---

Fuente: Elaboración propia basada en el artículo 39 de la Ley 489 de 1998 y Decreto 1083 de 2015.

De acuerdo con los criterios diferenciales previstos en el artículo 2.2.22.3.11 del Decreto 1083 de 2015, los demás municipios, y las demás entidades adscritas o vinculadas, que cumplen sus funciones bajo la orientación, coordinación y control de las gobernaciones y alcaldías, podrán aplicar la presente Política como buena práctica.

Pare tener en cuenta:

Pese a la naturaleza jurídica de las entidades, cabe mencionar que la PMN aplica independientemente de la naturaleza jurídica, cuando las entidades cumplan con alguno de los siguientes criterios:

1. La entidad expide o participa en la expedición de actos administrativos de carácter general con contenido regulatorio, es decir, aquellas que intervengan en la economía y/o en la sociedad.
2. La entidad expide trámites o expide reglamentos que desagreguen un contenido técnico en función de la misión de la entidad (ej. Reglamentos técnicos).

Ciclo de gobernanza regulatoria

Con el fin de materializar los principios de la Mejora Normativa, a continuación, se presenta el ciclo de gobernanza regulatoria, que guarda gran similitud con el ciclo de política pública, el cual permite brindar una lectura integral de todas y cada una de las fases, los actores, las herramientas y las instituciones que intervienen en el proceso de expedición de una nueva norma o la modificación de una existente.

El ciclo de gobernanza regulatoria es promovido por la OCDE y en Colombia se ha venido institucionalizando a partir de 6 etapas que incluyen la planeación de las intervenciones, el diseño, la consulta pública, la revisión de calidad, la publicación y difusión y la aplicación de herramientas de evaluación de las regulaciones.

Si bien, este ciclo contenía implícitamente la construcción del acto administrativo, desde el año 2022 en Colombia se tendrá en cuenta una nueva etapa la cual tendrá



herramientas para la redacción de los actos administrativos de carácter general, de manera que las entidades mejoren sus capacidades en materia de técnica normativa, lenguaje claro y prevención del daño antijurídico.

Figura 5: Ciclo de gobernanza regulatoria y herramientas del proceso regulatorio



Fuente: Elaboración propia.

1. Planeación: Agenda Regulatoria

La planeación, como primera etapa del Ciclo de Gobernanza Regulatoria, busca que las entidades, que en razón de sus funciones deban elaborar proyectos específicos de regulación, identifiquen los asuntos y problemáticas que podrán requerir una posible intervención regulatoria, con el fin de coordinar el trabajo y asegurar la coherencia en la producción normativa; proveer información valiosa a las partes interesadas; informar al responsable de la política regulatoria para priorizar su ejercicio, y analizar posibles impactos de la regulación con suficiente anticipación.

La planeación se lleva a través de la Agenda Regulatoria¹ cuyo objetivo es indicar los proyectos de actos administrativos que se pretenden expedir el siguiente año para conocimiento y participación de los sujetos regulados y terceros interesados, a efectos de promover la transparencia, la coordinación intra e interinstitucional y la construcción participativa de las propuestas regulatorias.

De acuerdo con el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, las autoridades deberán mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, y por medio telefónico o por correo, entre



otros, los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general.

La agenda regulatoria debe incluir, como mínimo, la siguiente información de cada proyecto normativo:

Información institucional:

- Entidad responsable del proyecto de regulación
- Dependencia técnica de la entidad que lidera el proyecto de regulación
- Nombre del proyecto de regulación
- Entidades y/o dependencias participantes en el diseño del proyecto de regulación
- Entidades y/o dependencias firmantes del proyecto de regulación

Información del proyecto de regulación:

- Competencia legal para expedir el proyecto de regulación
- Tema u objeto del proyecto de regulación
- Normativa que se reglamenta o modifica con el proyecto de regulación
- Justificación y origen de la iniciativa que motivó el proyecto de regulación (dar cumplimiento a un acto legislativo, ley, documento CONPES, sentencia judicial; iniciativa propia, ente otros)

Consulta pública del proyecto de regulación:

- Grupos y actores involucrados
- Medio de consulta pública (SUCOP, Mesas técnicas, envío directo, etc.)
- Fecha aproximada de consulta pública del proyecto de regulación

A nivel nacional, las **entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional del sector central o descentralizado** pueden elaborar un proyecto de agenda regulatoria con la lista de los proyectos de regulación que previsiblemente van a expedir durante el año siguiente.



Adicionalmente, los **ministerios y departamentos administrativos** deben consolidar dentro de su agenda los decretos del sector que lideran y que requieran la firma del Presidente de la República, en coordinación con las demás entidades involucradas, de conformidad con el artículo 2.1.2.1.20. del Decreto 1081 de 2015. De esta forma, la agenda regulatoria de los Ministerios y Departamentos Administrativos incluirá tanto sus proyectos de regulación, como los proyectos del sector que lideren y requieran firma del presidente

Dicha agenda debe ser sometida a consulta pública a través de la página web o el portal o sistema que haga sus veces, como el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) anualmente y ser presentada en el formato elaborado por el Departamento Administrativo de la Función Pública en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación², atendiendo los siguientes plazos:

Figura 6.: Cronograma de la Agenda Regulatoria para las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional



Fuente: Elaboración propia basada en decreto 1081 de 2015.

En todos los casos, de manera previa a la publicación de un proyecto específico de regulación, la entidad originadora de la norma debe verificar que el proyecto se encuentra incorporado en la agenda regulatoria, la cual se podrá modificar a lo largo de la vigencia.



Adicionalmente, la Agenda Regulatoria de las comisiones de regulación se realizará de acuerdo con el artículo 6 del Decreto 2696 de 2004⁷.

A **nivel territorial** el proyecto de Agenda Regulatoria se puede presentar en el formato diseñado por cada entidad, siguiendo los términos y parámetros establecidos por esta. Para ello, se podrá adoptar el formato sugerido por el Departamento Nacional de Planeación. Dicho proyecto de Agenda Regulatoria podrá someterse a Consulta Pública en la página web de la entidad o en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), de acuerdo con los siguientes parámetros:

- La consulta pública de la Agenda Regulatoria se hace por un periodo mínimo de un (1) mes, a más tardar el treinta y uno (31) de octubre de cada año.
- El proyecto de Agenda Regulatoria se debe ajustar de acuerdo con los comentarios recibidos por parte de la ciudadanía y demás actores interesados, a más tardar en el mes de diciembre.
- La versión final de la Agenda Regulatoria se puede publicar en el mes de enero en la página web de la entidad o SUCOP.
- La Agenda Regulatoria debe permanecer visible durante todo el año.

Formatos herramientas y/o guías para fortalecer la planeación

- Formato de Agenda Regulatoria para entidades nacionales
https://planeacionnacional.sharepoint.com/:x:/s/-GME-/MejoraRegulatoria/EeruJCJVUzRAvO5M1Lti0IABWBRRUIfz_xQnzR3c_dLRFg?e=8Qauoq
- Formato de Agenda Regulatoria para entidades territoriales
https://planeacionnacional.sharepoint.com/:x:/r/sites/-GME/MejoraRegulatoria/_layouts/15/Doc.aspx?sourcedoc=%7B028DA79C-E4E5-424C-B73D-DAA4D0CBE6F7%7D&file=E.%20Territoriales%20-%20Formato%20Agenda%20Regulatoria.xlsx&action=default&mobileredirect=true

⁷ “Las comisiones de regulación tienen la obligación de definir un plan estratégico para periodos mínimos de cinco años y una Agenda Regulatoria anual de carácter indicativo. En esta última deberán precisar temas o asuntos con sus respectivos cronogramas, que serán avocados por la comisión durante dicho lapso, con sujeción a lo dispuesto por la ley, y sin perjuicio de que la comisión pueda avocar el conocimiento y el trámite de asuntos no contemplados en la agenda.”



* Nota: Las URL registradas en esta sección pueden tener cambios u actualizaciones en el tiempo.

2. Diseño de la regulación

El diseño de la regulación busca que las entidades públicas de la rama ejecutiva del nivel nacional y territorial con funciones regulatorias realicen un ejercicio previo a la intervención mediante la regulación, con el fin de formular correctamente el problema a resolver, establecer los objetivos de la intervención, identificar y evaluar las diferentes alternativas de solución.

Para la etapa de diseño de la regulación se pueden utilizar las siguientes herramientas en función de la complejidad de la regulación y/o las capacidades de la entidad reguladora:

Memoria justificativa de los proyectos normativos

La memoria justificativa es un documento que permite identificar la viabilidad del proyecto normativo a partir de un estudio previo sobre sus posibles impactos. Este documento debe incluir la siguiente información:

1. Antecedentes y razones de oportunidad y conveniencia que justifican la expedición de la regulación.
2. Ámbito de aplicación del respectivo acto y los sujetos a quienes va dirigido.
3. **Viabilidad jurídica** del proyecto regulatorio:
 - a. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan competencia para la expedición del correspondiente acto.
 - b. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.
 - c. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas con la expedición del respectivo acto.
 - d. Revisión y análisis de las decisiones judiciales de los órganos de cierre de cada jurisdicción que pudieran tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto.
 - e. Advertencia de cualquier otra circunstancia jurídica que pueda ser relevante para la expedición del acto.
4. Impacto económico indicando el costo o el ahorro de implementación del respectivo acto, si fuere el caso.



5. Disponibilidad presupuestal, si fuere el caso.
6. Impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación, si fuere el caso.
7. Cualquier otro aspecto que la entidad considere relevante o de importancia para adoptar la decisión.

A **nivel nacional** las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional del sector central y descentralizado deben elaborar la memoria justificativa, de conformidad con el artículo 2.1.2.1.6. del Decreto 1081 de 2015, en el formato elaborado por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

A **nivel territorial**, en relación con los decretos y resoluciones de carácter general de los alcaldes y gobernadores, se deberá tener en cuenta según el artículo 2.1.2.1.21 del Decreto 1081 de 2015:

1. La sujeción a la Constitución y a los principios de legalidad, reserva legal y jerarquía normativa.
2. La elaboración, archivo y conservación de la memoria justificativa de la expedición del acto.
3. La observancia de los aspectos que debe contemplar el estudio de **viabilidad jurídica**.
4. La verificación del cumplimiento de los deberes de publicidad y consulta cuando haya lugar a ello.
5. El deber de información y coordinación con las demás dependencias de la Administración interrelacionadas con la materia regulada.
6. La aplicación de los principios de claridad, precisión, sencillez y coherencia en la redacción de los textos.
7. La estructura del acto, exigencia de citar las normas de rango superior que otorgan la competencia para su expedición y de señalar expresamente aquellas disposiciones que quedan derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas.

La memoria justificativa se podrá presentar en el formato diseñado por cada entidad, siguiendo los términos y parámetros establecidos previamente.

Análisis de Impacto Normativo (AIN)

Según la OCDE (2016), los gobiernos deben trabajar sistemáticamente para asegurar que la regulación que imponen es de alta calidad, ya que los costos para la sociedad de una regulación deficiente pueden ser sustanciales. Una regulación de baja calidad incrementa los costos de cumplimiento para las empresas y los individuos, implica una complejidad innecesaria y conlleva incertidumbre respecto a las obligaciones de los



sujetos regulados, así como también reduce la capacidad del gobierno para lograr sus objetivos de política pública.

Es por esto que se recomienda implementar un procedimiento de Análisis de Impacto Normativo; siendo una metodología que permite, de manera previa a la intervención del Gobierno nacional, evaluar de manera sistemática su conveniencia, su justificación, sus potenciales impactos y las alternativas de intervención, con el fin de tomar decisiones eficientes, eficaces, idóneas, proporcionales, transparentes y, en general, de calidad.

Específicamente, esta herramienta permite tomar decisiones que evidencien que los beneficios de la intervención (regulatoria o no) justifican los costos, en aras de una mayor eficiencia económica y social, a su vez, determina si la regulación cumple con sus objetivos, así como los beneficios y costos que impone directamente tanto a los regulados como a la sociedad en su conjunto, pues identifica los efectos no deseados que pudiera estar causando. Las herramientas del análisis de impacto normativo, en su forma más sofisticada, permiten determinar la pertinencia de la regulación, su eficacia y eficiencia, así como los factores que contribuyen a su éxito o fracaso (OCDE, 2016).

La decisión de intervenir debe tener una motivación o un fundamento que demuestren, como mínimo, la necesidad de intervención y el problema por resolver. Las autoridades que emitan una regulación deben seguir unos principios técnicos para diseñar e implementar los diferentes instrumentos normativos, a fin de asegurar que cumpla de manera eficaz los objetivos de política pública.

Para llevar a cabo lo anterior, existen herramientas metodológicas como las que se exponen a continuación:

Siguiendo la práctica de otros países, Colombia ha diferenciado entre AIN simple y completo, según el tipo de riesgo, el impacto y las implicaciones de la norma que se va a diseñar.

- a. Por una parte, el **AIN completo**, busca diseñar regulaciones de calidad que respondan a las necesidades que se aspira atender con una regulación. Se considera necesario el desarrollo de un AIN completo cuando se vaya a expedir una nueva regulación, o cuando se vaya a modificar una regulación existente, y dicha intervención implique aumentar requisitos de observancia o imponer costos adicionales para su cumplimiento.

Para aplicar este AIN las razones por las cuales se debe crear o modificar una regulación deben ser fundamentales, pues son esas apuestas las que definen si se requiere un diseño exhaustivo y riguroso como el que plantea el AIN completo. Este AIN está referenciado en el Decreto 1074 de 2015 - modificado por el Decreto 1468 de 2020, y consta de siete etapas como se representa en la Figura 7.

Figura 7: Metodología AIN Completo



Fuente: Elaboración propia.

- b. Por otra parte, se cuenta con **AIN simple**, que consta de cinco etapas, a través de las cuales se busca destacar los elementos principales y las razones de necesidad por las cuales se debe modificar la regulación (Figura 8). Para el AIN simple, se tiene como objeto mejorar la eficiencia de regulaciones que requieran modificarse y que implique simplificar medidas regulatorias o disminuir costos a los regulados.

Al igual que el AIN completo, el simple debe surtir la etapa de definición del problema, definición de objetivos, implementación y monitoreo y consulta pública, aunque no es necesario seguir el mismo enfoque que llevan estas etapas en el caso del AIN completo. El AIN simple, como su nombre lo indica, se trata de un proceso de análisis más sencillo comprendido por:

Figura 8: Metodología AIN Simple



Fuente: Elaboración propia.



Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR)

De acuerdo con el artículo 5 de la Resolución 455 de 2022, los proyectos de actos administrativos que adopten o modifiquen estructuralmente un trámite, deben incluir las condiciones de tiempo, modo y lugar en que se desarrollará el mismo, el propósito, los pasos que deben seguir los ciudadanos, usuarios o grupos de interés para su ejecución, requisitos, documentos y condiciones que debe acreditar el ciudadano, el valor o tarifa del trámite, el producto que se entrega y su vigencia, el tiempo de respuesta y los canales dispuestos por la entidad para acceder al trámite, teniendo en cuenta los lineamientos en materia de lenguaje claro.

En ese sentido, las entidades que deseen solicitar la autorización de adopción de un trámite creado o autorizado por ley deberán realizar una Manifestación del Impacto Regulatorio, la cual deberá contener los requerimientos dispuestos en el Anexo 1 de la Resolución 455 de 2022.

La Manifestación del Impacto Regulatorio que presentan las entidades para solicitar el concepto de autorización sobre la modificación estructural de un trámite existente, solamente, deberá contener, la justificación técnica o jurídica respecto al incremento del tiempo de respuesta, la inclusión de nuevos requisitos o documentos y la reducción de la vigencia de los documentos o productos del trámite.

Formatos herramientas y/o guías para fortalecer el diseño

- Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN). Versión 2.0
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Guia_Metodologica_AIN.pdf
- Curso Virtual Mejora Regulatoria y Análisis de Impacto Normativo
<https://escuelavirtual.dnp.gov.co/login/index.php>
- Formato de Memoria Justificativa:
<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/616038/Formato-Memoria-Justificativa>
- Decreto 1468 de 2020: AIN para la expedición de Reglamentos Técnicos



- Infografía Decreto 1468 de 2020
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Infografia_Decreto_1468_2020.pdf
- Infografía Análisis de Impacto Normativo (AIN) Simple
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Infografia_AIN_simple.pdf
- Infografía Análisis de Impacto Normativo (AIN) Completo
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Infografia_AIN_completo.pdf
- Plantilla AIN Simple (Decreto 1468 de 2020)
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Plantilla_AIN_simple.pdf
- Plantilla AIN Completo (Decreto 1468 de 2020)
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Plantilla_AIN_completo.pdf
- Rúbrica de evaluación AIN Simple (Decreto 1468 de 2020)
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Rubrica_AIN_Simple.pdf
- Rúbrica de evaluación AIN Completo (Decreto 1468 de 2020)
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Rubrica_AIN_Completo.pdf
- Protocolo para solicitar la autorización de trámites.
www.funcionpublica.gov.co/documents/35354666/35662994/2019-05-27_Protocolo_de_tramites.pdf/2c54bcad-0539-af39-5671-4d6ba7e6351a?version=1.0&t=1561114483367
- Formato para presentar la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR).
https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28586175/35860794/2019-08-14_ManifestacionImpactoRegulatorio_1.doc/7e709cdc-c2b5-a342-c85d-b2ab8a586801?t=1565821125663

* Nota: Las URL registradas en esta sección pueden tener cambios u actualizaciones en el tiempo.

3. Redacción del acto administrativo

La redacción de la regulación es una etapa fundamental en la producción normativa, pues busca garantizar que las conclusiones presentadas en la etapa de diseño se materialicen en disposiciones jurídicas coherentes, con calidad técnica y jurídica,



precisión y claridad. Para ello, las entidades podrán tener en cuenta los siguientes criterios:

Prevención del daño antijurídico en la producción normativa de carácter general

La prevención del daño antijurídico en la producción normativa de carácter general tiene como fin que las entidades públicas del orden nacional se apropien de las mejores prácticas para que, en la gestión ordinaria de sus funciones que impliquen la producción de actos administrativos de carácter general, eviten ocasionar daño antijurídico que genere posteriormente un litigio contra el Estado.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, ente rector en materia de política de prevención del daño antijurídico, ofrece herramientas para que las entidades públicas evalúen ejes y elementos que generan litigio en la producción de actos administrativos de carácter general, con el objetivo de que realicen los correctivos necesarios, a fin de evitar, en la medida de lo posible, causar un daño o una condena en contra del Estado.

Técnica normativa

El proceso de producción normativa debe estructurar y enlazar, de forma racional y sucesiva, diversas disposiciones jurídicas, con el fin de promover la efectividad de los derechos y las garantías fundamentales, garantizar el principio de la seguridad jurídica, disminuir los riesgos de daño antijurídico y de litigiosidad contra el Estado, así como generar condiciones propicias para el desarrollo del emprendimiento, la innovación y la competitividad.

La redacción de la regulación requiere calidad formal y sustancial, precisión, adecuación constitucional y coherencia. Así mismo, se debe hacer en función de sus destinatarios y analizar los efectos concretos que las nuevas regulaciones tendrán en las disposiciones vigentes del ordenamiento jurídico.

En ese sentido, el anexo 1 previsto en el artículo 2.1.2.3.2. del Decreto 1081 de 2015 prevé el manual para la elaboración de proyectos de decreto y resolución. Estas buscan racionalizar la expedición de decretos y resoluciones; dotar de seguridad jurídica a sus destinatarios; evitar la dispersión y proliferación normativa, y optimizar los recursos físicos y humanos utilizados para esa actividad, con el propósito de construir un ordenamiento jurídico eficaz, coherente y estructurado a partir de preceptos normativos correctamente formulados. No solamente ofrece instrumentos de apoyo para la redacción de normas jurídicas por parte de las autoridades del Ejecutivo nacional,



sino que puede favorecer la calidad regulatoria de toda autoridad que ejerza tal competencia en el marco de su propia jurisdicción.

El Ministerio de Justicia y del Derecho es el ente rector en materia de política pública sobre ordenamiento jurídico (racionalización, producción, divulgación, defensa y depuración) para la seguridad jurídica - Decreto ley 2897 de 2011, Decreto 1427 de 2017- . Así entonces, expide lineamientos y metodologías para asegurar que, desde un punto de vista de calidad jurídico sustancial, la producción normativa de la administración pública sea coherente, racional y simplificada. En relación con esto, dicho Ministerio ha elaborado una serie de cartillas sobre redacción de disposiciones normativas, y realiza, en coordinación con el DNP, capacitaciones sobre calidad normativa a entidades del orden nacional y territorial.

Lenguaje claro

Los requerimientos, obligaciones, procesos y actividades que impone la regulación deben ser claros y prácticos para su adecuada comprensión por parte de los regulados y reguladores. Ello supone revisar la construcción del texto, su estructura y lenguaje, de tal manera que permita contribuir a la implementación de regulaciones consistentes, claras y transparentes.

Es importante, comunicar el manejo e implementación de las regulaciones en un lenguaje sencillo y entendible para personas que no están adentradas en los aspectos técnicos de las mismas puedan comprenderlas.

El lenguaje claro usado por las entidades, servidores y colaboradores públicos es complejo, ha creado barreras y límites a los grupos de interés dificultando el acceso y comprensión de la información. Para esto, es recomendable implementar una estrategia de lenguaje claro, definido como un conjunto integral de prácticas, acciones e intervenciones que promueven incentivos y prácticas del manejo de la información que cumplan con los requerimientos de practicidad, sencillez y claridad para las diferentes partes, generando efectos positivos en la eficiencia institucional-administrativa en términos de disminución de costos y aumento de beneficios interinstitucionales.

Se tiene en cuenta la expedición de la Ley 1712 del 2014 “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”, con el fin de contribuir a la divulgación de la información pública en diversos idiomas y lenguas y elaboración de formatos alternativos comprensibles para facilitar el uso de la información de las personas. La Corte declaró su constitucionalidad en la Sentencia C-274 de 2013, señalando que no basta con informar. Las obligaciones que se le imponen a los sujetos que deben brindar información deben hacer un esfuerzo por centralizar y unificar la información que sea de interés público reduciéndola a un lenguaje sencillo y comprensible para los



involucrados. Para esto, se debe considerar una estrategia que incorpore los siguientes componentes y herramientas:

- Componente conceptual: Guía de lenguaje claro para servidores públicos en Colombia.
- Componente Pedagógico: Curso Virtual - Asistencia y acompañamiento a entidades de orden nacional y territorial.
- Componente de Simplicidad: Laboratorios de simplicidad - Co-creación entre ciudadanos y servidores públicos. Metodología diseñada para simplificar documentos de las entidades públicas de alto impacto para los interesados a través de la unión entre los equipos técnicos y ciudadanos, con el propósito de “traducirlos” a un lenguaje más claro, sencillo y útil.
- Componente de validación: Evaluación de impacto de percepción y aumento de eficiencia al utilizar mecanismos de lenguaje claro dentro de las entidades.
- Componente de difusión: Red de lenguaje claro en Colombia.

Para implementar esta estrategia, se sugiere seguir un procedimiento, asociado a las siguientes actividades:

- Preparación: Se construyen documentos que se van a traducir, considerando mesas de trabajo internas y externas.
- Ejecución: El documento se remite a un procedimiento de traducción y medición.
- Difusión y seguimiento: Piezas, formatos y medición de beneficios.

Formatos herramientas y/o guías para fortalecer la redacción de la regulación

Prevención del daño antijurídico:

- Lineamiento de prevención en la producción de actos administrativos de carácter general y abstracto
<https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/lineamiento-de-prevencion-en-la-produccion-de-actos-administrativos-de-caracter-general-y-abstracto/>
- Cuestionario para identificar los factores de riesgo en los actos administrativos de carácter general (ANDJE) -
https://www.defensajuridica.gov.co/Paginas/aplicacion_riesgos/index.aspx

Técnica Normativa

- Anexo 1- Decreto 1081 de 2015. Manual para la elaboración de textos normativos - Proyectos de decreto y resolución.
<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Decreto-1081-2015-anexo1.pdf>



- Guía Principios y reglas generales para la redacción de disposiciones jurídicas (MinJusticia)
https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/CARTILLA2_revision_calidad_proyectos_normativos.pdf
- Guía Requisitos de la redacción de disposiciones jurídicas (MinJusticia)
https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/CARTILLA3_revision_calidad_proyectos_normativos.pdf
- Guía Sobre la estructura y partes de la normativa (MinJusticia)
www.suin-juriscol.gov.co/archivo/CARTILLA3_revision_calidad_proyectos_normativos.pdf

Lenguaje Claro

- Diez pasos para comunicarse en Lenguaje Claro -
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Programa%20Nacional%20del%20Servicio%20al%20Ciudadano/10%20PASOS.pdf>
- Guía de Lenguaje Claro -
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Programa%20Nacional%20del%20Servicio%20al%20Ciudadano/GUIA%20DEL%20LENGUAJE%20CLARO.pdf>
- Curso Virtual de Lenguaje Claro para Servidores y Colaboradores Públicos en Colombia
<https://escuelavirtual.dnp.gov.co/login/index.php>

* Nota: Las URL registradas en esta sección pueden tener cambios u actualizaciones en el tiempo.

4. Consulta pública

La cuarta etapa del ciclo es la consulta pública del proyecto de acto administrativo, esta es un mecanismo a través del cual se abren espacios para que los actores interesados participen e incidan en las decisiones que toma el Estado, fortaleciendo la confianza, legitimidad, efectividad y transparencia de las intervenciones. Este mecanismo es transversal a todo el ciclo de gobernanza regulatorio, sin embargo, resulta de particular prioridad que una vez se haya consolidado la propuesta de regulación los actores



puedan revisarla antes de que esta se convierta en un instrumento oficial, de manera que se adecuen las respuestas del Estado a las necesidades y demandas de los ciudadanos o grupos de interés.

Así pues, los ejercicios de consulta pública en los procesos regulatorios permiten adecuar las respuestas del Estado a las necesidades y demandas de los ciudadanos o grupos de interés, ya que proporciona la capacidad de anticiparse y responderlas efectivamente, además, mejora el intercambio de conocimiento, sensibiliza al ciudadano, garantiza la toma de decisiones informadas, visibiliza las necesidades y evita que se emitan respuestas apresuradas por parte de la administración, escasamente planificadas y probablemente más costosas económicamente y perjudiciales para el desarrollo.

Para tener resultados efectivos y de calidad en los ejercicios de consulta pública de los procesos de regulación se deben considerar las fases de (i) planeación, (ii) desarrollo del ejercicio y (iii) análisis de resultados, con el fin de garantizar la calidad y efectividad del ejercicio, así como facilitar que sus resultados puedan incorporarse dentro del proyecto normativo y así lograr un mejor monitoreo y control. Ver

Etapas de la consulta pública

La primera fase consiste en la planeación del ejercicio de consulta pública, esta fase es de gran relevancia ya que en ella se identifican los objetivos de la consulta, los grupos de interés y actores, sus características y la definición de canales de comunicación lo cual es de gran relevancia para obtener observaciones y aportes que puedan contribuir a la consolidación del documento.

La siguiente fase es el desarrollo del ejercicio, la cual consiste en ejecutar la consulta en línea con lo establecido en la fase anterior y generar ejercicios de difusión para que los grupos de interés y actores identificados participen en la consulta pública.

Finalmente, se tiene la fase de análisis de resultados que implica recoger, analizar y dar respuesta a las observaciones recibidas en el ejercicio; y realizar una evaluación buscando identificar las debilidades y fortalezas de la implementación de la estrategia de consulta diseñada, el nivel de cumplimiento de los objetivos y la efectividad de la participación de los grupos objeto de consulta, así como recomendaciones de mejora.

Figura 9: Etapas del proceso de consulta



Fuente: Elaboración propia.

A nivel nacional existe un marco normativo que especifica los tiempos para el desarrollo de la consulta pública. Algunas de estas particularidades se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 3: Marco normativo que especifica los tiempos para el desarrollo de la consulta pública en el país

Proyectos con firma presidencial	<ul style="list-style-type: none">• Los proyectos específicos de regulación elaborados para la firma del presidente de la república deberán publicarse por lo menos durante quince (15) días calendario, antes de remitirlos a la Secretaría Jurídica de la Presidencia la República⁸.
Proyectos de comisiones de regulación	<ul style="list-style-type: none">• Los proyectos de regulaciones de las comisiones de regulación deberán hacerse públicos con antelación no inferior a treinta (30) días a la fecha de su expedición⁹.
Agendas regulatorias	<ul style="list-style-type: none">• Las agendas regulatorias de los ministerios y departamentos Administrativos deberán someterse a consulta pública por 30 días calendario a más tardar el 31 de octubre de cada año¹⁰.
Análisis de impacto normativo completo	<ul style="list-style-type: none">• Los análisis de impacto normativo completos de los reglamentos técnicos deberán someterse a consulta nacional de mínimo quince (15) días calendario —tiempo entre la definición del problema y el anteproyecto final de AIN, dejando mínimo 10 días

⁸ Decreto 1081 de 2015, artículo 2.1.2.1.14

⁹ Decreto 2696 de 2004, artículo 9.

¹⁰ Decreto 1081 de 2015, artículo 2.1.2.1.14.



	para el documento final del AIN—; además, han de contar con una consulta internacional de noventa (90) días calendario ¹¹ .
Análisis de impacto normativo simple	<ul style="list-style-type: none">• El documento final de cada análisis de impacto normativo simple de los reglamentos técnicos deberá someterse a consulta nacional de mínimo diez (10) días calendario¹².

Fuente: Elaboración propia.

A nivel territorial, según el artículo 2.1.2.1.23. del Decreto 1081 de 2015, los proyectos específicos de regulación que no sean suscritos por el Presidente de la República serán publicados en los plazos que señalen las respectivas autoridades en sus reglamentos, plazos que se determinarán de manera razonable y proporcionada, atendiendo, entre otros criterios, al interés general, al número de artículos, a la naturaleza de los grupos interesados y a la complejidad de la materia regulada. Para lo cual, podrán tener en cuenta la experiencia de las entidades nacionales.

SUCOP

Uno de los canales que se pueden utilizar en la ejecución de la consulta es el Sistema Único de Consulta Pública SUCOP, el cual es un portal web desarrollado por el DNP que permite centralizar la participación de los interesados en la construcción de la regulación, facilitando el trabajo de recopilación y análisis de comentarios para las entidades y la participación de la ciudadanía, garantizando trazabilidad, eficiencia y transparencia de los ejercicios.

El sistema cuenta con beneficios para las entidades como para los ciudadanos, promoviendo la participación a través de desarrollos accesibles e interactivos enfocados en las tres fases de la consulta pública, así mismo facilita la recopilación y análisis de comentarios, centraliza la información acerca de las consultas públicas y promueve una mayor trazabilidad y transparencia, así mismo, los ciudadanos pueden suscribirse a las entidades para facilitar la búsqueda de los documentos de interés y promueve consultas, más transparentes, interactivas e incluyentes.

Formatos herramientas y/o guías para fortalecer la consulta pública

- Guía para Realizar la Consulta Pública en el Proceso de Producción Normativa https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Mejora%20Regulatoria/Documentos/Gu%C3%ada_consulta_p%C3%bablica.pdf

¹¹ Decreto 1468 de 2020, artículo 2.2.1.7.5.4.

¹² Decreto 1468 de 2020, artículo 2.2.1.7.5.4.



- Informe de observaciones y respuestas a comentarios
https://planeacionnacional.sharepoint.com/:x:/r/sites/-GME-/MejoraRegulatoria/_layouts/15/Doc.aspx?sourcedoc=%7BD05A5F62-411A-40DC-87B8-12E9F6B6F1DC%7D&file=Informe%20de%20Observaciones%20y%20Respuestas.xlsx&action=default&mobileredirect=true
- Página web SUCOP:
<https://www.sucop.gov.co/>

* Nota: Las URL registradas en esta sección pueden tener cambios u actualizaciones en el tiempo.

5. Revisión de la regulación

Una vez se publica el diseño de la regulación y se consolida la retroalimentación realizada por parte de la ciudadanía en la fase de consulta pública, se debe procurar que el contenido regulatorio sea revisado por parte de los actores competentes. Esto permite garantizar un marco regulatorio eficiente y de calidad. En esta fase, dependiendo de la competencia, existen entidades e instancias que podrán emitir conceptos y/o validar el contenido regulatorio, previo a la expedición de esta, como se explica a continuación:

Aprobación sobre la creación y/o modificación estructural de trámites (DAFP)

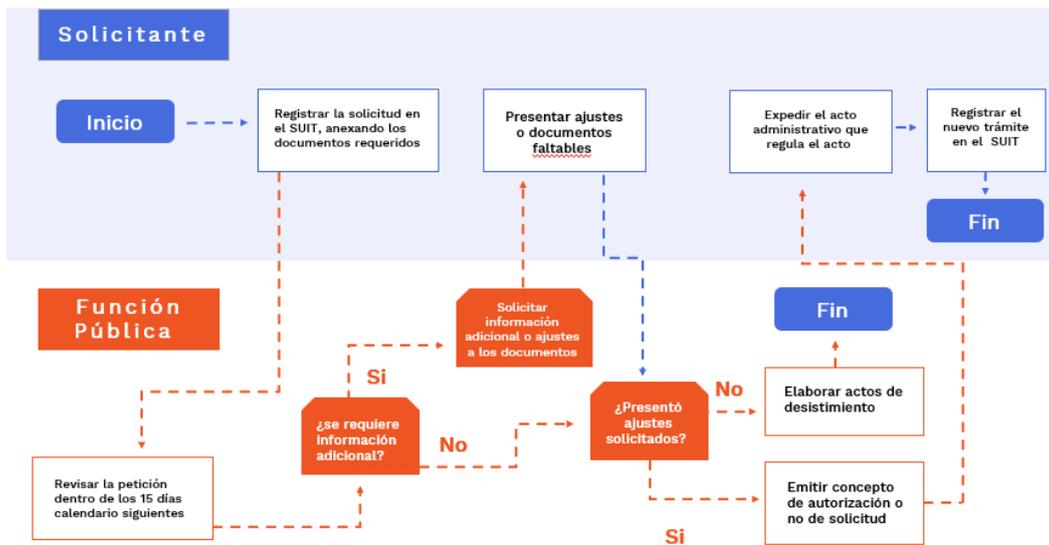
Los proyectos de actos administrativos que adopten nuevos trámites (creados o autorizados por la ley) y/o que modifiquen estructuralmente¹³ los trámites existentes en la entidad requieren el concepto previo y favorable del DAFP, con el fin de garantizar que su contenido resulte razonable y adecuado con la Política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites (Resolución 455 de 2021 de Función Pública). A través de la Resolución 1099 de 2017, Función Pública define los procedimientos para: i) la autorización y adopción de nuevos trámites creados y regulados por la ley y ii) la modificación estructural de trámites existentes. Además, establece los criterios de registro, seguimiento y monitoreo a la implementación de la

¹³ Se entiende que existe modificación estructural de un trámite cuando se presente una o varias de las siguientes situaciones: i) se aumente el tiempo de respuesta al ya señalado, ii) se aumenten o incluyan nuevos requisitos o documentos que deban aportar los ciudadanos, usuarios o grupos de interés, iii) se reduzca la vigencia de los documentos o productos del trámite, o iv) se presente traslado de competencias a otra entidad que afecten o modifiquen el procedimiento y las normas vigentes. (art 3, Resolución 455 de 2021 de Función Pública)



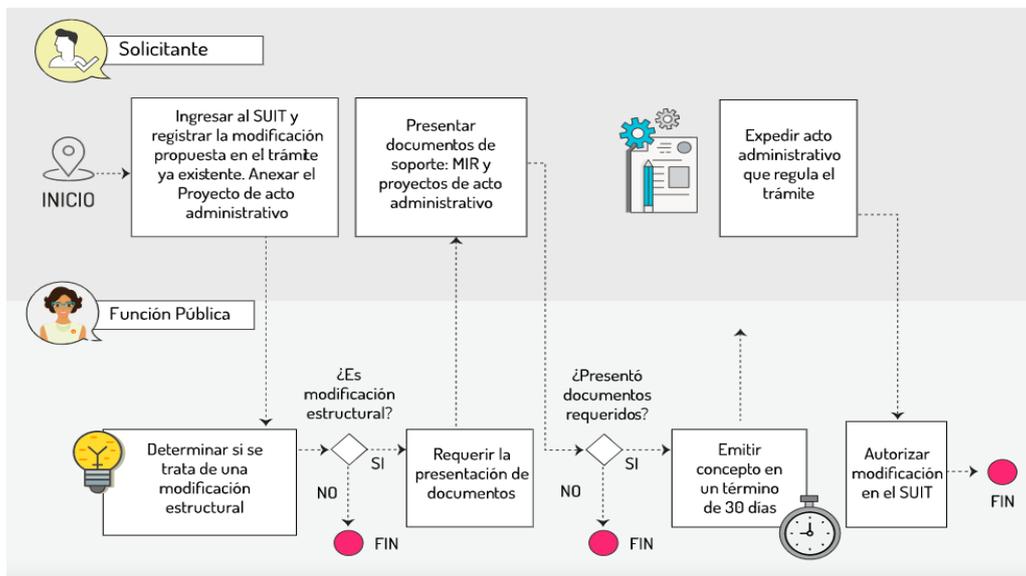
estrategia de racionalización en el Sistema Único de Información Trámites -SUIT (DAFP, 2022). Para tal efecto, las entidades deben adelantar los siguientes procedimientos¹⁴:

Figura 10: Procedimiento para la adopción de nuevos trámites



Fuente: Elaboración propia basada en Función Pública (2022).

Figura 11: Procedimiento para la modificación estructural de trámites existentes



Fuente: Función Pública (2022).

¹⁴ Para más información sobre el proceso de autorización de trámites, consulte el siguiente enlace <https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/procedimiento-para-autorizar-tramites>



En cualquier caso, el proyecto de acto administrativo debe incluir “*las condiciones de tiempo, modo y lugar en que se desarrollará el mismo, el propósito, los pasos que deben seguir los ciudadanos, usuarios o grupos de interés para su ejecución, requisitos, documentos y condiciones que debe acreditar el ciudadano, el valor o tarifa del trámite, el producto que se entrega y su vigencia; el tiempo de respuesta y los canales dispuestos por la entidad para acceder al trámite, teniendo en cuenta los lineamientos en materia de lenguaje claro*” (artículo 5, Resolución 455 de 2021 de Función Pública). De manera general se identifican seis pasos para obtener el concepto favorable: 1) la identificación del sustento normativo, 2) la articulación con las áreas responsables del trámite para sustentar la solicitud, 3) la elaboración del acto administrativo, 4) la consulta pública del proyecto de acto administrativo, 5) la preparación de la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) y 6) la solicitud de concepto de aprobación o modificación estructural del trámite (DAFP, 2022).¹⁵

Concepto sobre la abogacía de la competencia (Superintendencia de Industria y Comercio [SIC])

De conformidad con la Ley 1340 de 2009, y dando cumplimiento a las disposiciones contenidas en el Decreto 2897 de 2010, la SIC emite un concepto para los proyectos de regulación que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados. Para tales efectos, las entidades reguladoras solicitarán el concepto y enviarán a la SIC los actos administrativos que se pretenda expedir, para su revisión. De acuerdo con la Ley 489 de 1998, los organismos públicos que estén sujetos a un régimen especial (establecimientos educativos, universitarios, corporaciones autónomas regionales, el Banco de la República, entre otros) se encuentran exceptuados de dicho deber. En adición a lo anterior, otros proyectos de actos administrativos exceptuados al deber de informar son:

- Los originados por hechos imprevisibles y/o irresistibles a partir de los cuales resulte necesario adoptar una medida transitoria (estabilidad económica, social o ambiental, provisión de servicios públicos esenciales).
- Los que busquen corregir errores aritméticos o tipográficos, ampliar plazos o aclarar condiciones que deriven de conductas previamente impuestas.
- Los que surjan por cuenta de una orden judicial, una norma legal o reglamentaria de vigencia inmediata, y para el cumplimiento de la orden.
- Los que aborden o resuelvan asuntos de carácter particular y concreto que tenga por finalidad resolver un conflicto entre empresas.

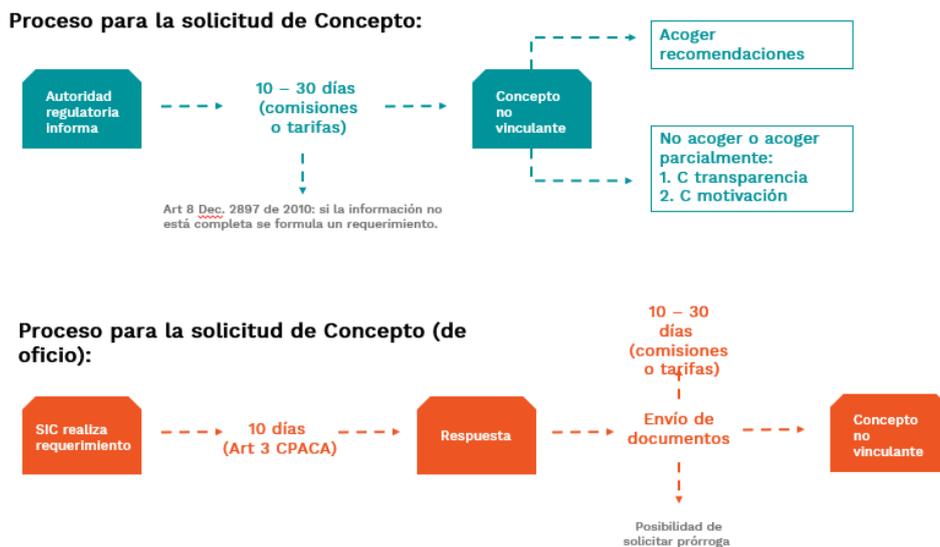
¹⁵Para más información acerca de los conceptos sobre creación o modificación de trámites puede consultar: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Sesion_6_EGC_Panel_2_Simplificacion_de_tramites_EI_concepto_del_DAFP_en_la_regulacion_de_tramites.pdf, <https://www.youtube.com/watch?v=kLygrjHtqEY&list=PLeQ1dtWOyfB9HeXQ4C0UZx45rPmbe3c1T&index=6>



- Los que establezcan áreas de servicio exclusivo según la Ley 142 de 1994.

El concepto emitido por la SIC en tal sentido no será vinculante; sin embargo, si la autoridad respectiva se aparta de dicho concepto, deberá manifestar de manera expresa dentro de las consideraciones de la decisión los motivos por los cuales se aparta.

Figura 12: Proceso de revisión de la SIC para abogacía de la competencia



Fuente: Elaboración propia basada en SIC (2022).

Concepto previo de los reglamentos técnicos (MinCit)

La Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) es la encargada de revisar la expedición de reglamentos técnicos, con el fin de asegurar que sus disposiciones sean acordes con los objetivos legítimos del Acuerdo de Obstáculos al Comercio (OTC)¹⁶. Conforme al artículo 2.2.1.7.5.6 del Decreto 1074 de 2015, antes de solicitar el trámite de notificación de un proyecto de reglamento técnico o de un procedimiento de evaluación de la conformidad, las entidades reguladoras deberán solicitar el concepto de la Dirección de Regulación de MinCIT sobre el cumplimiento de los lineamientos del Subsistema Nacional de la Calidad y la potencialidad de constituir obstáculos técnicos al comercio innecesarios con otros países. Para emitir dicho concepto, la Dirección de Regulación revisa y verifica:

¹⁶ El siguiente enlace presenta el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. Recuperado de: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/17-tbt_s.htm



- I. Que sea producto de un AIN, cuyo resultado demuestre que una problemática actual se soluciona a través de la regulación de un producto industrial o agroindustrial.
- II. Que el objetivo de la medida esté enmarcado dentro de la defensa de los objetivos legítimos mencionados en el Acuerdo sobre OTC. Se consideran objetivos legítimos, entre otros: los imperativos de la seguridad nacional, la prevención de prácticas que puedan inducir a error, así como la protección de la salud o la seguridad humana, de la vida, de la salud animal o vegetal o del medio ambiente¹⁷.
- III. Que, preferiblemente, esté basado en normas técnicas internacionales.
- IV. Que haya cumplido con el proceso de transparencia en su elaboración.
- V. Que el procedimiento de evaluación de la conformidad sea acorde al nivel de riesgo determinado en el AIN y a lo ordenado en el Decreto 1595 de 2015.
- VI. Que contenga la estructura mínima que debe tener un proyecto de reglamento técnico (objeto, ámbito de aplicación, requisitos técnicos, procedimiento de evaluación de la conformidad, vigilancia y control designada y vigencia).

La entidad reguladora deberá poner a disposición de la Dirección de Regulación lo siguiente:

1. El proyecto de reglamento técnico o de los procedimientos de evaluación de conformidad correspondientes.
2. La matriz de comentarios recibidos en el desarrollo de la consulta pública del proyecto de reglamento técnico.
3. El concepto técnico emitido por el DNP sobre el AIN.
4. La matriz de comentarios recibidos en la consulta pública final del AIN.

MinCIT rendirá concepto previo dentro de los quince días calendario siguientes a la fecha de radicación de la solicitud del concepto, y este proceso aplicará siempre y cuando se haya llevado a cabo un AIN completo, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1468 de 2020.

Concepto de los proyectos que requieren firma del Presidente de la República (Secretaría Jurídica de la Presidencia)

De acuerdo con el numeral 9 del artículo 27 del Decreto 1784 de 2019, es función de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República revisar, estudiar, formular observaciones y emitir conceptos sobre los proyectos de decreto, resoluciones

¹⁷ Tomado del Decreto 1074 de 2015 artículo 2.2.1.7.3.14. Elaboración y expedición de reglamentos técnicos.



ejecutivas y directivas presidenciales sometidas a consideración del Presidente de la República.

Revisión jurídica en entidades territoriales

A **nivel territorial** las entidades deberán identificar las dependencias, áreas y/o demás entidades que deben emitir conceptos sobre la regulación, atendiendo su competencia y organización administrativa.

Por ejemplo, el concepto de la Oficina Asesora Jurídica para los actos administrativos que requieran firma del Alcalde y/o Gobernador, o de la Secretaría Jurídica, de existir y/o de asignársele dicha función; o el concepto de la Secretaría de Hacienda para la expedición de actos administrativos con impacto en el presupuesto, entre otros.

Instancias de coordinación e instancias técnicas de revisión de regulaciones

De conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, y el Artículo 6 de la Ley 489 de 1998 y normas concordantes, las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, por lo que, deben prestar su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones.

En ese sentido, las entidades reguladoras, deberán identificar las instancias de coordinación e instancias técnicas competentes, sean institucionales, sectoriales o territoriales que velen por la idoneidad técnica de las regulaciones, para que dichos documentos sean sometidos a validación y/o aprobación.

6. Publicación de la regulación

El artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, se establece el deber de publicación de los actos administrativos de carácter general, de lo contrario no serán obligatorios.

Respecto de los actos administrativos de carácter general expedidos por entidades de la rama ejecutiva del **orden nacional**, deberán ser publicados en el Diario Oficial. En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el Diario Oficial, el Gobierno nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz. Cuando se trate de actos administrativos electrónicos, se deberán publicar en el



Diario Oficial o gaceta territorial conservando las garantías de autenticidad, integridad y disponibilidad.

La Imprenta Nacional de Colombia es la entidad encargada, entre otras cosas, de dirigir e imprimir el Diario Oficial, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. Por otro lado, a partir de la vigencia de la Ley 489 de 1998 (artículo 119) los siguientes actos deberán publicarse en el *Diario Oficial*:

- a. Los actos legislativos y los proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta.
- b. Las leyes y los proyectos de ley objetados por el Gobierno.
- c. Los decretos con fuerza de ley, los decretos y las resoluciones ejecutivas expedidas por el Gobierno nacional y los demás actos administrativos de carácter general, expedidos por todos los órganos, las dependencias, las entidades o los organismos del orden nacional de las distintas ramas del Poder Público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado.

Respecto de los actos administrativos de carácter general expedidos por entidades de la rama ejecutiva del **orden territorial**, según el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, deben publicarse en las gacetas territoriales.

Aquellos entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica, o cualquier canal digital habilitado por la entidad, o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.

Consolidación y actualización de inventarios normativos

Posterior a la publicación, la entidad debe registrar el acto administrativo expedido de forma organizada y detallada en un inventario normativo. Para ello se entiende como inventario normativo “*el registro ordenado y sistemático de la información relativa a los instrumentos regulatorios vigentes*” OCDE (2016). Lo anterior con el fin de garantizar el



principio de transparencia y acceso a la información pública, así como la recolección, organización y registro de la información del conjunto de instrumentos regulatorios vigentes.

Para la consolidación y actualización de un inventario las entidades deben definir, como mínimo, los siguientes aspectos:

1. Una estrategia para la recolección de información.
2. Responsabilidades y recursos a quien coordina la consolidación y a las áreas responsables de proporcionar la información.
3. Instrumentos para la captación de la información, usualmente formatos donde ésta se captura y el sistema informático en el que se concentra la información.
4. Mecanismos de información a los responsables y retroalimentación para asegurar la calidad en el proceso de consolidación.
5. Etapas y plazos para la entrega de la información (OCDE, 2016, p. 102).
6. Establecer un procedimiento para que tras la expedición de actos administrativos estos sean incluidos en el inventario normativo.

Las entidades deben actualizar de forma oportuna el inventario normativo a efectos de garantizar la transparencia, claridad y seguridad jurídica frente a los regulados (Gómez, 2021); seguir lo dispuesto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en relación con la publicación de la información normativa y los sistemas de información electrónica, así como atender los lineamientos del DAFP y MinTIC en esta materia. Este proceso deberá complementarse con la implementación oportuna de los lineamientos de la Política de Gestión Documental¹⁸ en articulación con los lineamientos establecidos por el Archivo General de la nación, el cual tiene como función, entre otras, promover la organización y fortalecimiento de los archivos del orden nacional y territorial para garantizar la eficacia de la gestión del Estado y la conservación del patrimonio documental.

Divulgación

La divulgación de los actos administrativos de carácter general y abstracto tiene como objetivo dar a conocer y dar claridad a la sociedad sobre las normas vigentes para facilitar su cumplimiento. Aunque la divulgación no hace oponibles los actos

¹⁸ Conjunto de actividades administrativas y técnicas tendientes a la planificación, manejo y organización de la documentación producida y recibida por las entidades, desde su origen hasta su destino final con el objeto de facilitar su utilización y conservación (DAPF, s.f.).



administrativos, como sí lo hace la publicación, esta es una herramienta fundamental para el control social de la actividad del Estado y el fortalecimiento del principio de transparencia.

En la divulgación de los actos administrativos de carácter general y abstracto no solamente es importante poner a disposición la norma para la consulta de los ciudadanos, sino que es fundamental facilitar su entendimiento a través de herramientas visuales y/o creativas que evidencien el contenido o las modificaciones regulatorias.

El marco normativo de la divulgación se puede encontrar en las leyes 962 de 2005, 1712 de 2014 y la Resolución No. 3564 de 2015 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, normas aplicables a las entidades del orden nacional como territorial.

Atendiendo a los parámetros de la resolución 3564 de 2015 y de la Resolución 1519 de 2020 (Anexo 2), es necesario que las normas publicadas en la sección “normativa” de la página Web de las diferentes entidades del orden nacional, se direccionen a través de enlaces o links a las normas que se encuentran cargadas en el portal web de SUIN-Juriscol. Esta articulación facilita la consulta de las normas a los ciudadanos, quienes siempre encontrarán la norma con sus respectivas modificaciones, derogatorias y sentencias de inexequibilidad o nulidad. (MinJusticia, 2021)

Sistema Único de Información Normativa (repositorio normativo)

El Sistema Único de Información Normativa del Estado Colombiano (SUIN-Juriscol), es una plataforma que permite ubicar, de forma rápida y gratuita, normas de carácter general y abstracto, las constituciones de 1886 y de 1991, actos legislativos, leyes, decretos, directivas presidenciales, resoluciones y circulares, entre otros, a partir de 1864, con sus respectivas concordancias y afectaciones normativas y jurisprudenciales. Igualmente, se pueden realizar consultas de jurisprudencia de control de constitucionalidad y de legalidad proferidas por la anterior Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia desde 1910 hasta 1991, por el Consejo de Estado y por la Corte Constitucional.

Formatos herramientas y/o guías para fortalecer la publicación

- Guía de publicación y divulgación de actos administrativos de carácter general y abstracto:



<https://www.suin-juriscal.gov.co/archivo/GUIADEPUBLICACIONYDIVULGACION.pdf>

* Nota: Las URL registradas en esta sección pueden tener cambios u actualizaciones en el tiempo.

7. Evaluación de las regulaciones

El inventario de la regulación es amplio en todos los países, pues típicamente se ha acumulado al paso de los años y sus efectos en la economía pueden estar generalizados. Si bien, buena parte de este inventario regulatorio genera beneficios importantes, su efectividad variará y en ocasiones los costos podrían ser más de los necesarios para alcanzar un objetivo de política (OCDE, 2018). El potencial de que la regulación tenga impactos significativos tanto positivos como negativos requiere que sea evaluada cuidadosamente de forma sistemática y periódica a fin de identificar eventuales fallas en la implementación de la regulación, dando lugar a la actualización, reemplazo o modificación de la misma de acuerdo con el contexto y las circunstancias que se presenten.

Las evaluaciones permiten a los encargados de formular políticas comprender el cumplimiento e inventario de la regulación, considerando el cumplimiento de objetivos, identificando si se han cumplido, analizando si los objetivos iniciales de política se alcanzaron y el costo de implementación de dicha regulación. Los organismos de implementación e inspección juegan un papel fundamental, debido a que son ellos quienes recaban y manejan los datos que son necesarios para evaluar la regulación, contando con la facultad de rediseñar la regulación para hacerla más eficiente.

Herramientas de evaluación

Existen distintas herramientas que permiten esta revisión del inventario de regulación, las cuales buscan asegurar que las regulaciones estén actualizadas, justifiquen sus costos y sean eficientes, eficaces, simples y consistentes con los objetivos de política pública planteados, como a su vez permiten fortalecer el inventario normativo del país, la seguridad jurídica y la disminución de los riesgos asociados al exceso de regulación.

Estas herramientas se encuentran relacionadas a (i) simplificación de trámites (ii) depuración normativa (iii) evaluación ex post (iv) simplificación normativa, representadas en la figura 20 con información de objeto y entidad encargada de cada herramienta.

Figura 13: Herramientas de racionalización, depuración, evaluación y simplificación



Fuente: Elaboración propia.

Simplificación de trámites:

Los trámites son el conjunto de acciones o requisitos regulados por el Estado dentro de su proceso misional, que deben ser realizados por los ciudadanos ante un organismo, entidad de la administración pública o particular con funciones administrativas, para ejercer un derecho, realizar una actividad o cumplir con una obligación, autorizada o prevista por la ley.

La simplificación de trámites tiene como objetivo facilitar al ciudadano el acceso a los trámites y los procedimientos administrativos a través de la implementación de acciones que incluyen la simplificación, optimización, estandarización, automatización y eliminación, con el objetivo de disminuir los costos, tiempos, procesos y procedimientos. De esta manera, se estimula la participación ciudadana en la gestión pública y se propicia la transparencia en las actuaciones administrativas de las entidades.

El ámbito de aplicación de la política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites (Resolución 455 de 2021)¹⁹ a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública es la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial, las empresas de servicios públicos domiciliarios de cualquier orden y naturaleza, así como los particulares que cumplan funciones públicas o

¹⁹ "Por la cual se establecen lineamientos generales para la autorización de trámites creados por la ley, la modificación de los trámites existentes, el seguimiento a la política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites y se reglamenta el Artículo 25 de la Ley 2052 de 2020"

administrativas. La política se compone de cuatro fases como se muestra en Figura 14.

Figura 14: Fases de la política de simplificación de trámites



Fuente: Elaboración propia basado en Sistema integrado de gestión de Función Pública (2022).

Depuración normativa:

El Ministerio de Justicia y del Derecho, en desarrollo de su función legal de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública en materia de ordenamiento jurídico, dentro de la estrategia del fortalecimiento del principio constitucional de seguridad jurídica, desarrolló el Proyecto de Depuración Normativa. Este proyecto tiene como finalidad armonizar la normativa nacional, atacando los efectos del fenómeno de la excesiva producción normativa que tanto dificulta la aplicación e interpretación del derecho, y que afecta el Principio Constitucional de Seguridad Jurídica, principio que facilita la interacción pacífica de todas las personas en el marco del Estado Social de Derecho propugnado por la Constitución Política, cuya piedra angular radica en el reconocimiento y el respeto por la dignidad humana.

El principal objetivo de los procesos de depuración normativa es fortalecer el principio de seguridad jurídica, facilitando la cognoscibilidad del ordenamiento jurídico, y por tanto, de las reglas de juego que rigen la actividad del Estado, los particulares y la vida pacífica en sociedad. Para lograr ese objetivo, el Ministerio de Justicia y del Derecho, desarrolló una metodología para identificar y derogar de



manera expresa las disposiciones normativas que, pese a estar formalmente vigentes, no están produciendo efectos jurídicos o resultan contradictorias con normas jurídicas superiores.

Con la expedición de la Ley 2085 de 2021 se derogaron expresamente cerca de 7000 artículos consagrados en 608 normas de carácter general y abstracto identificados como obsoletos o en desuso y aquellas que resultaron incompatibles con el régimen constitucional actual. Igualmente, se consagra la definición de la figura de la depuración y de los criterios de depuración, sin que, con ello, se afecte ni modifique las situaciones jurídicas concretas, ni los derechos adquiridos que se hayan consolidado durante cada uno de los períodos de vigencia individual, ni las decisiones judiciales ejecutoriadas que se hayan dictado con fundamento en estos cuerpos normativos.

Seguidamente, con base en esa primera versión de la metodología de depuración normativa de disposiciones de rango legal, se comenzó a estructurar y desarrollar un conjunto de proyectos piloto para la depuración de los decretos únicos de cada uno de los sectores de la administración pública nacional, el cual busca fortalecer el principio de seguridad jurídica mediante la racionalización, simplificación y mejoramiento de sus decretos únicos.

En el mismo sentido, se está implementando gradualmente la metodología de depuración a las normas expedidas por algunas entidades territoriales priorizadas. Posteriormente, se desarrollarán proyectos de depuración con aquellas entidades territoriales que lo soliciten al Ministerio de Justicia y del Derecho, de acuerdo con la infraestructura de los departamentos y municipios relacionada con la posibilidad de contar con un inventario de las normas expedidas por estas entidades territoriales.

Esta metodología se compone principalmente de los siguientes pasos: en primer lugar, se realiza un análisis preliminar para determinar el inventario normativo a depurar. Luego, se conforma un equipo de trabajo sectorial que realiza un análisis jurídico del inventario normativo teniendo en cuenta los criterios de depuración establecidos en las guías de depuración normativa elaboradas por el Ministerio de Justicia y del Derecho con base en lo previsto por la Ley 2085 de 2021. Ver Figura 15

Figura 15: Criterios de Depuración Normativa



Fuente: Elaboración propia basado en Ministerio de Justicia y del Derecho (2022).

Seguidamente, se generan espacios de participación para vincular a los interesados en el proceso de depuración normativa de manera que a través de la experiencia o su interés apoyen el análisis del cuerpo normativo según los criterios de depuración establecidos por el Ministerio de Justicia y del Derecho. Posteriormente, se debe revisar y examinar los resultados obtenidos por parte del equipo jurídico del sector; y finalmente, se elabora y tramita la expedición del acto administrativo depurado.

Evaluación ex post:

es el análisis basado en evidencia de los impactos o efectos de la regulación -o de un conjunto de regulaciones- posterior a su implementación. Esta herramienta permite, con posterioridad a la entrada en vigor de una regulación, examinar de manera sistemática su relevancia, su efectividad, su impacto (costos-beneficios) y resultados, con el fin de determinar la permanencia, la modificación o la derogatoria de la respectiva regulación en el ordenamiento jurídico. Su importancia radica en que determina si la evaluación ha cumplido los objetivos para los cuales fue creada y que tan eficiente ha sido en ello, es posible que los objetivos se estén cumpliendo, pero los costos de su implementación sean muy altos y se requiera rediseñar la regulación para hacerla más eficiente (OCDE, 2018b). Adicionalmente, en las evaluaciones ex post se identifican efectos anticipados y no anticipados de la regulación que ayudan a determinar si la regulación es rentable y consistente con los objetivos planteados. De esta manera la evaluación *ex post* permite generar aprendizajes acerca de la forma como se puede mejorar el diseño y la implementación de nuevas regulaciones.

Para su implementación, se recomienda seguir los siguientes pasos:

Figura 16: Etapas de la evaluación ex post



Fuente: Elaboración propia.

En el primer paso, es importante considerar que todas las regulaciones pueden ser objeto de evaluación, no obstante, no todas deberían evaluarse. Es por esto que se deberá establecer la necesidad de evaluar la regulación teniendo en cuenta criterios como: el impacto económico o social percibido, las áreas y políticas prioritarias del gobierno, si existen altos riesgos asociados al no cumplimiento de la regulación, preexistencia de fallas de mercado y la disponibilidad de información, tiempo y capacidad para realizar la evaluación. Todas aquellas regulaciones con altos efectos percibidos en términos económicos y sociales, o que están relacionadas con la garantía de derechos fundamentales, han de considerarse como objeto de evaluación.

Respecto al segundo paso, se reconoce que posterior a la promulgación de la regulación se debe contemplar su evaluación, aunque no es posible hablar de un tiempo mínimo o máximo, pues el periodo dependerá de las particularidades de la regulación. Como periodo estándar se recomienda realizar la evaluación después de tres (3) años de implementada la regulación, de tal manera que sea posible establecer con claridad los efectos generados sobre la ciudadanía y las empresas. Cuando las regulaciones hayan presentado dificultades significativas en su implementación o producido cargas excesivas sobre las empresas o los ciudadanos se debe contemplar su evaluación en el corto plazo, con el propósito de mitigar los efectos negativos que haya generado desde su emisión. En tales casos se debería hacer una revisión, con miras a proyectar la evaluación, en un tiempo no mayor a dos (2) años (OECD, 2018b).

El tercer paso, consiste en determinar el alcance de la evaluación, que dependerá del interés en materia de política pública al cual se busca responder. En términos generales,



no todos los artículos de una regulación —decreto, ordenanza o circular— implican obligaciones para los ciudadanos o empresas. Por esa razón, siempre será necesario realizar esa identificación. En los casos de los reglamentos técnicos es más común encontrar que sus artículos susciten obligaciones, lo cual hace necesario considerar la evaluación del acto administrativo en su totalidad. En materia de política pública, como los temas de salud o educación, puede requerirse incorporar varias normativas para establecer la efectividad del marco regulatorio sobre un tema de interés general, que no se restringe a una normativa específica sino a un conjunto de ellas. Definido el alcance es preciso identificar los objetivos de la regulación, con el propósito de concentrar el análisis sobre su cumplimiento. Cuando la regulación cuente con un AIN se podrán identificar fácilmente los objetivos trazados en la regulación; igualmente, el AIN servirá como referencia para examinar los indicadores que se establecieron para evaluarlos. En caso de que no se cuente con el AIN ex ante, se deberá establecer de manera sistemática el problema que la regulación buscaba resolver, los objetivos que la regulación pretendía alcanzar, la teoría de cambio que sustenta la aplicación de la regulación y los efectos esperados.

El cuarto paso, se refiere a la identificación de actores involucrados en la regulación, con el objetivo de establecer en qué medida y a través de qué tipo de canales los diferentes actores han sido afectados o beneficiados por la regulación. Esta identificación de actores debe considerar a los grupos afectados, beneficiados, grupos de interés y todos los implementadores de la regulación, esto con el fin de poder fomentar la participación y evaluación de impactos que se podría generar.

En el quinto paso, se deberán establecer las variables de estudio o resultado y los indicadores que servirán para medir los procesos, impactos y/o resultados de la evaluación. A partir de la teoría del cambio planteada en el paso anterior se podrá determinar en qué fase o fases de la cadena de valor se quiere enfocar la evaluación para así definir si serán indicadores de efectividad (en qué medida se cumplieron los objetivos de la regulación), eficiencia (si los costos incurridos en la regulación justifican los cambios) y coherencia (si existe una discrepancia entre la implementación y las exigencias de la regulación). Es importante que los indicadores que se elijan sean específicos, medibles, alcanzables, relevantes y oportunos, para que puedan capturar los cambios generados a partir de la regulación.

El sexto paso consiste en mapear todas las fuentes de información disponibles, para identificar la información con la que cuenta y la que deberá ser recolectada mediante entrevistas, grupos focales, encuestas o registros administrativos. En esta identificación se podrá consultar información oficial disponible, datos recolectados por el sector privado y multilaterales, estudios elaborados por la academia o centros de pensamiento e indicadores internacionales. En esta etapa es esencial determinar si existe suficiente información disponible para el periodo de estudio y si la frecuencia de los datos corresponde con la requerida en la evaluación.

En el séptimo paso, a partir de la información disponible y el alcance de la evaluación, se puede proceder a establecer la pregunta que se busca responder y con ello el tipo de



evaluación a realizarse. Existen principalmente cuatro tipos de evaluaciones: de procesos, desempeño, resultados y de impacto, las cuales se enfocan en eslabones distintos de la cadena de valor y requieren diferentes datos. La evaluación de procesos busca medir el cumplimiento de los procesos, insumos y actividades derivados de la regulación con el fin de validar la correcta implementación de la norma. La evaluación de desempeño mide la eficiencia en ejecución de la regulación, identificando como se están utilizando los insumos y el nivel de cumplimiento de la norma. La evaluación de resultados mide los cambios en las variables de estudio asociados a las regulaciones, que pueden ser atribuidos o no a la promulgación de la regulación. La evaluación de impacto evalúa el efecto causal de la regulación sobre las variables de resultado, por lo que es un método intensivo en datos al requerirse información antes de la intervención y después de la intervención tanto para los grupos de control (no afectados por regulación) y de tratamiento (afectados por la regulación). Cada tipo de evaluación a su vez tiene unas metodologías asociadas, su elección dependerá de los datos disponibles, los supuestos que se cumplan y el interés del equipo evaluador.

En el octavo paso, tras haber finalizado el diseño de la evaluación en el paso siete, se procede a la elaboración del estudio que debe llegar a la elaboración de recomendaciones y conclusiones utilizando lenguaje claro y sencillo para facilitar la comprensión de todos los actores involucrados. Las recomendaciones derivadas de la evaluación pueden estar orientadas en tres sentidos: i) mantener la regulación cuando se encuentra que la norma emitida es suficiente y está obteniendo los resultados esperados, ii) la necesidad de ajustar la regulación cuando se identifique que es necesario mantenerla, pero tiene oportunidades de mejora y iii) eliminar la regulación en caso de sea inefectiva, impertinente, esté generando más efectos negativos que positivos o este poniendo en riesgo la vida humana.

En el noveno paso, una vez se cuente con el documento final del estudio, este deberá ser sometido a consulta pública para garantizar la transparencia y efectiva participación de los interesados. A pesar de que en el diagrama se presenta la consulta pública como la última etapa esta es una actividad transversal y permanente a lo largo de la evaluación *ex post*. Idealmente se deberán consultar durante todo el proceso los diferentes actores para identificar posibles obstáculos en la realización de la evaluación, aumentar la credibilidad del estudio y evitar que en fases posteriores donde se ha avanzado en la evaluación se deban hacer cambios radicales que retrasen los resultados.

Existen algunas particularidades respecto a la aplicación de la evaluación *ex post*:

- i. **Regulaciones de las comisiones de regulación:** dichas comisiones deben revisar el marco regulatorio con un estudio de impacto cada tres años, para determinar la sostenibilidad, la viabilidad y la dinámica del sector respectivo, el cual debe tener consulta pública (Decreto 2696 de 2004).
- ii. **Reglamentos técnicos:** los reglamentos técnicos expedidos serán sometidos a revisión por parte de la entidad reguladora, con el fin de determinar su



permanencia, su modificación o su derogatoria, por lo menos, una vez cada cinco años, o antes, si cambian las causas que les dieron origen. No serán parte del ordenamiento jurídico los reglamentos técnicos que transcurridos cinco años de su entrada en vigor no hayan sido revisados ni decidida su permanencia o su modificación por la entidad que lo expidió.

Simplificación normativa:

La simplificación administrativa hace referencia a la disminución de la cantidad de leyes, regulaciones y reglamentos existentes a partir de la identificación de aquellas normas que se encuentran en desuso u obsoletas. También incluye el reducir o simplificar el contenido de los textos normativos, con el propósito de contar con normas claras, con lenguaje de fácil comprensión, accesibles para los ciudadanos de tal forma que se facilite su cumplimiento.

Una de las estrategias adelantadas en esta materia en el país es la compilación normativa y para lo cual existen algunos procesos definidos por ley para los decretos únicos reglamentarios y las comisiones de regulación, como se expone seguidamente.

Decretos únicos reglamentarios: Todo decreto que se expida deberá incorporarse al decreto único reglamentario del sector al cual corresponda. Adicionalmente, todo decreto deberá expresar la circunstancia de ser expedido en ejercicio de la facultad del Presidente de la República consignada en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, y señalar la ley o las leyes que reglamenta, así como los artículos en concreto (Decreto 1081 de 2015. CAPÍTULO 2 Reglas específicas para la elaboración de normas modificatorias de los decretos únicos reglamentarios).

Resoluciones de las comisiones de regulación: Con el objeto de facilitar la consulta de la regulación vigente de carácter general, sin que sea una codificación, las comisiones compilarán cada dos años, con numeración continua y divididas temáticamente, las resoluciones de carácter general que hayan sido expedidas (Decreto 2696 de 2004).

Formatos herramientas y/o guías para fortalecer la evaluación

- Guía Metodológica para la implementación de la Evaluación Ex Post de la Regulación -
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Guia_Metodologica_Evaluacion_ExPost.pdf
- Infografía Evaluación Ex Post de la regulación
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Infografia_Evaluacion_ExPost.pdf



- Curso Virtual Evaluación Ex Post de la regulación <https://escuelavirtual.dnp.gov.co/login/index.php>
- Curso Virtual Evaluación Ex Post de la regulación (Versión para personas con dificultades visuales y auditivas) - <https://escuelavirtual.dnp.gov.co/login/index.php>
- Metodología de Depuración Normativa para los proyectos piloto de depuración de la normativa de carácter general y abstracto de los entes territoriales. <https://www.suin-juriscal.gov.co/archivo/MetodologiaDepuracionNormativaEntidadesTerritorialesV22022.pdf>
- Metodología de Depuración Normativa para los proyectos piloto de depuración de las disposiciones normativas de los decretos únicos reglamentarios - DUR <https://www.suin-juriscal.gov.co/archivo/MetodologiaDepuracionNormativadisposicionesDURV22022.pdf>

* Nota: Las URL registradas en esta sección pueden tener cambios u actualizaciones en el tiempo.

Cooperación internacional e innovación regulatoria

Algunos de los retos del siglo XXI están íntimamente atados a fenómenos que traspasan los límites de los Estados. La digitalización, los efectos de un comercio más integrado y las afectaciones del cambio climático tienen como característica que operan al mismo tiempo en distintas jurisdicciones y no reconocen fronteras físicas y jurídicas de la manera tradicional bajo la cual es concebido el Estado.

En ese contexto, la regulación aislada de los fenómenos de interdependencia y transfronterizos resulta siendo inefectiva en los objetivos que la misma pretende conseguir. Así, pues, para alcanzar los objetivos de la regulación a nivel interno es necesario considerar el impacto y la relación con los marcos de regulación internacionales que afectan en el derecho interno.

La cooperación regulatoria internacional intenta crear un marco comprensivo de reglas que faciliten la integración e interacción entre los distintos Estados para armonizar el comercio y facilitar la adopción de reglas comunes. En particular, el objetivo de esos marcos es ayudar a los gobiernos a alcanzar sus objetivos de política pública internos, mejorando la efectividad de las regulaciones internas para responder a esos retos globales y transfronterizos.

Un factor importante de la cooperación regulatoria es que minimiza las posibles



divergencias y provee una mayor eficiencia administrativa para compartir conocimiento, recursos e información. En esa línea, la convergencia regulatoria internacional en diversas temáticas (en dispositivos médicos, por ejemplo) puede resultar beneficiosa para acelerar esfuerzos de coordinación de países, aumentando la previsibilidad y la transparencia de los ecosistemas regulatorios, apoyando el avance en la implementación de políticas de buenas prácticas regulatorias y eliminando las barreras sistémicas a la convergencia regulatoria.

En ese contexto de cooperación regulatoria internacional, la exploración y aplicación de distintos mecanismos innovadores relacionados con el quehacer regulatorio se puede apalancar en el conocimiento de otras experiencias internacionales. Por ejemplo, los testbeds, sandboxes o incubadores de regulación son mecanismos que pueden alcanzar objetivos de política pública en áreas que normalmente se mueven a un ritmo más rápido que las herramientas regulatorias tradicionales, como lo son el sistema bancario digital o la inteligencia artificial.

Estrategia y herramienta para la generación de capacidades en la implementación de la Política de Mejora Normativa

Estrategia de Generación de Capacidades

La Estrategia de Generación de Capacidades para la Implementación de la Política de Mejora Normativa, liderada por el DNP, busca generar competencias y conocimiento sobre las principales herramientas y buenas prácticas para la mejora regulatoria. La EGC abarca todas las actividades de apropiación y difusión del conocimiento como 1) sesiones virtuales y paneles de expertos, 2) talleres, 3) banco de herramientas y 4) publicaciones.

Disponible en el Canal de Youtube del DNP:

<https://www.youtube.com/watch?v=9dlqzTVU2CM&list=PLeQ1dtWOyfb9HeXQ4C0UZx45rPmbe3c1T> y en el Micrositio del Grupo de Mejora Regulatoria

<https://www.dnp.gov.co/programas/Grupo-Modernizacion-del-Estado/Mejora-Regulatoria/Paginas/default.aspx>.

Herramienta autodiagnóstica

La herramienta autodiagnóstica diseñada por el DNP permite identificar el estado actual de la política y las diferentes etapas del Ciclo de Gobernanza Regulatoria (CGR).

La entidad diligencia las preguntas de la herramienta y a partir de los resultados obtenidos, se generan algunas recomendaciones de forma automática para lograr los resultados esperados. Analizado su alcance y oportunidad, cada entidad fija el plan de



trabajo correspondiente en función de sus capacidades y recursos disponibles. De esta forma, la herramienta permite hacer un análisis individual del estado de la PMN en cada entidad y encaminar acciones concretas para su implementación.

Las entidades interesadas, pueden solicitar el acompañamiento del DNP en la ejecución del plan de trabajo.

Disponible en: <https://www.sucop.gov.co/Paginas/f2-preguntas-v2.aspx>

Otros recursos

Política de Mejora Normativa (PMN)

- Infografía Política de Mejora Normativa
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/GME_Politi%20ca_Mejora_Normativa.pdf
- Consulta algunos ejemplos de institucionalización de la PMN de entidades nacionales y territoriales:
- ✓ Política de Mejora Normativa - MinEducación
<https://planeacionnacional.sharepoint.com/sites/-GME-/MejoraRegulatoria/Mejora%20Regulatoria%202022/Forms/AllItems.aspx?viewpath=%2Fsites%2F%2DGME%2D%2FMejoraRegulatoria%2FMejora%20Regulatoria%202022%2FForms%2FAllItems%2Easpx&id=%2Fsites%2F%2DGME%2D%2FMejoraRegulatoria%2FMejora%20Regulatoria%202022%2F12%2E%20Generaci%C3%B3n%20de%20capacidades%2FBanco%20de%20Herramientas%20de%20PMN%2FPMN%2FMinEducaci%C3%B3n%20%2D%20Procedimiento%20Gesti%C3%B3n%20de%20Proyectos%20Normativos%2Epdf&parent=%2Fsites%2F%2DGME%2D%2FMejoraRegulatoria%2FMejora%20Regulatoria%202022%2F12%2E%20Generaci%C3%B3n%20de%20capacidades%2FBanco%20de%20Herramientas%20de%20PMN%2FPMN>
- ✓ Política de Mejora Normativa - Alcaldía de Pasto
<https://planeacionnacional.sharepoint.com/sites/-GME-/MejoraRegulatoria/Mejora%20Regulatoria%202022/Forms/AllItems.aspx?viewpath=%2Fsites%2F%2DGME%2D%2FMejoraRegulatoria%2FMejora%20Regulatoria%202022%2FForms%2FAllItems%2Easpx&id=%2Fsites%2F%2DGME%2D%2FMejoraRegulatoria%2FMejora%20Regulatoria%202022%2F12%2E%20Generaci%C3%B3n%20de%20capacidades%2FBanco%20de%20Herramientas%20de%20PMN%2FPMN%2FAlc%2E%20Pasto%20%2D%20Decreto%20457%20de%202021%2EPDF&parent=%2Fsites%2F%2DGME%2D%2FMejoraRegulatoria%2FMejora%20Regulatoria%202022%2F12%2E%20Generaci%C3%B3n>



[%20de%20capacidades%2FBanco%20de%20Herramientas%20de%20PMN%2FPMN](#)

- ✓ Política de Mejora Normativa - Alcaldía de Medellín
<https://planeacionnacional.sharepoint.com/sites/-GME-/MejoraRegulatoria/Mejora%20Regulatoria%202022/Forms/AllItems.aspx?viewpath=%2Fsites%2F%2DGME%2D%2FMejoraRegulatoria%2FMejora%20Regulatoria%202022%2FForms%2FAllItems%2Easpx&id=%2Fsites%2F%2DGME%2D%2FMejoraRegulatoria%2FMejora%20Regulatoria%202022%2F12%2E%20Generaci%C3%B3n%20de%20capacidades%2FBanco%20de%20Herramientas%20de%20PMN%2FPMN%2FAlc%2E%20Medelli%CC%81n%20%2D%20Decreto%20747%20de%202021%2Epdf&parent=%2Fsites%2F%2DGME%2D%2FMejoraRegulatoria%2FMejora%20Regulatoria%202022%2F12%2E%20Generaci%C3%B3n%20de%20capacidades%2FBanco%20de%20Herramientas%20de%20PMN%2FPMN>

* Nota: Las URL registradas en esta sección pueden tener cambios u actualizaciones en el tiempo.



Referencias y bibliografías.

Congreso de la República de Colombia. (2011, en. 18). Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial No. 47.956. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Congreso de la República de Colombia. (2011, en. 18). Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43464. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>

Decreto 1081 de 2015 Sector Presidencia de la República - Gestor Normativo. (2022, 1 diciembre). Función Pública. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=73593>

Decreto 2696 de 2004 - Gestor Normativo. (2015, 1 diciembre). Función Pública. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16365>

Decreto 1468 de 2020 - Gestor Normativo. (2020, 13 noviembre). Función Pública. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=145419>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2017, sept. 28). Encuesta de Cultura Política ECP 2017. [Boletín]. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/bol_ECP_17.pdf

Departamento Administrativo de la Función Pública. (s.f.). Iniciativas de simplificación Administrativa para la eliminación de barreras burocráticas en Colombia. Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon//files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1449933871_f6d36963f84c74c274770b428bc409b1.pdf



Departamento Administrativo de la Función Pública. (s.f.) Proceso de autorización de trámites. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/procedimiento-para-autorizar-tramites>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2017, oct 13). Resolución 1099 de 2017. Por la cual se establecen los procedimientos para autorización de trámites y el seguimiento a la política de racionalización de trámites. Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1508774967_1b913e4caac448f89a70a7bff152e628.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2014, octubre 2). *Mejora Normativa: Análisis de Impacto (Documento CONPES 3816)*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3816.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2017). Informe piloto stock regulatoria marzo 2017. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/Mejora%20Regulatoria/Paginas/Documentos.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. (2017). Guía para realizar la consulta pública en el proceso de producción normativa. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Mejora%20Regulatoria/Documentos/Gu%C3%A1_da_consulta_p%C3%BAblica.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2018). Colombia Productiva y Sostenible. Un propósito de todos. Documento Balance de Gestión 2010-2018 y propuestas para el próximo cuatrienio (2018-2022). Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Colombia%20productiva%20y%20sostenible%20un%20prop%C3%B3sito%20de%20todos.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2018). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20%28completo%29%202018-2022.pdf>

Fases de la política de simplificación de trámites. (2014). Función Pública. Recuperado de: <https://www.google.com/urlsa=i&url=https%3A%2F%2Fslideplayer.es%2Fslide%2F1>



0185775%2F&psig=AOvVaw0ciKsO5EoKsDFnA05z6afV&ust=1670342970755000&source=images&cd=vfe&ved=2ahUKEwjdzdXM7uL7AhXHlYQIHUAJDb8Q3YkBegQIABAM

Foro Económico Mundial (FEM). (2018). The Global Competitiveness Report. Recuperado de <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>

Función Pública. (2022). Procedimiento para autorizar trámites. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/procedimiento-para-autorizar-tramites>

Gómez, A. (2021). Consultoría para el Diagnóstico y Análisis de Brechas de la Política de Mejora Normativa en Colombia: Diagnóstico de Evaluación de la Implementación de la Política de Mejora Regulatoria en Colombia.

Guía para el proceso de depuración de disposiciones de carácter general y abstracto. (s. f.). SUIN. Recuperado de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/GuiadeDepuracionNormativa.pdf>

Guía de publicación y divulgación de actos administrativos de carácter general y abstracto. (s. f.). SUIN. Recuperado de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/GUIADEPUBLICACIONYDIVULGACION.pdf>

Cartilla No. 1 de redacción normativa y de disposiciones jurídicas en la rama ejecutiva de poder público en Colombia. (S.F). SUIN. Recuperado de: https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/CARTILLA1_revision_calidad_proyectos_normativos.pdf

Cartilla No. 2 de redacción normativa y de disposiciones jurídicas en la rama ejecutiva de poder público en Colombia. (S.F). SUIN. Recuperado de: https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/CARTILLA2_revision_calidad_proyectos_normativos.pdf

Cartilla No. 3 de redacción normativa y de disposiciones jurídicas en la rama ejecutiva de poder público en Colombia. (S.F). SUIN. Recuperado de: https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/CARTILLA3_revision_calidad_proyectos_normativos.pdf

Ley 1712 de 2014 - Gestor Normativo. (2022, 2 marzo). Función Pública. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>

Metodología de Depuración Normativa para los proyectos piloto de depuración de las disposiciones normativas de los decretos únicos reglamentarios - DUR V2. (2022).



Recuperado de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/MetodologiaDepuracionNormativadisposicionesDURV22022.pdf>

Metodología de Depuración Normativa para los proyectos piloto de depuración de la normativa de carácter general y abstracto de los entes territoriales V2. (2022).

Recuperado de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/MetodologiaDepuracionNormativaEntidadesTerritorialesV22022.pdf>

Ministerio de Justicia y del Derecho. (s.f.). Listado de normas del proyecto de depuración normativa. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/legislacion/depuracionNormativa.html>

OECD (2018a). Accession of Colombia to the Organization. Formal Opinions of OECD Bodies. C (2018)78.

OCDE (2018b), Análisis ex post de la regulación: Prácticas y lecciones de países de la OCDE, OECD Publishing, París.”

OCDE (2016). El ABC de la mejora regulatoria para las entidades federativas y los municipios: guía práctica para funcionarios, empresarios y ciudadanos. Recuperado de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/BF4BB0F42DAFC1BB052582EA005458B8/\\$FILE/1_pdfsam_abc-manual-for-regulatory-reform-spanish-version.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/BF4BB0F42DAFC1BB052582EA005458B8/$FILE/1_pdfsam_abc-manual-for-regulatory-reform-spanish-version.pdf)

Organización Mundial del Comercio. (s.f.) Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. [HTML]. Recuperado de: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/17-tbt_s.htm

Presidencia de la República. (2018, nov 21). Circular 07 de 2018. Agenda Regulatoria. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/CIRCULAR%20INTERNA%2007%20DEL%2021%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202018.pdf>

Presidencia de la República. (2015, ago. 5). Decreto 1074 de 2015. por el cual se dictan normas relativas al Subsistema Nacional de la Calidad y se modifica el Capítulo VII y la Sección 1 del Capítulo VIII del Título I de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto número 1074 de 2015,



y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial N. 49595. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=30019980>

Presidencia de la República. (2017, feb. 14). Decreto 270 de 2017. Por el cual se modifica y se adiciona el Decreto número 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario de la Presidencia de la República, en relación con la participación de los ciudadanos o grupos de interesados en la elaboración de proyectos específicos de regulación. Diario Oficial N. 50147. Recuperado de:

<http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30030343>

Secretaría de Economía del Gobierno de México. (2016, mayo 28). ¿Qué es la regulación? [Blog]. Recuperado de: <https://www.gob.mx/se/articulos/sabes-que-es-la-regulacion>

Superintendencia de Industria y Comercio. (s.f). Cartilla para el ejercicio de la abogacía de la competencia. Revisión de proyectos de regulación estatal. [Cartilla]. Recuperado de: <http://www.sic.gov.co/plegables-abogacia>

World Justice Project WJP. (2019). Rule of Law Index. Recuperado de <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced.pdf>