

Bogotá D.C., 1 de octubre de 2019

Doctor

**JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO**

Secretario General

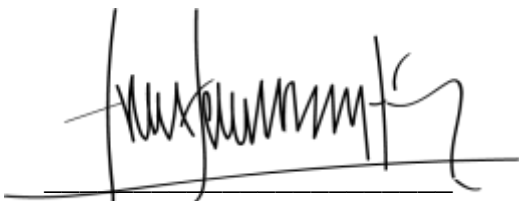
Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY**

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley: *“Por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y Territorial”*

Cordialmente,



**JUAN FERNANDO REYES KURI**

Representante a la Cámara por el Valle del Cauca  
Partido Liberal

## PROYECTO DE LEY No 268 DE 2019

*“Por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y Territorial”*

### EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA

#### CAPÍTULO I OBJETO, DEFINICIONES Y PRINCIPIOS DE LA CALIDAD NORMATIVA.

**ARTÍCULO 1º. OBJETO.** Tiene como fin establecer principios y parámetros generales para la producción, modificación o derogación de actos administrativos de carácter general, con el fin de garantizar la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial.

**ARTÍCULO 2º. DEFINICIONES.** Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

- I. **AGENDA NORMATIVA:** Es el instrumento que aplica la administración pública para planear a corto o largo plazo, las regulaciones que esta requiere promulgar, modificar o derogar para su buen funcionamiento, asimismo, se constituye como una herramienta que busca materializar el principio de transparencia y publicidad frente a los ciudadanos.
- II. **ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO (AIN):** Herramienta que le permite a la administración pública considerar los potenciales impactos, beneficios, costos y efectos que tendría la decisión de intervenir mediante la promulgación de una norma y garantizar que esta salvaguarde el interés general, considerando los impactos o riesgos de la actividad a regular y represente la mejor alternativa para atender una problemática específica.
- III. **CICLO DE PRODUCCIÓN NORMATIVA:** Fases o procedimientos que se deben surtir para la promulgación de una norma cuando la administración pública toma la decisión de intervenir para atender una problemática específica.
- IV. **EVALUACION EX POST:** Herramienta que aplica la administración pública para examinar la efectividad, impacto, resultados inesperados, fallas y factores de éxito de la decisión de intervenir mediante la promulgación de una norma para la atención de una problemática específica.

**ARTÍCULO 3°. PRINCIPIOS DE LA CALIDAD NORMATIVA.** El ciclo de producción normativa estará regido por los principios de eficacia, eficiencia, idoneidad, celeridad, competitividad, necesidad, proporcionalidad, publicidad, razonabilidad, seguridad jurídica y transparencia.

## **CAPÍTULO II DE LA COMISIÓN INTERSECTORIAL PARA LA MEJORA NORMATIVA**

**ARTÍCULO 4°. LA COMISIÓN INTERSECTORIAL PARA LA MEJORA NORMATIVA.** Créese la Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa que estará conformado por los siguientes integrantes con voz y voto:

- I. Un delegado del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
- II. Un delegado del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- III. Un delegado del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- IV. Un delegado del Departamento Administrativo de la Función Pública.
- V. Un delegado del Departamento Nacional de Planeación.
- VI. Un delegado de la Agencia nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Adicionalmente, asistirán como invitados, con voz pero sin voto, los delegados de las siguientes entidades:

- I. Ministerio de las Tecnologías de la información y las Comunicaciones-TIC.
- II. Superintendencia de Industria y Comercio
- III. Imprenta Nacional de Colombia

La Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa sesionará de forma ordinaria por lo menos cuatro (4) veces al año y de forma extraordinaria cuando, por la naturaleza de los temas a tratar así lo solicite alguno de sus integrantes.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Los delegados a la Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa deberán pertenecer a los niveles directivos o asesor que tengan a su cargo funciones relacionadas con la mejora normativa en la respectiva entidad.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** La secretaría técnica de la Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa estará ejercida por el Departamento Nacional de Planeación o el que haga sus veces.

**PARÁGRAFO TERCERO.** La Comisión podrá invitar a sus sesiones a los funcionarios públicos, representantes del sector privado, académicos y demás personas que considere.

**ARTÍCULO 5º.** La Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa tendrá las siguientes funciones:

- I. Promover la calidad Normativa.
- II. Establecer los lineamientos de política de mejora de producción normativa y sus guías metodológicas.
- III. Definir y promover el uso de estándares para la producción y evaluación normativa.
- IV. Definir y promover estándares para la gestión, revisión y depuración del inventario normativo.
- V. Velar por el cumplimiento de los principios de la calidad normativa mencionados en la presente ley.

### **CAPÍTULO III DEL CICLO DE MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA**

**ARTÍCULO 6. DEL INVENTARIO NORMATIVO.** Los sujetos obligados deberán contar con su respectivo inventario normativo. Este deberá ser publicado en Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces y en la respectiva página web de cada entidad, lo anterior sin perjuicio de lo establecido en las leyes especiales vigentes sobre la materia.

**ARTÍCULO 7º. DE LA AGENDA NORMATIVA.** La publicación de la agenda normativa futura será de carácter obligatorio por parte de los sujetos obligados. Esta publicación deberá hacerse a más tardar el 30 de octubre de cada año en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) o el que haga sus veces.

La agenda normativa definitiva se publicará a más tardar el 31 de diciembre de cada año, con el fin de socializar los proyectos de actos administrativos de carácter general que se pretenden promulgar a futuro, modificar o derogar, así como el listado de actos administrativos de carácter general que serán objeto de Evaluación Normativa ex-post.

La agenda normativa definitiva podrá modificarse cada mes y por una sola vez, siempre que los cambios que se realicen se encuentren debidamente justificados. Estas modificaciones serán de obligatoria publicación para el conocimiento de las partes interesadas.

**ARTÍCULO 8º. ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO (AIN).** El Análisis de Impacto Normativo (AIN) deberá realizarse previo a la promulgación de un acto administrativo de carácter general que genere un impacto económico, social o ambiental.

El Análisis de Impacto Normativo (AIN) deberá tener como mínimo los siguientes elementos:

- I. La exposición de la problemática que da origen a la necesidad de la intervención por parte de los sujetos obligados y los objetivos que esta persigue con la promulgación del acto administrativo de carácter general.
- II. La evaluación de los costos y beneficios de la expedición del acto administrativo de carácter general.
- III. La identificación y descripción de las metodologías e indicadores que serán utilizados para evaluar el logro de los objetivos que persiguen los sujetos obligados con la promulgación del acto administrativo de carácter general.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** El informe y anexos que se obtengan de la realización del Análisis de Impacto Normativo (AIN) se publicará junto con el proyecto de acto administrativo de carácter general en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), o el que haga sus veces, según lo dispuesto en el artículo 9 de la presente ley.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** El Departamento Nacional de Planeación ejercerá el acompañamiento técnico de la aplicación del Análisis de Impacto Normativo (AIN) en la producción y promulgación de los actos administrativos de carácter general que realicen las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional.

**ARTÍCULO 9º. CONSULTA Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA.** Los proyectos de actos administrativos de carácter general que se profieran por parte de los sujetos obligados deberán ser publicados en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) junto con la memoria justificativa, el estudio de Análisis de Impacto Normativo (AIN) y los demás estudios técnicos que los sustentan, con el fin de someterlos a consulta pública a los grupos interesados.

**PARÁGRAFO.** El tiempo mínimo de permanencia en consulta pública será de treinta (30) días para la primera publicación. Para la segunda publicación, luego de recibir y responder comentarios realizados al proyecto de acto administrativo, el tiempo mínimo en consulta pública será de quince días (15) so pena de declararse desierto el ciclo de producción normativa.

La respuesta a los comentarios a los que hace referencia este párrafo deberá realizarse mediante una única audiencia pública convocada previamente por la respectiva entidad, dentro de los diez (10) días siguientes al cierre del periodo de comentarios.

**ARTÍCULO 10º DEPURACIÓN DEL INVENTARIO NORMATIVO.** Los sujetos obligados durante cinco (5) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y de acuerdo a lo dispuesto en la agenda normativa de cada entidad o sector administrativo al que pertenezcan, deberán por cada acto administrativo de carácter general que se promulgue, derogar dos normas de esta misma naturaleza, siempre que estas regulen la misma materia, se encuentren duplicadas o bajo los criterios de derogación orgánica, desuso, obsolescencia, agotamiento de objeto, pérdida de fuerza ejecutoria por pérdida de eficacia, decaimiento de fundamentos de hecho o de derecho o incompatibilidad con el régimen constitucional vigente.

Lo dispuesto en el presente artículo no aplica para los casos en los que no que existan más de un acto administrativo de carácter general sobre la materia a reglamentar por parte de los sujetos obligados.

**ARTÍCULO 11º. PÚBLICIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.** Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN), lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes especiales sobre la materia.

**ARTÍCULO 12º. EVALUACIÓN NORMATIVA EX-POST.** Se deberá realizar la Evaluación Normativa ex-post de los actos administrativos de carácter general cada cinco (5) años contados a partir de su fecha de su promulgación, con el fin de evaluar su efectividad, impacto y resultados, de acuerdo a lo dispuesto en la agenda normativa de cada entidad o sector administrativo al que pertenezcan.

Teniendo en cuenta los resultados de la Evaluación Normativa ex-post los sujetos obligados podrán implementar modificaciones al acto administrativo de carácter general objeto de evaluación, con el fin de garantizar el máximo beneficio social.

#### **CAPÍTULO IV DISPOSICIONES GENERALES**

**ARTÍCULO 13º PROYECTO DE LEY PARA DEPURACIÓN DEL INVENTARIO NORMATIVO.** El Gobierno Nacional, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, cada dos (2) años deberá presentar un proyecto de ley al inicio de la legislatura

correspondiente, donde se identifiquen las disposiciones de rango legal que deben ser derogadas del inventario normativo, como producto de lo dispuesto en la agenda normativa de cada entidad.

**ARTÍCULO 14º ACTUALIZACIÓN DEL SUIN.** El Ministerio de Justicia y del Derecho dentro publicará en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces, el listado de los actos administrativos de carácter general y las leyes que hayan sido promulgadas, modificadas o derogadas.

Para el cumplimiento de este fin, la Imprenta Nacional de Colombia y las demás entidades públicas competentes, remitirán sin costo la información que requiera el Ministerio de Justicia y del Derecho.

**ARTÍCULO 15º. UNIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN.** El Gobierno Nacional propenderá por unificar los sistemas de información que se encuentren relacionados con el ciclo de producción normativa del Estado.

**ARTÍCULO 16º DESIGNACIÓN DE COMPETENCIAS.** Las oficinas asesoras o las direcciones jurídicas o de planeación de los sujetos obligados, según el caso, serán las responsables de liderar el desarrollo e implementación de la política de mejora de producción normativa y de lo dispuesto en la presente ley.

**ARTÍCULO 17º RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA.** El no cumplimiento de los lineamientos y criterios fijados por la Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa y el Departamento Nacional de Planeación, así como de lo dispuesto en la presente ley, constituirá falta disciplinaria para el servidor público que le haya sido asignado dicha competencia.

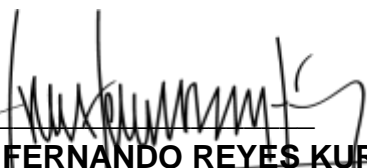
**ARTÍCULO 18º. IMPLEMENTACIÓN NACIONAL Y TERRITORIAL.** Los sujetos obligados tendrán un plazo máximo de doce (12) meses para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, salvo que otra disposición en la misma indique un término diferente, para ello deberán hacer los ajustes institucionales, normativos, administrativos y financieros con cargo a su presupuesto que sean necesarios.

El Departamento Nacional de Planeación reglamentará las condiciones de implementación, revisión y plazos para el cumplimiento, así como los casos en los cuales se exceptúa la aplicación de lo dispuesto en la presente ley.

Para la atención de dicha facultad regulatoria el Departamento Nacional de Planeación contará con un término de seis (6) meses a partir de su entrada en vigencia de la presente ley.

**ARTÍCULO 19º. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,



**JUAN FERNANDO REYES KURI**

Representante a la Cámara por el Valle del Cauca  
Partido Liberal



## PROYECTO DE LEY No 268 DE 2019

*“Por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y Territorial”*

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### 1. Objetivo

Tiene como fin establecer principios y parámetros generales para la producción, modificación o derogación de actos administrativos de carácter general, con el fin de garantizar la mejora de la calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial.

#### 2. Problema que pretende solucionar

El ordenamiento jurídico en Colombia es extenso y difuso, esto afecta los derechos y garantías de los ciudadanos, frena la competitividad, disminuye la capacidad de control y vigilancia del Estado y, aumenta la corrupción. Lo anterior, se materializa en:

- I) Diversas regulaciones de distinto rango legal u origen que regulan una misma materia;
- II) La existencia de antinomias normativas;
- III) La inaplicación de las regulaciones por desconocimiento;
- IV) Inseguridad jurídica.

#### 3. Cómo soluciona el problema

El proyecto de ley dispone las siguientes herramientas que componen el ciclo de mejora de la calidad normativa, para solución del problema (*ver gráfico 1*):

- a) Análisis de Impacto Normativo AIN.
- b) Mecanismos de control y publicidad del Inventario normativo.
- c) Evaluación Ex-Post.
- d) Depuración del inventario normativo.
- e) Publicidad de la agenda normativa.
- f) Consulta pública y participación ciudadana.

Estas herramientas responden a lo que el CONPES 3816 (2014) ha evidenciado como elementos mínimos a través de los cuales se puede mejorar la calidad de las regulaciones o la calidad normativa: **(i) una política explícita con respaldo de alto nivel del gobierno; (ii) una institucionalidad especializada encargada de la ejecución de la política; y (iii) las herramientas para implementar y asegurar estándares de calidad** (CONPES 3816, 2014).

**Gráfico 1.**



## 4. Justificación del proyecto

### 4.1. Problemática actual

Según el DNP (2017), quien realizó una “*Aproximación al inventario normativo por medio del +piloto Big Data regulatorio*” de acuerdo al Diario Oficial, determinó que desde el año 2000 al 2016 se han promulgado 68.698 resoluciones, 17.168 Decretos, 2.376 Circulares, 2.057 Acuerdos y 4.449 de otro tipo de regulaciones, para un total de 94.748 normas (Departamento Nacional de Planeación, 2017). Es decir que, según el DNP (2017) entre 2000 y 2016, los reguladores nacionales emitieron diariamente 15,4 normatividades, 2,8 decretos, 11,2 resoluciones y 0,3 circulares.

Un nuevo estudio sobre la materia realizado por el recientemente inaugurado Observatorio de Mejora Normativa, liderado por el Departamento Nacional de Planeación y la Imprenta Nacional de Colombia<sup>1</sup>, determinó que al año 2019 se han promulgado 38.403 Resoluciones, 12.968 Decretos y 576 Circulares, para un total de 51.947 normas. Para el caso concreto de los Decretos que fueron promulgados hasta el año 2019, el Observatorio asegura que se presenta una reducción en la emisión de decretos durante los años en los que hay cambio de gobierno y, un incremento en los años inmediatamente posteriores a los periodos de transición y fueron promulgados en su mayoría por el Ministerio de Hacienda, la Cancillería, El Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Justicia y del Derecho (*Ver tabla 1*).

---

<sup>1</sup> <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Colombia-estrena-visualizador-de-produccion-normativa.aspx>

**Tabla 1.**

ENTIDAD	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	237	163	133	152	162	144	137	174	167	136	134	113	100	156	96	90	82	117	99	2592
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	139	76	55	20	39	43	23	25	41	29	25	29	77	164	112	170	206	232	254	1759
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	71	79	57	67	62	76	68	79	69	70	61	142	90	90	87	60	64	66	60	1418
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO				73	81	95	72	76	97	89	54	126	91	106	68	96	83	57	65	1329
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	130	142	79	14								23	70	86	88	88	99	106	49	974
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	92	33	42	34	53	47	40	52	30	13	19	15	22	24	28	26	22	42	26	660
MINISTERIO DEL INTERIOR	67	25	48	5			4	2		3	1	26	40	57	46	56	76	75	124	655
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	53	38	52	22	47	40	26	24	9	20	17	10	18	35	27	55	35	40	43	611
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA	59	19	28	36	48	30	28	36	32	15	13	14	33	48	21	24	23	11	34	552
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	23	25	22	23	25	29	30	39	28	20	7	14	12	27	18	24	38	20	29	453
MINISTERIO DE TRANSPORTE	52	32	15	24	21	17	18	15	18	22	11	13	11	43	22	32	13	21	28	428
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN	45	2	12	8	26	18	21	11	19	24	16	9	21	13	13	6	12	15	12	303
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL												8	57	43	29	26	39	28	48	278
MINISTERIO DEL TRABAJO												7	16	39	37	19	17	26	20	181
MINISTERIO DE CULTURA	25	17	11	13	7	5	11	5	6	7	7	2	9	10	5	9	7	6	14	176
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	3	1	1	5	1		5	4	6	7	5	3	2	14	6	15	15	15	39	147
MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES										20	19	7	19	11	6	14	8	17	14	135
MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO											6	20	27	13	16	17	20	7		126
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE													5	17	11	16	12	20	23	104
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL													6	10	6	13	11	10	5	61
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA					1	2				2			3	7	1	3	2	1		22
CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES																1				1
INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO														1						1
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO	1																			1
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD		1																		1
<b>Total</b>	<b>997</b>	<b>653</b>	<b>555</b>	<b>496</b>	<b>573</b>	<b>546</b>	<b>483</b>	<b>542</b>	<b>522</b>	<b>477</b>	<b>389</b>	<b>567</b>	<b>722</b>	<b>1028</b>	<b>740</b>	<b>859</b>	<b>881</b>	<b>945</b>	<b>993</b>	<b>12968</b>

**Fuente: Observatorio de Mejora Normativa**

**con base en los datos de la Imprenta Nacional de Colombia**

Estas cifras sirven como referencia del problema que enfrenta Colombia al contar con un ordenamiento jurídico extenso, complejo y difuso. Esta problemática puede encontrar origen en los siguientes aspectos:

- I. La cultura regulatoria que tiene el Estado Colombiano en la que se presenta de manera recurrente que la promulgación de una regulación por parte de la administración pública es la primera y única solución para atender una problemática (Molano, Moncada & Barrera, 2018).
- II. Frecuentemente se promulgan regulaciones sin un Análisis de Impacto Normativo (AIN) y del problema a resolver. No se consideran los objetivos precisos que persigue la norma y las distintas alternativas con las que cuenta la administración pública (Consejo Privado de Competitividad, 2018).
- III. Existe una asignación fraccionada de facultades regulatorias a distintas entidades, constituyendo una dificultad para la coordinación regulatoria y una debilidad institucional que erosiona la jerarquía normativa, dando lugar al ya acostumbrado choque de normas

que regulan de manera distinta un mismo hecho jurídico (*ver tabla 2*) (Molano, Moncada & Barrera, 2018).

Esto ha generado normas poco efectivas, proliferación de normas de distinto rango legal y una carga regulatoria para los ciudadanos y las empresas difícil de asumir y, ha llevado a Colombia a ocupar puestos considerablemente bajos frente al resto de Latinoamérica en los índices de competitividad, carga regulatoria y el índice de cumplimiento regulatorio. Por ejemplo, de acuerdo al informe Doing Business, del Banco Mundial, Colombia se ubica en el puesto 65 de 190 de los países a nivel mundial donde más difícil es hacer negocios (Banco Mundial, 2019).

**Tabla 2.**

Entidad	Competencia
Departamento Administrativo de la Función Pública	Racionalización de trámites y concepto previo vinculante respecto a la adopción de nuevos trámites.
Departamento Nacional de Planeación	Seguimiento de la implementación del CONPES 3816 de 2014
Superintendencia de Industria y Comercio	Abogacía de la competencia
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Reglamentos técnicos
Ministerio de Justicia y del Derecho	Lineamientos para la calidad jurídica de la producción normativa
Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República	Revisión de la calidad legal

**Fuente: Elaboración propia con base al Informe Nacional de Competitividad  
-Consejo Privado de Competitividad-2018-2019**

Además, la cantidad excesiva de normas por parte de las entidades del Estado, no son garantía del cumplimiento de las mismas, todo lo contrario, una cantidad excesiva de normas genera confusiones, para los ciudadanos o los mismos funcionarios del Estado, fomentando la corrupción y duplicidad de funciones. Por ejemplo, el año pasado, Transparencia Internacional determinó que, de las 167 entidades públicas en Colombia, NINGUNA presentó riesgos bajos de corrupción. Pues el 19% de las entidades nacionales, 41% de las gobernaciones y 57% de las alcaldías, presentaron riesgo alto de corrupción. Por otro lado, además de la gran cantidad

de normas, estamos creando regulaciones basadas en la desconfianza, que suponen que el funcionario o el ciudadano es corrupto lo cual es igual de perjudicial que la corrupción. Afectan la eficiencia del Estado y contribuyen a su pérdida de legitimidad, como bien lo ha mencionado Alejandro Gaviria (2018):

***“Estas normas pueden también aumentar la corrupción. Como ha sido estudiado por expertos del comportamiento, las personas pueden ‘apagarse y prenderse éticamente, según el contexto. Un contexto de desconfianza, en el cual se trata a todos y cada uno de los participantes como delincuentes en potencia, puede producir un desacoplamiento moral e inducir comportamientos corruptos. Las normas basadas en la desconfianza pueden ocasionar un círculo vicioso: la corrupción produce desconfianza y la desconfianza produce más corrupción”*** (Cinco ideas para reducir la corrupción, 2018).

Por ello, al considerar a quienes se relacionan con el Estado como delincuentes puede producir un desacoplamiento moral e inducir comportamientos corruptos. En ese sentido, no solo valdría la pena, cambiar nuestra cultura de querer regular cada aspecto de la vida social, sino también cambiar algunas normas que presumen la mala fe y generan un ambiente de desconfianza.

#### **4.1.1. Perfil de Colombia en materia de eficiencia del estado.**

Según el Consejo Privado de Competitividad (2018), en adelante CPC, la política regulatoria, junto con la política fiscal y la política monetaria, constituye una de las herramientas del Gobierno para corregir fallas de mercado. Para lograr esto de manera efectiva, es necesario contar con regulación de calidad basada en evidencia. Al respecto, si bien Colombia ha evolucionado positivamente en los últimos años, aún necesita mejorar su posición relativa en la región y acercarse a países como Chile, Perú y Uruguay (Consejo Privado de Competitividad , 2018).

**Tabla 3.**

Item	Indicador	Puntaje	Ranking en América Latina a 2018	Mejor país de América Latina a 2018	Ranking mundial	Fuente
<b>Política regulatoria</b>	Calidad de la regulación (de -2,5 a 2,5, donde 2,5 representa un mejor desempeño) <b>*Año 2016</b>	0,40	5 de 18	Chile (3,42)	56	World Governance Indicators
	Costo de la regulación (de 0 a 7, donde 7 representa un mejor desempeño) <b>*Año 2017</b>	2,62	10 de 18	Paraguay (3,42)	124	WEF
	Eficiencia en el cumplimiento de la regulación (de 0 a 1, donde 1 representa un mejor desempeño) <b>*Año 2017</b>	0,5	7 de 18	Chile (0,68)	54	Rule of Law Index- World Justice Project

Fuente: Elaboración propia con base al Informe Nacional de Competitividad

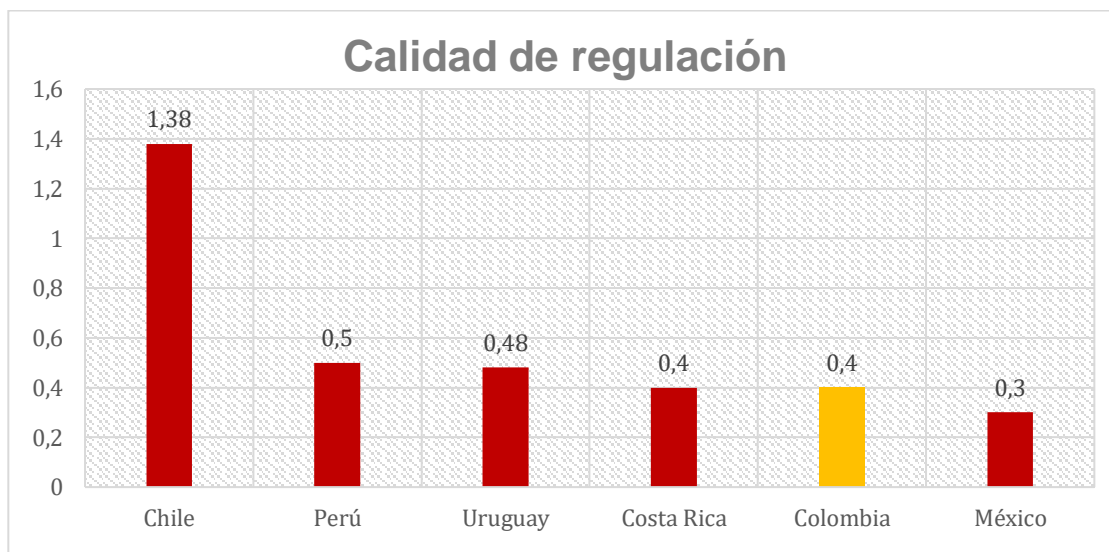
Consejo Privado de Competitividad-2018-2019/ Observatorio de Mejora Normativa (DNP-INC) (2019)



## Costos y calidad de la regulación en Colombia

Según los datos del *World Economic Forum (WEF 2018)*, Colombia obtuvo la puntuación de 0.4 en calidad regulatoria, donde la puntuación va de -2,5 (débil) a 2,5 (fuerte), razón por la cual ocupamos el puesto 5 de 18 países en Latinoamérica<sup>2</sup>. (Ver gráfico 2). En ese sentido, según el CPC (2018): “para mejorar la calidad de la regulación se requiere continuar y acelerar el proceso de adopción de buenas prácticas regulatorias que empezó en Colombia con el CONPES 3816 de 2014 y que ha llevado a incorporar mejoras en la consulta pública de proyectos regulatorios” (Consejo Privado de Competitividad, 2018).

### Grafico 2.



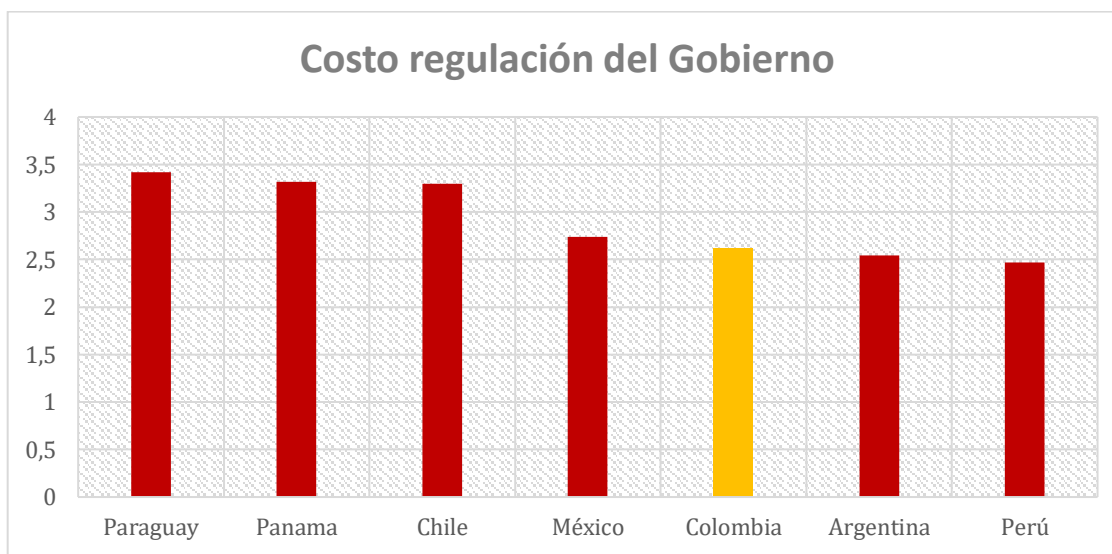
Fuente: Elaboración propia con base al Informe Nacional de Competitividad- Consejo Privado de competitividad-2018-2019/  
Worldwide Governance Indicators, Banco Mundial.

Asimismo, el *World Economic Forum (WEF)* indica que la regulación del Gobierno en Colombia es muy costosa, Colombia obtuvo una calificación de 2.6 sobre 7, donde 7 representa el menor costo posible, (Ver gráfico 3).

### Grafico 3.

<sup>2</sup> Dato más reciente- año 2017





**Fuente: Elaboración propia con base al Informe Nacional de Competitividad Consejo Privado de competitividad-2018-2019/ WEF (2018)**

En el contexto Internacional según publicación del 16 de julio de 2019 en el periódico La República LR *“La sobrerregulación ocupa el primer puesto en la lista de preocupaciones de los ejecutivos o factores que pudieran impedir mayores ingresos a las empresas. Le sigue la incertidumbre política, la falta de habilidades técnicas, conflictos comerciales y ciberataques.*

*Durante los últimos 25 años, el mundo había avanzado hacia la liberalización en la economía modificando los esquemas de apertura, por lo que la tendencia a sacar regulaciones de índole proteccionista afecta el esquema que ya se venía llevando durante muchos años”.*

En ese sentido, la hipertrofia normativa ha generado la imposición de trámites y requisitos innecesarios para los ciudadanos, dificultando la relación con el Estado para acceder a un derecho, realizar una actividad o cumplir una obligación. Actualmente según el Departamento Administrativo de Función Pública, existen 62.000 trámites en el país, lo que está en contravía de las garantías constitucionales.

Esto deja en evidencia la situación actual en Colombia sobre la materia, por ello es necesario contar con una regulación de calidad basada en la evidencia y con participación de los sectores a los que se pretende regular. Si bien, todas las regulaciones representan un costo para todos

los ciudadanos y la iniciativa empresarial, según el CPC (2018) se debe garantizar que el beneficio derivado de esta regulación supere el costo generado por tener que cumplir la obligación, garantizando la justa repartición de las cargas públicas y que no se convierta en un impedimento para la competitividad o para acceder a los derechos de los ciudadanos (Consejo Privado de Competitividad , 2018).

#### **4.2. Desconocimiento del impacto social, económico y ambiental en el proceso de producción normativa.**

En Colombia, según el CONPES 3816 (2014), han sido muy escasos los esfuerzos por medir el impacto en la producción normativa, que ha dificultado evaluar si las normas expedidas por las entidades del Estado, en efecto, obtienen los beneficios que se esperan obtener, o si por el contrario generan más costos para los grupos interesados (CONPES 3816, 2014).

Hoy en Colombia el AIN (Análisis de Impacto Normativo) solo es obligatoria para las entidades que deseen emitir un reglamento técnico, pero debe extenderse a otros tipos de regulación, pues sin este tipo de herramientas no es posible garantizar la eficiencia de la intervención del Estado en los fines que le son definidos en la Constitución Política de Colombia de 1991.

#### **4.3. Inseguridad jurídica**

El exceso de normas también genera inseguridad jurídica en los ciudadanos. Entre los trámites o requisitos, resoluciones o cualquier otro tipo de instrumento normativo, se genera una confusión entre las reglas de juego que se deben seguir, no solo por parte de los ciudadanos, sean estos comerciantes o no, sino también por parte de los servidores públicos a cargo de garantizar la prestación de los servicios que ofrece el Estado, generando dificultades para acceder a un derecho o cumplir una obligación o bien, posibles retrasos a las actividades económicas, eventuales litigios o la suspensión total de la actividad o el servicio, afectando garantías constitucionales de los ciudadanos, a cargo del Estado (Molano, Moncada & Barrera, 2018).

#### **4.4. Participación ciudadana**

El exceso de normas es perverso para el ordenamiento jurídico colombiano, sin embargo, a esta cultura regulatoria también la acompaña una práctica nociva para los derechos de los ciudadanos y la seguridad jurídica: espacios de participación ciudadana ineficaces en materia regulatoria. Si bien hoy existe el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), como herramienta para centralizar los comentarios por parte de la ciudadanía a los proyectos de regulación que tengan las entidades del Estado y se considera de vital importancia para garantizar la transparencia en el proceso regulatorio, Colombia no cuenta con una buena valoración en el índice de transparencia regulatoria construido por la OCDE. Para evaluar los avances en la participación de los actores interesados en el desarrollo de las regulaciones se pensó una metodología con cuatro dimensiones: *“i) la metodología de participación, ii) adopción sistemática de la participación iii) transparencia y iv) supervisión y control de calidad”* (OCDE, 2016); según el ICP (2018), *Colombia tiene una valoración de 1,5, siendo 4 el mejor resultado posible, y de todos los componentes de este indicador, el de transparencia es el más bajo de todos* (Molano, Moncada & Barrera, 2018).

De acuerdo a lo señalado por ICP (2018), la falta de participación en la producción normativa del Estado, así como la falta de transparencia y publicidad de las agendas regulatorias de las entidades, implica una violación al derecho que tienen los involucrados o grupos interesados de participar y conocer de estas regulaciones, como un elemento mínimo necesario para la toma de decisiones (Molano, Moncada & Barrera, 2018).

## 5. Antecedentes sobre la materia.

Colombia ha evolucionado positivamente en los últimos años, el primero de ellos fue la expedición del CONPES 2816 de 2014, titulado *“Mejora normativa, Análisis de Impacto”*, con el que se trazó una hoja de ruta para la formulación de políticas que buscan la mejora de la regulación, asimismo, el CONPES señaló las herramientas que se requerirían para tal fin y dispuso entre otras cosas la creación del Comité Técnico de Mejora Normativa en el Marco del Sistema Nacional de Competitividad, por otro lado, fijo los siguientes objetivos (CONPES 3816, 2014):

- Diseñar e implementar el arreglo institucional responsable de la coordinación, promoción, planeación, seguimiento y divulgación en materia de Mejora Normativa.
- Generar y fortalecer las capacidades en los funcionarios de la administración pública que participan en la producción normativa.
- Definir el uso del Análisis de Impacto Normativo (AIN) como una herramienta estándar y flexible que facilite la toma de decisiones con base en evidencia, incorporando el análisis de alternativas de intervención y sus impactos
- Mejorar los procesos de consulta y la mejora en la divulgación y acceso a la información relacionada con el proceso de emisión normativa, que garanticen el oportuno involucramiento de las entidades responsables en la materia y aquellas que impacten sus proyectos misionales.
- Mejorar la gestión del inventario regulatorio en un grupo de normas estratégicas para la competitividad del país.
- Establecer una línea base que le permita hacer seguimiento a la política.

Por otro lado, fijó objetivos a largo plazo, para la mejora regulatoria en Colombia (CONPES 3816, 2014):

- Contar con la capacidad de evaluar el impacto, de la normatividad para el logro de objetivos de política pública.
- Garantizar el acceso de los ciudadanos a información relevante y oportuna y a mecanismos de participación desde las etapas tempranas del proceso normativo.
- Aumentar los niveles de cumplimiento de las normas a través de mayor información, transparencia, consulta, incentivos, capacidades de supervisión y claridad.
- Reducir la posibilidad que la normatividad responda a presiones o intereses particulares.
- Promover que la normatividad sea un instrumento efectivo, garantizando que no imponga cargas excesivas para los usuarios, que además proteja sus derechos, brinde seguridad jurídica y contribuya al desarrollo económico y la competitividad del país.

Sin embargo, el esfuerzo que implicó la expedición del CONPES, se acompañó con el desarrollo de distintas iniciativas para consolidar una política de mejora regulatoria.

En el año 2004, el Decreto 2696 ***“Por el cual se definen las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación”***, dispuso la obligatoriedad, para las Comisiones de Regulación, de publicar en su página web todos los proyectos de resolución de carácter general no tarifarios, treinta (30) días antes a la fecha de expedición o justificar la posible excepción. La publicación de la norma se debe acompañar con un documento de respuesta a los comentarios recibidos.

En el año 2010, se expidió el Decreto 1345, por medio del cual se establecieron directrices de técnica normativa (lenguaje claro, estructura y manual) para la elaboración de proyectos de decreto y resoluciones dirigido a los ministerios y departamentos administrativos que en razón de sus funciones deben preparar proyectos de decreto y resolución para la firma del Presidente de la República.

A su vez se expidió el Decreto 1844 en el año 2013 *“Por el cual se reglamenta la facultad de coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, frente a la elaboración y notificación internacional de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad, prevista en los numerales 6 y 7 del artículo 28 del Decreto 210 de 2003”*, en el que se incluye de manera explícita la solicitud de acompañar las propuestas de reglamentos técnicos con los estudios técnicos que sustenten las medidas propuestas.

Igualmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Ley 1450 de 2011, definió dentro de la política de internacionalización el ingreso a Comités y grupos especializados de la OCDE, entre los cuales se encuentra el Comité de Política Regulatoria, considerándolo como uno de los principales avances en la materia.

Por su parte, el Decreto 1595 de 2015 *“Por el cual se dictan normas relativas al Subsistema Nacional de la Calidad y se modifica el capítulo 7 y la sección 1 del capítulo 8 del título 1 de la parte 2 del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto 1074 de 2015, y se dictan otras disposiciones”*, dispuso un avance en la implementación

de la evaluación ex post de las regulaciones expedidas por el Estado, al hacer obligatoria la revisión de los reglamentos técnicos que expiden las entidades emisoras de este tipo de reglamentos, al menos una vez antes de que se cumplan cinco años de su expedición. Esta obligación empezó a regir en enero de 2019<sup>3</sup> (Decreto 1595 , 2015).

El Decreto 1074 de 2015 estableció que partir de enero de 2018, el AIN será un requisito para las entidades del orden nacional que deseen emitir un reglamento técnico, pero aún debe extenderse a otros tipos de regulación, pues el 94% de los países miembros de la OCDE lo realizan (OCDE, 2016)

El Decreto 1081 *“Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República”*, modificado por el Decreto 270 de 2017 estableció que los proyectos específicos de regulación con firma directa del presidente, deben ser sometidos a publicación por lo menos durante quince (15) días calendario, antes de ser enviado a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República (Decreto 270, 2017).

Adicionalmente, el DNP en el año 2018, diseñó e implementó el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) como herramienta para la participación ciudadana en el proceso de producción normativa, como herramienta fundamental para mejorar la forma en la que intervienen los grupos interesados en el proceso regulatorio, garantizar la transparencia y mejorar la coordinación entre las entidades del Estado. Esta herramienta, según el Consejo Privado de Competitividad (2018) *“estará en una fase de divulgación y mejoramiento por un periodo de un año y, posteriormente será obligatorio, para las entidades reguladoras, incluidas las comisiones de regulación, publicar los proyectos de norma y sus agendas regulatorias”* (Consejo Privado de Competitividad , 2018).

Por otro lado, el Decreto 1083 de 2015 determinó que la política de “Mejora Normativa” sería una de las políticas de gestión y desempeño institucional, lo que haría necesario la creación de un organismo técnico que apoye al Consejo de Gestión y Desempeño Institucional en la

---

<sup>3</sup> ver artículo 2.2.1.7.6.7

coordinación, orientación y fijación de lineamientos sobre esta política, razón por la cual, el Consejo de Gestión y Desempeño Institucional, presidido por la Función Pública, expidió el Acuerdo 05 de 2018 y el Acuerdo 006 de 2019, mediante los cuales se creó y modificó, respectivamente, el Comité para la Mejora Normativa y se definió sus integrantes, recogiendo en gran parte las directrices fijadas por el CONPES 3816 de 2014. Este Comité funge hoy como el ente coordinador de la política de mejora normativa del Estado Colombiano y también acompaña la implementación de capacitaciones a distintos funcionarios en temas relacionados con la mejora regulatoria, mediante talleres, diplomados o cursos virtuales.

En agosto de 2019 se inauguró el Observatorio de Mejora Normativa a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Imprenta Nacional de Colombia (INC), este observatorio publicó su primer reporte del que contiene 20 años de la publicación de decretos en la rama Ejecutiva del orden nacional. Este es el primero de los documentos con los que se hará seguimiento a la producción normativa del país, mediante el uso de herramientas tecnológicas (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Como puede observarse, Colombia ha desarrollado distintas herramientas, políticas o estrategias, que consideramos un gran avance en materia de mejora regulatoria. Sin embargo, hoy Colombia hace parte de la OCDE, membrecía que requiere una serie de ajustes en distintas políticas públicas, incluidas la de mejora regulatoria, pues nuestros estándares en la materia están por debajo de las estadísticas de los demás miembros, lo que implica que nuestros esfuerzos deben duplicarse. Por ello, se considera de vital importancia lo dispuesto en el presente proyecto de ley.

## **6. Afectación de los derechos**

La excesiva carga normativa afecta el acceso y la garantía de los derechos, va en contra de la Constitución, el respeto de la dignidad humana, las garantías y fines para las cuales se constituye el Estado, la administración pública y los deberes que a esta les confiere frente a los ciudadanos.



El artículo 1 de la Constitución establece que, *“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”*, Estado cuyo principio fundante es la dignidad y la solidaridad, por ello debemos, nosotros como Congresistas, trabajar en aras de lograr su efectivo cumplimiento y no podemos considerar que nuestro Estado respete la dignidad y la solidaridad, cuando muchos ciudadanos, día a día, no pueden acceder a sus derechos, su gran mayoría de carácter fundamental, por la gran cantidad de normas, que además de ser confusas no garantizan los fines para los cuales se constituye el Estado.

De acuerdo con el artículo 2 de la Constitución, uno de los fines esenciales del Estado es garantizar la efectividad de los derechos. Una de las formas más efectivas de garantizar los derechos es a través de la mejora regulatoria de las normas que expide el Estado, ya que cuando existe sobrerregulación se genera, un ordenamiento jurídico disperso o una hipertrofia normativa, esto se convierte en una barrera para el ejercicio de los derechos de los colombianos.

De igual forma el artículo 6 de la Constitución estableció que, *“los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”*, la sobrerregulación, que a su vez genera un ordenamiento jurídico confuso, fomenta la corrupción y la falta de claridad de las reglas de juego para los servidores públicos a la hora de cumplir con sus funciones.

El artículo 209 de la Constitución señala que, la función administrativa se fundamenta en principios como la moralidad, la eficacia, economía, celeridad, entre otros. Cuando hay exceso de regulaciones o dispersión en los mismos se está atentando contra dichos principios, ya que dicho exceso vuelve a la administración más lenta, más compleja, menos eficaz y, además, se aumentan los riesgos de corrupción.



El artículo 84 de la Constitución, *“cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”*, en Colombia han proliferado la sobrerregulación, violando claramente la constitución.

Finalmente, el artículo 333 de la Constitución determino que, *“La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”*.

Las empresas son sometidas a un exceso de normas o dificultades en su iniciativa económica, producto de una hipertrofia normativa que no deja claras las reglas de juego y dificulta la toma de decisiones basadas en la experiencia.

Con este proyecto se busca, primero, el efectivo cumplimiento y respeto de los artículos constitucionales anteriormente citados. Además, que las personas puedan acceder a sus derechos de una forma eficiente, ágil y rápida, pues no podemos seguir permitiendo que los colombianos sigan encontrando dificultades en su forma de relacionarse con el Estado.

El exceso de normas, y un ordenamiento jurídico difuso bloquea el acceso a nuestros derechos, reduce las empresas y la inversión y, fomenta la corrupción. Por ello, este proyecto, hoy, es de suma importancia para avanzar en la modernización del Estado, pues el funcionamiento adecuado de los Estados modernos presupone un conjunto de instituciones y reglas de juego

claras, estables, eficaces y coherentes. De estas condiciones depende en gran medida la estabilidad y legitimidad del sistema político y la competitividad de la economía (Molano, Moncada & Barrera, 2018).

Bajo estos supuestos, se buscan medidas para la mejora de las herramientas institucionales a nivel gobierno y del Estado para generar las condiciones adecuadas para su correcto funcionamiento.

## **7. Experiencias internacionales y recomendaciones**

México, con el tiempo, se ha convertido en uno de los referentes de una política de mejora regulatoria para toda Latinoamérica, que desde el año 2012 implementó la estrategia de “Tala Regulatoria”, con el fin de facilitar la vida a los ciudadanos y a las empresas, ahorrándoles tiempo y dinero al hacer trámites o solicitar servicios al gobierno, y ahorrar recursos públicos para invertir más en las prioridades del desarrollo del país, como es la educación, la seguridad, y el combate a la pobreza.

Este proceso de tala consta de dos herramientas, la tala administrativa y la tala sustantiva que elimina: i) las normas duplicadas o que generan antinomias; ii) los procedimientos o trámites que se consideran ineficientes; iii) los trámites que generan costos injustificados para los ciudadanos. Su implementación se basó en la construcción de un inventario normativo de la nación mexicana y en la aplicación de la tala a distintos niveles del gobierno.

La tala administrativa implicó estandarizar procesos, eliminando procedimientos innecesarios y siendo reemplazados por manuales de aplicación, con el fin para ahorrar recursos. Por su parte, la tala sustancial, consiste en la derogación de normas y trámites incensarios, bajo la cual se eliminaron 16.261 normas de 35.584 vigentes en su ordenamiento jurídico, por otro lado al mes de febrero de 2012 en la administración federal ya se habían eliminado o compilado 2.491 trámites y servicios, y 6.043 normas internas sustantivas de operación (Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal Mexicano, 2012).

Asimismo, de acuerdo a lo señalado por el ICP (2018), en Estados Unidos se ha implementado modelos de mejora regulatoria exitosos, consistentes en la implementación de procedimientos para revisar la regulación vigente, reducir la cantidad de trámites y la cooperación de regulatoria con sus socios comerciales, basados en principios mínimos para ejercer esta actividad. Entre ellos: garantizar la mínima intervención del Estado en la economía y el de la exclusiva necesidad. Principios bajo los cuales los entes reguladores primero se preguntan si la regulación es necesaria o no, o si se pueden implementar otras medidas (Molano, Moncada & Barrera, 2018).

Estos dos ejemplos pueden guiar a Colombia en la implementación de su política regulatoria.

## 8. Recomendaciones

Para lograr con una política de mejora normativa es necesario contar con regulación de calidad basada en evidencia y seguir las recomendaciones que las experiencias internacionales nos indican, como las que señala el CPC (2018):

### a) **Establecer una autoridad de coordinación y supervisión regulatoria.**

En Colombia, como mencionamos antes, las competencias relacionadas con el proceso regulatorio están fragmentadas en varias entidades del Estado, esta fragmentación de competencias dificulta la coordinación entre las entidades involucradas y el seguimiento al proceso regulatorio (OCDE, 2002). Por lo tanto, la recomendación del CPC es que, se debe establecer una autoridad que tenga las siguientes funciones CPC (2018):

- *“Coordinar y supervisar el proceso de producción normativa. En el caso colombiano, esto incluye asegurar una transición hacia la implementación definitiva del AIN en la producción de normas.*
- *Brindar apoyo técnico y capacitación a las entidades que producen regulación.*
- *Hacer escrutinio a la calidad de las propuestas regulatorias.*

- *Promover regulación de calidad y racionalizar el inventario normativo*” (Consejo Privado de Competitividad , 2018).

Basados en las experiencias de otros países presidencialistas, este órgano coordinador debe depender directamente de la Presidencia. Y considerando que el DNP ha venido ejerciendo tanto como de Secretaria Técnica del Comité para la Mejora Normativa, y quien ejerce el seguimiento a la implementación del CONPES de mejora normativa, el CPC (2018) recomienda que asuma las competencias de supervisión regulatoria en el corto plazo. Lo anterior requiere dotar al DNP de mayores capacidades técnicas en materia regulatoria y crear una dirección técnica encargada de supervisar la materia (Consejo Privado de Competitividad , 2018).

**b) Implementar un programa nacional de desregulación inteligente basado en análisis de eficiencia.**

El CPC considera lo siguiente: *“es de la mayor importancia implementar un programa permanente de racionalización regulatoria que permita identificar aquellas normas que han perdido vigencia, son innecesarias o contradictorias con otra regulación”*.

Para este fin, la vinculación del sector privado, será de vital importancia, dentro de los mecanismos de participación ciudadana.

**c) Establecer revisiones *ex post* de normas por sector administrativo con carácter obligatorio.**

Los distintos países miembros de la OCDE han implementado medidas para hacer de obligatoria aplicación la evaluación *ex post* de las normas expedidas por el Estado. Por ello el CPC (2018) recomendó:

*“Se recomienda establecer un mecanismo de revisión de este tipo con carácter obligatorio, a través del cual cada sector administrativo evalúe la validez o eficacia de las normas vigentes”*.

**d) Verificar el cumplimiento de la implementación del Análisis de Impacto Normativo.**

El CONPES 3816 (2014) fijó que para el año 2018 el Estado debía definir el criterio para implementar el AIN de manera obligatoria. Para facilitar la implementación del AIN, en ese sentido, el CPC (2018) recomienda que:

*“Este análisis sea realizado, en una primera etapa, solo en aquellas regulaciones que superen un umbral de impacto monetario esperado, tal y como se ha hecho en Estados Unidos y Corea del Sur”.*

**e) Extender los estándares mínimos para la publicación y consulta de proyectos de normas.**

Como mencionamos antes, el Decreto 270 de 2017, dio un paso crucial al hacer obligatorio un periodo de publicación de al menos 15 días para las regulaciones expedidas con la firma del Presidente de la República. Sin embargo, el CPC (2018) sugiere:

*“ampliar el plazo mínimo de consulta pública de los proyectos de regulación a 30 días, de manera que cumpla con las recomendaciones de la OCDE y las prácticas internacionales. El periodo de 30 días constituye la cota inferior de las prácticas internacionales. (...) Adicionalmente, se recomienda extender estas buenas prácticas en materia de consulta pública a normas distintas a las que firme el presidente de la República”.*

Además, recomienda promover el uso del Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) para centralizar los comentarios a los proyectos de norma publicados de todos los sectores y de todas las entidades emisoras de regulación. Esta herramienta se considera fundamental para mejorar la retroalimentación del sector privado, la coordinación en la función regulatoria de las entidades públicas y la transparencia en el proceso regulatorio.

Estas recomendaciones, han sido recogidas en el presente articulado como un esfuerzo de dar pasos gigantes en el camino que debe recorrer Colombia en materia regulatoria, frente a los

demás países de Latinoamérica y como actual miembro de la OCDE, organismo que requiere los más altos estándares para sus miembros en esta materia.

## 9. Conclusión.

A pesar de que en Colombia se han realizado esfuerzos normativos como disponer en el artículo 8 de la ley 1437 de 2011 que 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, sobre los siguientes aspectos, entre ellos: *“numeral 8. 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”*, no se ha definido con carácter de obligatoriedad la estandarización de un registro de Análisis de Impacto Normativo (AIN) en la producción y modificación de las regulaciones de las entidades que componen las Ramas del Poder Público, como tampoco se ha desarrollado una actividad de Inventario y Agenda Normativa tendientes a hacer efectiva y eficiente la función administrativa.

La sobrerregulación es una traba para el efectivo cumplimiento de los fines esenciales del estado, para el crecimiento económico de los países y genera inseguridad jurídica no solo por el tema de obesidad normativa (regulación en exceso), sino porque involucra a todos los niveles jerárquicos de gobierno haciendo ineficaz la función de las instituciones, afectando de este modo a los particulares en el desarrollo de sus actividades económicas por la cantidad de trámites, servicios que las mismas imponen.

Por lo general y sucede normalmente al inicio de una nueva administración o cambio de Gobierno, se da una excesiva expedición de regulaciones y/o actos administrativos para innovar, incluso en ocasiones se desconoce la memoria institucional, y aquí se debe recordar que la Administración pública, con independencia de la naturaleza de las facultades con las que

actúa, debe observar los principios que orientan el ejercicio de su poder de decisión, de manera que se cumplan con las exigencias derivadas de la buena administración, pero resulta contrario a este precepto lo que sucede actualmente, por ello se debe optar por motivar a la Ciudadanía a través de la Consulta Pública para garantizar que se obre en interés Colectivo con la expedición de dichos actos administrativos.

Ahora bien, en el derecho colombiano se evidencia que, durante el ejercicio de facultades discrecionales, esta no necesariamente motiva la toma de decisiones, o en el caso en que lo hace, no ofrece razones y argumentos suficientes que permitan controvertir el acto administrativo por los destinatarios de este, o facilite el control por el juez administrativo.

El presente Proyecto de Ley busca también que la motivación de los actos administrativos vaya más allá de un simple requisito formal, por lo que esta se impone como una herramienta para la materialización de las prácticas que eviten la arbitrariedad y una Colombia más justa.

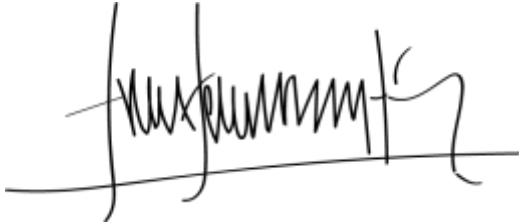
Por esa razón, la política de mejora regulatoria se ha convertido en una prioridad para el Gobierno Nacional y el Legislador está llamado a impulsar a través del AIN “Análisis de Impacto Normativo”, la adopción plena de una herramienta legal que permita de manera integral ejecutar por todas las entidades del Estado del orden territorial las prácticas de una mejora regulatoria que permita la modernización del Estado, enfocándose por un lado adoptar y adaptar herramientas de política pública, tales como el análisis de impacto normativo, a partir de las cuales sea posible asegurar la calidad de las normas que expide las entidades de la rama ejecutiva del orden territorial.

Por otro lado, está orientado a garantizar que las normas se ajusten a los principios constitucionales y brinden seguridad jurídica a través de una participación directa de la Ciudadanía en la etapa previa a la expedición de dichas regulaciones, lo que le brindan mayor legitimidad a las decisiones de las autoridades locales y/o funcionarios del Estado en general.

Finalmente, con la depuración, inventario normativo y la evaluación Ex-Post, se logrará construir día a día un Estado con mayores índices de efectividad, transparencia, economía y celeridad

en sus actuaciones, brindando al Ciudadano la comodidad y la confianza frente los servicios que demanda del mismo.

De los honorables congresistas,



---

**JUAN FERNANDO REYES KURI**

Representante a la Cámara por el Valle del Cauca  
Partido Liberal

## 10. Referencias

CONPES 3816. (2014). *MEJORA NORMATIVA: ANÁLISIS DE IMPACTO*. Bogotá: CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN.

Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Aproximación al inventario normativo por medio del piloto Big Data regulatorio*. Bogotá.



- Banco Mundial. (2019). *Doing Business*. Obtenido de <https://espanol.doingbusiness.org/es/data/exploreconomies/colombia>
- Cinco ideas para reducir la corrupción. (25 de agosto de 2018). *El tiempo*. Obtenido de Alejandro Gaviria: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/cinco-ideas-para-reducir-la-corrupcion-segun-alejandra-gaviria-260100>
- OCDE. (2016). *Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG) for Latin America*.
- Decreto 1595 . (2015). *or el cual se dictan normas relativas al Subsistema Nacional de la Calidad y se modifica el capítulo 7 y la sección 1 del capítulo 8 del título 1 de la parte 2*. Bogotá.
- Decreto 270. (2017). *por el cual se modifica y se adiciona el Decreto número 1081 de 2015*. Bogotá.
- Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal Mexicano. (13 de junio de 2012). *Tala Regulatoria*. Obtenido de Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal Mexicano: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/idades-administrativas/ssfp/mejor-gobierno/tala.html>
- OCDE. (2002). *Regulatory Policies in OCDE Countries: from Interventionism to Regulatory Governance*. . Paris.
- Foro Económico Mundial. (2017). *Reporte de Competitividad Global*. Foro Económico Global.
- Decreto 2696. (2004). *por el cual se definen las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación*. Bogotá.
- Decreto 1345. (2010). *EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política y el artículo 56 de la Ley 489 de 1998*. Bogotá.
- Decreto 1844. (2013). *por el cual se reglamenta la facultad de coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, frente a la elaboración y notificación internacional de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad*. Bogotá.
- Doing Bussines. (Mayo de 2018). *Banco Mundial*. Obtenido de Midiendo regulaciones para hacer negocios: <https://espanol.doingbusiness.org/es/rankings>

Molano, Moncada & Barrera. (2018). Calidad institucional para el crecimiento económico y el progreso social. En I. d. (ICP), *Calidad normativa y regulatoria* (pág. 35 y ss). Bogotá: (ICP), Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.

Departamento Nacional de Planeación. (septiembre de 30 de 2019). *Portal Web DNP*.  
Obtenido de Colombia estrena visualizador de producción normativa:  
<https://www.dnp.gov.co/Paginas/Colombia-estrena-visualizador-de-produccion-normativa.aspx>

Consejo Privado de Competitividad . (2018). *Informe Nacional de Competitividad (INC)*.  
Bogotá: Zetta Comunicadores.