

Documento Conpes

3816

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN**

MEJORA NORMATIVA: ANÁLISIS DE IMPACTO

DNP: Subdirección Sectorial, DDE, DJSG, DIFP, OAJ
Ministerio de Justicia y del Derecho
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica – DAPRE
Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP

Versión Aprobada

Bogotá D.C., Octubre 2 de 2014

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL

CONPES

Juan Manuel Santos Calderón

Presidente de la República

Germán Vargas Lleras

Vicepresidente de la República

Néstor Humberto Martínez Neira

Ministro de la Presidencia

Juan Fernando Cristo Bustos

Ministro del Interior

Mauricio Cárdenas Santamaría

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Juan Carlos Pinzón Bueno

Ministro de Defensa Nacional

Alejandro Gaviria Uribe

Ministro de Salud y la Protección Social

Tomás González Estrada

Ministro de Minas y Energía

Gina Parody

Ministra de Educación Nacional

Luis Felipe Henao Cardona

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Natalia Abello Vives

Ministra de Transporte

María Ángela Holguín Cuéllar

Ministra de Relaciones Exteriores

Yesid Reyes Alvarado

Ministro de Justicia y del Derecho

Aurelio Iragorri Valencia

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Luis Eduardo Garzón

Ministro de Trabajo

Cecilia Álvarez-Correa

Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Gabriel Vallejo López

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Diego Molano Vega

Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Mariana Garcés Córdoba

Ministra de Cultura

Simón Gaviria Muñoz

Director General del Departamento Nacional de Planeación

Luis Fernando Mejía Alzate

Secretario Técnico

Resumen Ejecutivo

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) las bases para institucionalizar el Análisis de Impacto Normativo en la etapa temprana del proceso de emisión de la normatividad desde la Rama Ejecutiva del Poder Público.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) describe la Mejora Normativa como una de las tres palancas que, conjuntamente con la política fiscal y monetaria, permiten una mejor administración de la economía, la implementación de políticas y la corrección o estímulo de comportamientos de los miembros de una sociedad (OCDE, 2011, pág. 8). En efecto, existe evidencia de que las economías con una mejor regulación se recuperan más rápido (con un incremento adicional de 2 a 3 puntos porcentuales en el crecimiento del PIB)¹ y registran pérdidas acumulativas menores ante choques externos (OCDE, 2010).

En el caso colombiano, la política monetaria y fiscal colombiana cuenta con reconocimiento por sus altos estándares técnicos, debido a que han logrado establecer un proceso de intervención claro y estandarizado. Sin embargo, aunque la Rama Ejecutiva del Poder Público colombiano cuenta con algunos avances en Mejora Normativa, carece de una política explícita y de una institucionalidad con capacidad de seguimiento y herramientas homogéneas. El afán de intervención mediante normatividad, sin un análisis de la complejidad detrás de la problemática, conlleva a la expedición de una gran cantidad de instrumentos jurídicos dirigidos a intervenir consecuencias y síntomas de los problemas, pero no se dirige a las causas reales de los mismos.

En este orden de ideas, las oportunidades de mejora en lo que respecta a la calidad de la producción normativa del poder ejecutivo pueden dividirse en dos pilares:

- El primer pilar de la iniciativa de Mejora Normativa debe girar en torno, pero no exclusivamente, al *análisis de impacto normativo* (campo poco desarrollado en el país). Este pilar busca avanzar en la adopción y adaptación de herramientas, el desarrollo de la institucionalidad, y la generación de capacidades a partir de las cuales sea posible asegurar la calidad de las normas que expide la Rama Ejecutiva del orden nacional.

¹ Referencias asociadas: Jacobzone, Steiner, Lopez Ponton, & Job, (2010); Jalilian, Kirkpatrick, & Parker (2007); Gorgens, Paldam, & Wuertz, 2003.

- Por su parte, el segundo pilar -con un mayor desarrollo en Colombia-, está orientado a brindar protección del ordenamiento. Es decir, esta iniciativa busca garantizar que las normas se ajusten a los principios constitucionales que rigen el funcionamiento del Estado colombiano y brinden seguridad jurídica.

Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo central de este documento Conpes es sentar las bases para institucionalizar el Análisis de Impacto Normativo (AIN) en la etapa temprana del proceso de emisión de las normas desde la Rama Ejecutiva, como herramienta dirigida a fortalecer la confianza, efectividad y transparencia de la normatividad, en el mediano y largo plazo.

Para esto, el presente documento desarrolla cinco (5) estrategias dirigidas a fortalecer la *eficiencia económica y social* de la norma: (i) establecimiento de la institucionalidad requerida, (ii) generación y fortalecimiento de capacidades para la gestión; (iii) implementación de herramientas de análisis de impacto normativo a través de un programa piloto; (iv) establecimiento de lineamientos y guías; (v) difusión de mecanismos y herramientas para administración y racionalización del inventario normativo.

Las estrategias planteadas están dirigidas a incorporar el Análisis de Impacto Normativo para que las normas cumplan con los objetivos para los cuales son emitidas. De igual forma, para que se establezcan metodologías que garanticen no sólo la publicidad de las mismas, y permitan participación efectiva de los ciudadanos y grupos de interés, sino que se analice técnicamente sus posibles impactos económicos, fiscales, ambientales y sociales. Dichas estrategias contemplan un horizonte de tiempo de 3 años y se constituyen en la piedra angular de la política, la cual debe ser escalada una vez se generen las bases para la masificación de sus herramientas.

Este documento se presenta en siete secciones. La primera, analiza el marco conceptual de la producción normativa bajo el concepto del ciclo de gobernanza normativa, como una aproximación para entender el proceso adecuado de emisión y revisión de una norma. Así mismo se presenta el caso colombiano y se examinan los efectos de la implementación de una política y estrategias de Mejora Normativa.

En la segunda sección, se presentan los antecedentes internacionales y nacionales que han llevado a que la OCDE considere la política normativa como uno de sus bastiones

fundamentales para mejorar la intervención pública. Para el caso de Colombia, se presentan las diferentes mejoras significativas implementadas en el país.

En la tercera y cuarta sección, se presenta el diagnóstico, se establece el objetivo central de la política y se definen los objetivos de corto y largo plazo. Las secciones cinco, seis y siete precisan las estrategias, esquema de financiamiento y recomendaciones para la implementación de esta iniciativa de política.

Finalmente, cabe señalar que esta política implica un avance trascendental, tanto en la forma, como en el fondo de la producción normativa en Colombia, toda vez que implicará una mejora significativa en la asertividad del Poder Ejecutivo en su ejercicio normativo y así, en la competitividad de la economía colombiana.

Clasificación: Oo11

Palabras Claves: Mejora Normativa; política regulatoria; Análisis de Impacto Normativo; ciclo de gobernanza normativa; producción normativa de la Rama Ejecutiva

LISTADO DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

AIN	Análisis de Impacto Normativo
BRE	Better Regulation Executive (Reino Unido)
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria de México
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica
DNP	Departamento Nacional de Planeación
GEL	Gobierno en Línea GEL
MinCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MinTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
MIR	Manifestación de Impacto Normativo
MJD	Ministerio de Justicia y Derecho
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIRA	Oficina para la Información y Asuntos Regulatorios (Estados Unidos).
OMC	Organización Mundial de Comercio (OMC)
PRO – REG	Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad Institucional para la Gestión en la Regulación (Brasil)
RIA	Regulatory Impact Assessment
SNCI	Sistema Nacional de Competitividad e Innovación
SUIN	Sistema Único de Información Normativa

Contenido

I. MARCO CONCEPTUAL.....	8
A. La política de Mejora Normativa en el ámbito internacional	8
B. Beneficios de contar con una mejor producción normativa	11
C. Pilares de la producción normativa en Colombia	12
II. ANTECEDENTES DE POLÍTICA	14
A. Antecedentes del contexto internacionales.....	14
B. Antecedentes del contexto nacional.....	15
III. DIAGNÓSTICO	17
A. Problema central: Bajos niveles de confianza, efectividad, transparencia y calidad en la producción normativa de la Rama Ejecutiva colombiana que afectan la competitividad del país 17	
B. Efectos del problema central.....	17
C. Causas del problema central	19
IV. OBJETIVOS	24
A. Objetivo central	24
B. Objetivos específicos de corto plazo.....	24
C. Objetivos específicos de largo plazo.....	25
V. ESTRATEGIAS Y PLAN DE ACCION	25
VI. FINANCIAMIENTO.....	33
VII. RECOMENDACIONES	34
VIII. BIBLIOGRAFÍA.....	37

I. MARCO CONCEPTUAL

A. La política de Mejora Normativa en el ámbito internacional

1. Generalidades

La producción normativa ocupa un espacio central en la implementación de políticas públicas, siendo el medio a través del cual se estructuran los instrumentos jurídicos que materializarán gran parte de las decisiones del Estado, y cuyo impacto es tan importante como el de la política fiscal y monetaria. Es así, como durante las últimas décadas se han desarrollado herramientas y estándares que garanticen normas de calidad alineadas con el interés general y que respondan a evidencias que justifiquen su existencia.

Es importante resaltar que en el contexto internacional se entiende normatividad en un sentido amplio, que contempla todo tipo de intervención del Estado a través de un instrumento normativo por medio del 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)².

En síntesis, internacionalmente una política de Mejora Normativa asegura la eficiencia económica y social de las normas al incorporar herramientas durante el proceso 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).

² Texto original en inglés: “regulation covers any instrument by which governments set requirements on enterprises and citizens. It therefore includes all laws (primary and secondary), formal and informal orders, subordinate regulations, administrative formalities and rules issued by non-governmental or self-regulatory bodies to whom governments have delegated regulatory powers. Secondary or Subordinate regulations may be mandated in the primary laws, or established directly by lower levels of government (state, region etc)”, traducción libre.

2. Política, herramientas e instituciones de la Mejora Normativa

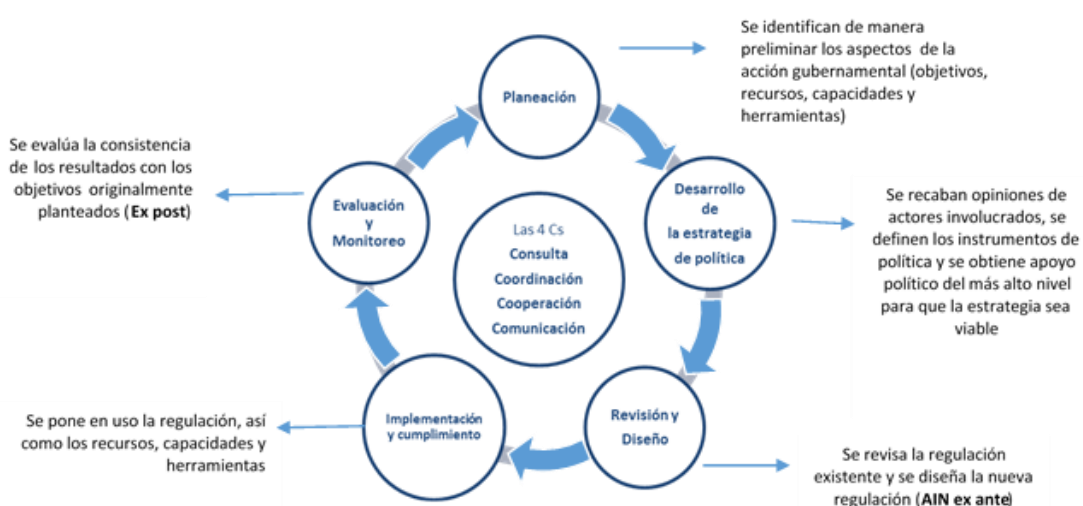
La experiencia internacional ha evidenciado la confluencia de tres (3) elementos mínimos a través de los cuales se puede mejorar la calidad de las normas: (i) una política explícita con respaldo de alto nivel del gobierno; (ii) una institucionalidad especializada encargada de la ejecución de la política; y (iii) las herramientas para implementar y asegurar estándares de calidad.

Por su parte, el *ciclo de gobernanza normativa* permite identificar la forma en la cual estos tres elementos se entrelazan. A continuación se presentan de manera resumida los elementos básicos del *ciclo de gobernanza normativa*, las principales herramientas para mejorar la calidad de normas, y la propuesta institucional encargada de la administración, promoción y supervisión de la gobernanza normativa.

• Ciclo de la gobernanza normativa

El *ciclo de gobernanza normativa* (Gráfica 1), que guarda gran similitud con el ciclo de política pública, permite brindar una lectura integral de todas y cada una de las fases, actores, herramientas e instituciones que intervienen en el proceso de expedición de una nueva norma o la modificación de una existente.

Gráfica 1: Ciclo de Gobernanza Normativa



Adaptado de: COFEMER 2012

- **Política y arreglo institucional de Mejora Normativa**

En varios países se han estructurado políticas de Mejora Normativa con el objetivo de coordinar la intervención pública a través de la norma, implementando herramientas que permitan tomar decisiones informadas sobre que regular, a quien regular, y como regular mientras se facilita la Economía Social de Mercado y se consolida el Estado Social de Derecho.

La adopción de tales políticas implica el desarrollo de las capacidades institucionales necesarias y suficientes para la supervisión, coordinación y fomento de la calidad de la producción normativa. La práctica generalizada a nivel internacional en esta materia sugiere la creación de un mecanismo institucional ubicado muy cerca del alto gobierno, con independencia y libertad de posibles influencias y presiones de orden político y de grupos de interés.

El objetivo de esta institucionalidad (Anexo 1) es abogar por la calidad de las normas a través de la supervisión de la política respecto a su cumplimiento en todos los niveles de gobierno, la coordinación de las diferentes entidades que tengan competencias para la producción normativa, la promoción de la política, asesoría en la elaboración de los análisis basados en evidencia y la implementación de nuevos estándares y herramientas que promuevan la calidad normativa.

Sin embargo, el desarrollo institucional de cada país se encuentra determinado por el contexto y el marco institucional propio, en el cual se debe buscar la racionalización de recursos, esfuerzos y tiempo, tanto de parte del Estado como de los ciudadanos y las empresas. Así mismo, se eliminan costos de transacción innecesarios, generando un impacto positivo en el bienestar social, en el ambiente de los negocios, y en la competitividad.

- **Herramientas para la política de Mejora Normativa**

Otro aspecto a resaltar en una política de Mejora Normativa, es el conjunto de herramientas con las cuales se puede asegurar que las normas que se expiden cuenten con mayores estándares de calidad. Estas herramientas deben adaptarse y ser consistentes con el entorno administrativo, cultural, político y económico de cada país.

A manera de síntesis, la Tabla 1 presenta algunas de las herramientas más representativas y usuales en una política para la Mejora Normativa:

Tabla 1: Herramientas más comunes en una política de Mejora Normativa

Herramienta	Descripción
Análisis de Impacto Normativo (AIN)	El AIN (o RIA por sus siglas en inglés) es un instrumento que aplica la administración pública luego de la intención de intervenir mediante una norma. Esta herramienta examina y cuantifica los beneficios, costos y efectos que probablemente una nueva norma o un cambio en ésta pueda generar (OCDE, 2011, pág. 23). Esta herramienta incluye la Evaluación de alternativas normativas que implica el análisis de la posibilidad de implementar otros instrumentos que permitan solucionar la problemática que enfrenta el regulador. Algunas de éstas alternativas son: co – regulación, la cuasi – regulación, y la auto – regulación, entre otras.
Evaluación ex post	Examina la relevancia, efectividad, el impacto de las decisiones normativas, resultados inesperados, fallas y factores de éxito, y adicionalmente proporciona una fuente de información bastante útil para construir la agenda normativa futura (OCDE, 2011, pág. 30).
Simplificación administrativa	Esta herramienta contempla la eliminación de normas obsoletas o contradictorias, definición de directrices para la producción normativa (lenguaje simple, derogatorias explícitas, etc.), contemplar mecanismos de costeo que permitan disminuir su impacto, y la inclusión de TICs para su administración (OCDE, 2011, pág. 28).
Transparencia normativa	Contempla aspectos relacionados con la <i>consulta pública y comunicación</i> , los cuales van más allá de la simple consulta pasiva consistente en la notificación a los grupos de agentes interesados en la norma. Resulta de gran importancia para evitar la adopción de alternativas arbitrarias y combatir la corrupción.
Mecanismos para controlar el inventario normativo	Incluye la creación de repositorios únicos de normas con fácil acceso para los ciudadanos; Tala Normativa que implica la derogación de normas a partir de un criterio y buenas prácticas de técnica legislativa como derogación expresa, codificación, etc.

Fuente: DDE-DNP a partir de datos OCDE (2011).

B. Beneficios de contar con una mejor producción normativa

Dentro de los beneficios de adoptar una política y las respectivas herramientas para mejorar la producción normativa se encuentran: la contribución al desarrollo económico de una sociedad, y el fortalecimiento de la legitimidad del accionar del Gobierno al facilitar la protección del Estado de Derecho (OCDE, 2011).

En términos de desarrollo económico, existe evidencia en mejoras en la productividad laboral del sector real, además de un incremento de 2% a 3% en el crecimiento del PIB de economías mejor reguladas³. En efecto, al indagar por la relación entre el costo del marco normativo que asume el sector empresarial y el crecimiento económico, se ha observado que un país pasa del peor al mejor cuartil en el Doing Business (informe que refleja el contacto del empresario con el marco normativo) registra en promedio un aumento de 2,3 puntos

³ Referencias asociadas: Jacobzone, Steiner, Lopez Ponton, & Job, 2010; Jalilian, Kirkpatrick, & Parker (2007); Gorgens, Paldam, & Wuertz, 2003.

porcentuales en el crecimiento económico anual⁴(Djankov, McLiesh, & Ramalho, 2006). Adicionalmente, la legitimidad del Estado se impacta positivamente a través de mayores niveles de transparencia del Gobierno y credibilidad de su intervención por parte de los ciudadanos; con lo cual se mejora el bienestar social, el clima de los negocios, y se favorece la competitividad del país.

En síntesis, y como lo manifiesta la Comisión Federal de Mejora Regulatoria de México (COFEMER), “[l]a mejora [normativa] asegura que la regulación responda al interés público, en términos de promover el buen funcionamiento de los mercados, incrementar la competitividad de la economía, genere empleos, mejore la distribución del ingreso y, en general, eleve el nivel de bienestar de la población” (COFEMER, 2010).

Finalmente, de lo anterior se infiere una relación directa entre un mayor desarrollo económico y el mejoramiento de las condiciones de bienestar para los ciudadanos y de eficiencia para las empresas generado por una política que garantice: (i) normas más claras; (ii) el logro de los objetivos para los cuales fueron expedidas; y (iii) una eficiente asignación de recursos para garantizar su implementación y supervisión.

C. Pilares de la producción normativa en Colombia

La producción normativa⁵ puede ser entendida como el proceso por medio del cual el Gobierno Nacional establece reglas de juego mediante instrumentos jurídicos, las cuales pueden incidir tanto en la esfera social como económica, y se encuentran orientadas a garantizar mayores niveles de bienestar para la sociedad, así como un mejor entendimiento entre ésta última y el Estado.

De manera similar al concepto de regulación definido internacionalmente, la producción normativa colombiana abarca: (i) leyes primarias y secundarias; (ii) la potestad reglamentaria e iniciativa legislativa conferida al Presidente de la República a través de los artículos 154 y el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de 1991; (iii) procesos de regulación

⁵ La producción normativa en Colombia hace parte de una de las cuatro áreas que conforman, la *Gestión Jurídica del Estado*, uno de los componentes de apoyo transversal a la actividad estatal. La Gestión Jurídica del Estado surge del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) y se considera como una de las estrategias transversales para asegurar un adecuado funcionamiento de la administración pública. Adicional a la producción normativa, la Gestión Jurídica se encuentra conformada también por: (i) asesoría jurídica; (ii) contratación estatal; (iii) defensa judicial.

administrativa⁶; y (iv) todos aquellos instrumentos normativos que puedan afectar el ordenamiento jurídico.

El proceso de producción normativa en Colombia puede ser entendido como el trabajo conjunto de dos pilares (Ver Gráfica 2). El primero, corresponde al *Pilar de eficiencia económica y social* que pretende desarrollar capacidades en la Rama Ejecutiva del orden nacional para implementar herramientas y la institucionalidad necesarias para garantizar la calidad material de las normas, es decir, que cumplan el objetivo por el cual fueron creadas. A diferencia del segundo pilar, éste centra la atención en la evaluación de las alternativas a la producción normativa, así como en el impacto que una norma pueda tener en la esfera económica, social y/o ambiental. De tal manera, que sea posible garantizar que los beneficios y efecto esperados de la norma sean superiores a los costos y/o externalidades negativas que se presenten derivados de su elaboración, implementación y supervisión.

Gráfica 2: Pilares de la Mejora Normativa



Fuente: DNP-DDE

De manera complementaria, el pilar de *validez jurídica en la producción normativa* fija su atención en aspectos legales de la norma, tales como su validez jurídica, la coherencia con principios de orden constitucional, la debida protección al ordenamiento jurídico, y la protección del Estado de Derecho (*rule of law*).

⁶ La regulación administrativa se puede entender como aquella que en desarrollo de un mandato constitucional no requiere de su desarrollo a través de una ley, sino que se materializa en actos administrativos expedidos por distintas autoridades (Ibañez Najar, 2003, pág. 22).

En este orden de ideas, una política para la Mejora Normativa implica un cambio en la manera como el Estado se relaciona con la norma. El punto focal recae sobre el examen de la elaboración, evaluación y revisión de las normas mediante el cual se pretende asegurar que “(...) los beneficios económicos, sociales y medioambientales justifiquen los costos, se consideren los efectos distributivos y se maximicen los beneficios netos” (OCDE, 2012, pág. 4).

Es así, como el alcance de esta política se encuentra dirigido a los instrumentos normativos⁷ expedidos por la Rama Ejecutiva del orden nacional, para los cuales es necesario definir una institucionalidad, generar estándares y herramientas que permitan asegurar la calidad de los mismos.

II. ANTECEDENTES DE POLÍTICA

A. Antecedentes del contexto internacionales⁸

La evolución de las políticas para mejorar la calidad de la normatividad ubica sus inicios en países como Australia, Canadá, Estados Unidos, Holanda, Italia y el Reino Unido durante la década de los años 70s y 80s del siglo pasado (COFEMER, 2010). No obstante, es sólo hasta mediados de la década de los años 90s que la idea de Mejora Normativa empieza a tomar forma en el sentido actual.

Desde el año 2000, se han implementado estrategias⁹ de política para la mejora de la producción normativa en la Unión Europea, las cuales que se basan en que mejores instrumentos normativos permitirán garantizar el crecimiento económico y el empleo, el bienestar social y medioambiental. Esto, se enmarca en lo que se ha denominado “normatividad inteligente”¹⁰ la cual supone: (i) evaluar los impactos de las normas y de las políticas en todo su ciclo para fundamentar la reforma o creación de nuevas propuestas; (ii) hacer la normatividad más clara y accesible; y (iii) establecer períodos para realizar consultas a los ciudadanos sobre las propuestas normativas.

⁷ Teniendo en cuenta la definición en la página 9, el alcance de esta política incluirá desde la iniciativa legislativa del poder ejecutivo, así como decretos, resoluciones y otros actos administrativos de carácter general. El documento CONPES, si bien no es vinculante, en su carácter de *soft law* podrá ser sujeto del uso de las herramientas de Mejora Normativa.

⁸ El Anexo 1 presenta de manera detallada el estudio de algunos países miembros de la OCDE (Estados Unidos, Reino Unido, México) y Brasil que han implementado una política de Mejora Normativa.

⁹ Estas estrategias surgen en el año 2000 en el marco de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo del Reporte Mandelkern 2001, en el año 2010, la Comisión Europea dio a conocer una “estrategia de regulación inteligente”. Ver: www.OECD.org/dataOCDE/5/41/46270065.pdf.

¹⁰ Ver Comunicado de Prensa “Smart regulation: ensuring that European laws benefit people and businesses” (Comisión Europea, 2010).

De acuerdo con el estudio de la OCDE, un marco regulatorio más flexible permite a las economías una mejor recuperación de las crisis o los choques externos (OCDE, 2010)¹¹. Lo anterior, porque la regulación es un instrumento del Estado que puede garantizar un mejor funcionamiento de los mercados, incluso “puede impulsar el crecimiento económico y el bienestar a largo plazo; además puede fortalecer la confianza y quitar algo de la presión de la política monetaria y fiscal para apuntar a la recuperación de las economías”¹².

B. Antecedentes del contexto nacional

Al tomar en cuenta como referentes las herramientas y características de una política para mejorar la producción normativa expuestas en las secciones anteriores, es posible dar cuenta de varios adelantos dispersos del país en esta materia. Entre los más importantes se encuentran: (i) protección del ordenamiento jurídico y técnica normativa; (ii) política de simplificación y racionalización de trámites; (iii) inventario legal y regulatorio; (iv) abogacía de la competencia; (v) consulta pública; (vi) análisis de impacto normativo; (vii) agenda regulatoria; (viii) gobierno en línea; y (ix) acceso al Comité de Política Regulatoria de la OCDE.

A continuación se describen algunos de los adelantos más relevantes en Mejora Normativa en Colombia, incluyendo los respectivos instrumentos legales que lo respaldan:

Tabla 2: Antecedentes de Mejora Normativa en Colombia

Antecedente y Herramientas	Normatividad	Contenido de las disposiciones
Protección del ordenamiento jurídico y técnica normativa	Decreto 1649 de 2014, Art 14	La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República (SJPR) es la encargada de centralizar y coordinar la producción normativa que implica aprobación por parte del Presidente de la República de la Rama Ejecutiva del orden nacional.
	Directiva Presidencial 01 de 2005	Ordenes en materia de racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico, contemplando la expedición de Decretos Únicos Compilatorios de carácter reglamentario.
	Decreto 1345 de 2010	Directrices de técnica normativa (lenguaje claro, estructura y manual) para la elaboración de proyectos de decreto y resoluciones.
	Decreto 2897 de 2011	Definición de objetivos, estructura orgánica y funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD) incluyendo las dirigidas a garantizar el ordenamiento jurídico.
Política de simplificación de trámites	Decreto 2150 de 1995	Eliminación y reforma de regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública ¹³ .
	Ley 489 de 1998, Art. 18	Introducción de la simplificación de trámites como un objetivo permanente de la administración pública.
	Decreto 1122 de 1999	Reforma y supresión de regulaciones, procedimientos o trámites.

¹¹ Ver anexo 3 Influencia de la regulación/normatividad en el mercado laboral y de bienes y servicios.

¹² Tomado de <http://www.oecd.org/eco/structuralreformsmoreimportantthaneverforastrongandbalancedeconomicrecovery.htm> septiembre de 2014.

Antecedente y Herramientas	Normatividad	Contenido de las disposiciones
	Decreto 266 de 2000	
	Ley 962 de 2005	Ley de Simplificación de Trámites, incluyendo la creación del Sistema Único de Información de Trámites (SUIT).
	Decreto 4669 de 2005	Creación del Grupo de Racionalización de Regulaciones y Trámites (GRAT).
	Decreto – Ley 019 de 2012	Reforma de trámites, procedimientos y regulaciones innecesarios existentes en la Administración Pública.
Inventario Normativo	Ley 489 de 1998, , Art. 119,	Definición del Diario Oficial como el repositorio público de la normatividad, administrado por la Imprenta Nacional de Colombia.
	Directiva Presidencial No. 1 de 2005	Creación Sistema Único de Información Normativa (SUIN) junto con el Formato Único Normativo (FUNOR), que serían administrados por el Ministerio del Interior y de Justicia, hoy Ministerio de Justicia y del Derecho.
	Decreto 2693 de 2012	Estrategia de Gobierno en incluye la obligatoriedad de presentar la <i>normatividad</i> en la página web de las entidades públicas. (Normograma).
Abogacía de la competencia	Ley 1340 de 2009	Marco legal de la Política de competencia, y faculta a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) para ejercer la Abogacía de la Competencia, a partir de la emisión de concepto no vinculante sobre proyectos de norma que afecten la libre competencia en los mercados.
	Decreto 2897 de 2010	
Consulta pública	Decreto 2696 de 2004	Obligatoriedad, para las Comisiones de Regulación, de publicar en su página web todos los proyectos de resolución de carácter general no tarifarios, 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.
	Ley 1437 de 2011, art. 8, núm. 8:	El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que la información asociada, entre otras cosas, con “ <i>los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas</i> ”.
	Decreto 1345 de 2010	Los proyectos de normatividad deben darse a conocer al público a través de medios electrónicos o por correo físico.
	Decreto 1844 de 2013	Todos los proyectos de reglamentación técnica deben notificados ante los socios comerciales de Colombia y la Organización Mundial del Comercio (OMC) bajo la coordinación del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.
Análisis de impacto normativo	Decreto 2696 de 2004	Las Comisiones de Regulación tienen la obligación de adelantar estudios de impacto económico anteriores a la expedición de la regulación, con requerimientos específicos para el caso de los marcos tarifarios. Además estas entidades deben presentar un informe cada tres años con “un estudio del impacto del marco regulatorio en su conjunto, sobre la sostenibilidad, viabilidad y dinámica del sector respectivo”, y hacerlo público cinco días hábiles luego de su envío a Presidencia.
	Ley 962 de 2005 Decreto 4669 de 2005	El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) exige una Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) a los trámites, evaluando costos de implementación sobre ciudadanos y empresarios por nuevos trámites. Además de la descripción del trámite y su justificación legal, su proceso, los potenciales beneficios tanto para entidades públicas como para los usuarios, la inexistencia de alternativas a más bajo costo y los costos y recursos financieros requeridos para la implementación.
	Decreto 1844 de 2013	Se incluye de manera explícita la solicitud de acompañar las propuestas de reglamentos técnicos con los estudios técnicos que sustenten las medidas propuestas.
Agenda regulatoria	Decreto 2696 de 2004	Las Comisiones de Regulación deben definir una agenda regulatoria anual de carácter indicativo, la cual debe publicarse antes del 30 de Octubre de cada año. Y responder a los comentarios de los interesados en los diez (10) días siguientes a la fecha de la publicación.
Gobierno en Línea	Decreto 1151 de 2008 Decreto 2693 de 2012	Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea .de obligatorio cumplimiento.
Intercambio de Información	Decretos 235 de 2010 Decretos 2280 de 2010	Regula el intercambio de información entre entidades para el cumplimiento de funciones públicas.
Acceso al Comité de	<i>Initial Memorandum</i>	Luego de la “Revisión de Política Regulatoria: Más allá de la simplificación administrativa” realizada por la OCDE, el Gobierno colombiano asumió

Antecedente y Herramientas	Normatividad	Contenido de las disposiciones
Política Regulatoria (CPR) de la OCDE		compromisos dirigidos a mejorar la calidad de la normatividad como parte del proceso de acceso al Comité de Política Regulatoria.
	Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Ley 1450 de 2011, Art. 47	El PND 2014 definió dentro de la política de internacionalización el ingreso a Comités y grupos especializado de la OCDE, entre los cuales se encuentra el Comité de Política Regulatoria

Fuente: DDE-DNP (2014).

Por otro lado, una excesiva regulación puede no ser favorable para la seguridad jurídica. De acuerdo con un estudio realizado por el Ministerio de Justicia y de Derecho, durante los años de 2007 y 2011, el Poder Ejecutivo en Colombia expidió 4.039 decretos, de los cuales 1.645 correspondieron a aquellos decretos sustanciales y los demás a actos administrativos de trámite, de nombramiento y otros de carácter particular.¹³ (Minjusticia, 2012).

III. DIAGNÓSTICO

A. Problema central: Bajos niveles de confianza, efectividad, transparencia y calidad en la producción normativa de la Rama Ejecutiva colombiana que afectan la competitividad del país

Como se describe en la sección anterior, Colombia ha adelantado diversos esfuerzos para mejorar la calidad de los instrumentos jurídicos orientados a brindar protección del ordenamiento jurídico, garantizar que las normas se ajusten con los principios constitucionales que rigen el funcionamiento del Estado colombiano y brinden seguridad jurídica. Sin embargo, se evidencia la ausencia de una política y una institucionalidad, así como un bajo uso de herramientas orientadas a propiciar la eficiencia económica y social en la producción normativa en el país. Esto, ha propiciado una serie de efectos que se detallan en la siguiente subsección.

B. Efectos del problema central

1. *Normas contradictorias o poco claras.*

En Colombia no es extraño que los ciudadanos, las empresas e incluso los agentes que hacen parte del Estado se enfrenten a normas contradictorias. Esta situación genera costos para su cumplimiento al no tener certeza del marco normativo que deben emplear, ni cómo

¹³ El alcance del documento incluyó 14 ministerios y 2 departamentos administrativos. Ver anexo 4

interpretarlo y aplicarlo. Por ejemplo, las empresas ven limitada su iniciativa empresarial al no tener certeza de cuáles son las reglas de juego a las que deben atenerse¹⁴, y en otros casos como consecuencia de la aparición de deberes y obligaciones que no se tenían previstos antes de elegir entre cursos de acción frente a una temática determinada.

Así mismo, algunas normas no resultan lo suficientemente claras ni para los ciudadanos ni para las mismas autoridades, tanto desde el punto de vista sustancial como por el lenguaje utilizado. Se encuentran casos en los cuales, por su alto nivel técnico implican un grado de complejidad en su construcción, interpretación e implementación. Incluso existen situaciones en las cuales la ambigüedad de la norma permite una interpretación positiva acerca de la ejecución de actividades que se encuentran prohibidas en la normatividad.

Finalmente, la falta de coordinación institucional para la producción normativa puede conllevar a la expedición de instrumentos jurídicos que, a pesar de tratar el mismo tema o fenómeno, generan diferentes tipos de exigencias sin sopesar los costos que ello puede generar.¹⁵

2. Desconocimiento del impacto social, económico y ambiental en el proceso de producción normativa.

En Colombia han sido muy escasos los esfuerzos por medir el impacto en la producción normativa. Esto dificulta evaluar si los beneficios esperados de las normas a expedir superan los costos y externalidades asociados para el Estado, la empresa, y en general la sociedad. Sin el uso sistemático de herramientas de medición de impacto no es posible garantizar la eficiencia de la intervención del Estado en los objetivos que le son definidos en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

Sin embargo, se debe resaltar algunas iniciativas en este sentido: (i) la MIR solicitada por DAFP en el marco de la política antitrámites; (ii) la evaluación del marco regulatorio que efectúan periódicamente las Comisiones de Regulación; y (iii) el desarrollo de pilotos de Análisis

¹⁴ En Colombia la percepción sobre la facilidad para acceder a información acerca de los cambios en las políticas gubernamentales y las regulaciones relacionadas con negocios es menos favorable que en México o Chile. De acuerdo a los resultados del indicador de percepción “Transparencia en la elaboración de políticas gubernamentales” del FEM (2012), que responde a la pregunta: ¿qué tan fácil es para los negocios en su país obtener información acerca de los cambios en las regulaciones y políticas gubernamentales que puedan afectar su actividad? (1 = imposible; 7 = extremadamente fácil), Colombia se ubica en el puesto 83 (4,1 Valor) de 144 países.

¹⁵ A manera de ejemplo se puede citar la situación asociada a las normas contables antes de la expedición de Ley 1314 de 2009, en donde existían: 19 planes únicos de cuentas (PUC) y 38 entidades con facultades para emitir normas contables entre estas Superintendencias, Ministerios, Comisiones de Regulación, Contaduría, DIAN, entre otras.

de Impacto Normativo para la construcción de reglamentos técnicos liderado por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo.

3. *Los mecanismos de consulta pública contemplados para la producción normativa son débilmente difundidos, poco efectivos y considerablemente heterogéneos.*

La legislación colombiana ha desarrollado instrumentos para involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones que los afecta, como la consulta pública. No obstante, este mecanismo se viene aplicando de manera descoordinada y dispersa, sin brindar certeza a los ciudadanos respecto de los tiempos y criterios mínimos a los cuales debe someterse esta práctica.

De otra parte, la falta de un lineamiento que fije procesos de respuesta de parte de las entidades a las observaciones que presentan los ciudadanos en los procesos de consulta genera un desestímulo a la participación, además de minar la transparencia del proceso de producción normativo.

Finalmente, en ausencia de un uso sistemático de análisis del impacto normativo, en general la información a disposición de los interesados sólo es el proyecto de norma. No existe ninguna obligatoriedad ni el incentivo para publicar los análisis realizados para llegar al proyecto de norma, no se explica al ciudadano o empresario el objetivo, el impacto potencial, y la carga que puede representar el nuevo proyecto normativo.

C. Causas del problema central

Los aspectos presentados en la sección anterior generan condiciones que propician el aumento de costos de transacción, que a su vez afectan el bienestar social, la competitividad y las expectativas de inversión en el país. Adicionalmente, incrementan los costos de control del cumplimiento de las normas y la posibilidad misma de implementarlas, así como la cantidad de pleitos entre los particulares, y entre estos y el Estado.

Como resultado de lo anterior, la falta de estándares para la producción normativa se refleja en el menoscabo de la legitimidad del ejecutivo y en la baja efectividad de la intervención pública en la economía y la sociedad. Adicionalmente, la ausencia de herramientas para evaluar el impacto normativo ha abierto la posibilidad de generar cargas excesivas para la sociedad, lo

cual no sólo incide negativamente en la competitividad del país sino también en la protección de los derechos de sus ciudadanos. Con el fin de intentar dar solución a las situaciones señaladas, resulta necesario superar las barreras que se describen a continuación.

1. Debilidad en la coordinación del proceso de producción normativa y la articulación de acciones dirigidas a garantizar la mejora de la producción normativa.

La falta de coordinación para la emisión de normas en varias etapas del proceso de su preparación presente a nivel intra-institucional y a nivel interinstitucional, resulta en normas confusas, a veces contradictorias o cuya aplicación ocasionalmente no se puede garantizar.

A nivel intra-institucional, la ausencia del trabajo conjunto entre las áreas técnicas y jurídicas para el desarrollo de una norma puede generar la expedición de normatividad con insuficiente revisión jurídica¹⁶ que, puede estar en contradicción con otra norma o ser inviable jurídicamente. Por ejemplo, un estudio contratado por el Ministerio de Justicia y Derecho (MJD) señaló que el 20% de las leyes expedidas durante los últimos 10 años han tenido problemas de constitucionalidad (MJD, 2013).

A nivel interinstitucional, la falta de coordinación puede resultar en la omisión de entidades que deben participar en el proceso de producción normativa, generando normas poco consensuadas al interior del gobierno. Así mismo, desde la perspectiva de los grupos de interés, resulta frecuente la expedición de normas sin la debida consulta a actores relevantes, derivando en normas con dificultad de cumplimiento y supervisión.

Por ejemplo, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República centraliza las propuestas legislativas y lo relacionado con la potestad reglamentaria del ejecutivo para verificar la legalidad y la coherencia de estos instrumentos jurídicos. Sin embargo, no es de su competencia verificar la consistencia técnica, analizar el impacto de la norma, ni establecer estándares para garantizar la eficiencia económica y social de la misma.

Es evidente entonces que la ausencia, en el orden nacional de la Rama Ejecutiva, de una instancia encargada explícitamente de articular las acciones dirigidas a garantizar la mejora de la

¹⁶ En esto coinciden las Oficinas Jurídicas de los ministerios y la Secretaría Jurídica de la Presidencia, siendo esta última reiterativa en este punto.

producción normativa y de coordinar el proceso normativo en su conjunto, genera grandes traumatismos en la eficiencia y aplicabilidad de las normas. En últimas, tal ausencia debilita el sistema de producción normativa y las capacidades del Estado colombiano para utilizar la norma como un instrumento efectivo de intervención pública.

2. Las capacidades y lineamientos que permiten e incentivan la toma de decisiones con base en evidencia sobre los posibles impactos (económicos, sociales, y ambientales, entre otros) son insuficientes.

A nivel internacional, la adopción de herramientas de análisis de impacto normativo ha permitido mejorar la calidad de las normas al identificar el problema, considerar diferentes alternativas de solución y establecer mecanismos claros para el cumplimiento efectivo de la norma.

En Colombia no existe actualmente la obligatoriedad para el uso de una metodología estándar para este tipo de análisis, que considere la evaluación de diferentes alternativas de solución a un problema público, incluyendo la de no regular, la estimación de costos, beneficios y externalidades de las alternativas, la identificación y participación de los actores afectados, y los mecanismos de implementación de la norma, entre otros.

A pesar de algunas iniciativas¹⁷, el uso de herramientas y metodologías dirigidas a examinar el impacto previo a la emisión de la norma no es el más adecuado, ni su aplicación es extendida, generando normas que no siempre responden a los objetivos para los cuales fueron creadas. Adicionalmente, las entidades no cuentan con información suficiente para la elaboración de este tipo de análisis, ni existe un proceso de control del flujo de producción normativa que permita sistemáticamente revisar las propuestas normativas y hacerles seguimiento.

¹⁷ Las comisiones de regulación adelantan evaluaciones de sus regulaciones y evalúan cada 3 años su marco regulatorio. Por su parte, el Ministerio de Comercio, Industria y Comercio desarrolló un piloto de elaboración de un Análisis de Impacto Normativo para reglamentos técnicos.

3. Las prácticas de consulta y transparencia asociadas al proceso de producción normativa son insuficientes para garantizar su calidad.

El uso de herramientas que aseguren una adecuada consulta y contribuyan a un desarrollo transparente del proceso de producción normativa es insuficiente, poco difundido y no establece unos estándares mínimos que garanticen su efectividad.

En términos de consulta, faltan lineamientos unificados que orienten el diseño y la ejecución de los mecanismos de consulta existentes, que determinen los plazos en los cuales se debe llevar a cabo la participación institucional y ciudadana, así como los criterios y metodologías para la retroalimentación a la opinión ciudadana recibida durante la respectiva consulta. Esta situación se explica, en parte, por el amplio margen de discreción establecido en el numeral 8¹⁸ del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, respecto a los medios, el tiempo, las respuestas y la información. Finalmente, se debe resaltar el hecho que a pesar que la consulta pública es obligatoria, no es posible afirmar que todas las entidades de la Rama Ejecutiva cumplen de manera adecuada con este requisito, puesto que no hay una instancia que se encargue de su verificación.

Las consultas, cuando se adelantan, tienden a realizarse de un modo general, principalmente a través de páginas web o de espacios de diálogo, sin tomar en cuenta las diferencias de la población en términos de acceso, características poblacionales y diversidad territorial. Por consiguiente, estos procesos fallan en la generación de vínculos claros entre la realidad nacional y la normatividad producida. Aunado a esto, los procesos de consulta tienden a limitarse a la recepción de comentarios y propuestas, siendo poco claros en términos de la forma en la que se desarrollarán, la manera en la que se utilizarán los insumos generados, cómo se responderá frente a los mismos y la medida en la que estos insumos podrán, o no, ser incluidos en la norma.

Aunque existe obligatoriedad de publicidad de las normas, la transparencia de los procesos de producción normativa también se ve afectada por la ausencia de lineamientos claros para la publicación de la información utilizada en el proceso de construcción de las normas (investigaciones, estudios, referentes internacionales, documentos de avance, análisis de

¹⁸ En este numeral se definió que cada autoridad “adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general” para recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas a proyectos específicos de normatividad.

impactos normativos), y para la retroalimentación a la ciudadanía sobre los resultados del proceso de consulta.

4. Debilidad de capacidades en las entidades de la Rama Ejecutiva encargadas de la producción normativa y de su supervisión.

Las capacidades técnicas en producción normativa de las entidades del Gobierno Nacional son heterogéneas, y en algunos casos no existen áreas dedicadas exclusivamente a esta función. La Rama Ejecutiva cuenta con escasos programas de capacitación en temas de teoría de la regulación y teoría económica, y con escasas herramientas de mejora de la producción normativa.

Actualmente, los funcionarios públicos con responsabilidades normativas y de supervisión en la mayoría de los casos carecen de las capacidades y competencias técnicas requeridas para implementar programas y herramientas de mejora de la producción normativa¹⁹.

Considerando el alto grado de complejidad y actores vinculados al ciclo de gobernanza normativa en Colombia, los recursos financieros y humanos de las áreas técnicas y jurídicas dirigidos a garantizar la calidad de la producción normativa no son suficientes y son pocas las actividades realizadas para mejorar las capacidades de los reguladores (OCDE, 2013).

5. El inventario normativo no permite establecer de manera sencilla las normas vigentes y que aplican a determinado sector.

Aunque existen disposiciones, como la Directiva Presidencial 1 de 2005 y el Decreto 2897 de 2011, dirigidas a dar un manejo que permita la adecuada administración de las normas emitidas entre las cuales le corresponde al Ministerio de Justicia y el Derecho la administración del SUIN²⁰, la herramienta actual de organización no es completa y además presenta

¹⁹ El cuestionario respondido por algunas entidades para el desarrollo de una evaluación de la política normativa de Colombia adelantado por la OCDE evidenció la necesidad de reforzar algunos aspectos relacionados con el ciclo de gobernanza regulatoria y ciertas herramientas asociadas.

²⁰ A partir de la incisión del Ministerio del Interior y de Justicia, el nuevo Ministerio de Justicia y del Derecho, en acato de sus funciones definidas en el Decreto 2897 de 2011, ha venido planeando el rediseño y operatividad del SUIN, de manera que sea posible ofrecer a la ciudadanía un sistema de información jurídica confiable, plenamente funcional y sostenible, que además logre articularse con las demás herramientas de repositorio legal con las que cuenta el Estado colombiano. Con este enfoque, en el 2012 el MJD concretó una alianza con el Banco de la República y la Presidencia de la República para ceder al Ministerio el Sistema JURISCOL que venía administrando el Banco de la República. Esta cesión se realizó considerando que la información jurídica contenida en JURISCOL complementa la reposada en el SUIN, pues el primero contiene las leyes y decretos expedidos hasta la fecha desde 1982, así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional desde 1992 y la normatividad y jurisprudencia relacionada con el quehacer misional del Banco de la República. De esta manera, el objetivo es que una vez integradas las dos bases de datos el Ministerio pueda

importantes oportunidades de mejora en materia de consulta por parte de los ciudadanos y empresarios en un lenguaje claro²¹.

Finalmente, aunque se han adelantado algunos esfuerzos para la racionalización de trámites, como el Decreto 019 de 2012²² no es una práctica común que se revise el ordenamiento jurídico con el objetivo de simplificarlo o racionalizarlo. No se ha realizado nunca una tala normativa integral²³. Adicionalmente, como no se cuenta con metodologías de AIN, ni obligación de aplicarlas, tampoco se tienen instructivos ni criterios claros para evaluar las normas existentes, lo que dificulta llevar a cabo procesos de depuración normativa.

IV. OBJETIVOS

A. Objetivo central

El objetivo central de esta política es sentar las bases para generar las capacidades institucionales para la implementación de la metodología de análisis de impacto normativo en el proceso de emisión de la normatividad en la Rama Ejecutiva del orden nacional.

B. Objetivos específicos de corto plazo

- 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.

realizar de manera más diligente el análisis de vigencia, así como ampliar el alcance de la nueva herramienta SUIN-JURISCOL a todos los instrumentos jurídicos que componen el inventario normativo.

²¹ El SUIN puede concebirse como el esfuerzo del Gobierno Nacional por contar con un repositorio oficial y vigente de leyes y decretos. Sin embargo, en el país se cuenta con otras iniciativas de inventarios normativos gestionadas por otros entes del Estado colombiano como la página oficial de la Secretaría del Senado de la República administrada por la rama legislativa y el Régimen legal de Bogotá D.C. – Compilación de la legislación (Normatividad, Doctrina y Jurisprudencia) aplicable al Distrito Capital. Sin embargo, ninguna de estas iniciativas, ni siquiera la del SUIN, involucra el universo que conforma el ordenamiento jurídico colombiano.

²² Por el cual se permitió suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

²³ Es necesario destacar que desde el 2012 viene funcionando el Comité para la depuración y racionalización del ordenamiento jurídico; sin embargo, su objetivo se centra en el nivel de leyes y decretos legislativos.

- 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.

C. Objetivos específicos de largo plazo

- 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 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.

V. ESTRATEGIAS Y PLAN DE ACCION

Para el cumplimiento de los objetivos de la política de Mejora Normativa en la Rama Ejecutiva del Poder Público planteados en la sección anterior se propone la realización de acciones en dos fases. La primera contempla un horizonte temporal de tres años (Anexo 5. Plan de Acción) mientras que la segunda fase contempla acciones de mediano y largo plazo. En lo que sigue se presenta una descripción de cada fase.

A. Primera Fase: los primeros tres años

Dentro de la primera fase se plantean cinco estrategias definidas a partir de la problemática identificada en el diagnóstico. Además también considera las recomendaciones de

reforma regulatoria y normativa realizadas por la OCDE. A continuación se presentan cada una de las estrategias:

1. Establecimiento de una institucionalidad que se encargue de las actividades de coordinación, articulación y promoción de la implementación del Análisis de Impacto Normativo en la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Para el éxito de la Política de Mejora Normativa es determinante contar con una institucionalidad de alto nivel, que promueva la mejora continua en la producción normativa entre los entes del Ejecutivo del orden nacional. Para ello, la propuesta tiene como actividad principal la creación de una Comité para la Mejora Normativa y su respectiva Secretaría técnica.

Comité para la Mejora Normativa

El Comité será una instancia de carácter técnico para la coordinación y orientación de la Política de Mejora Normativa, sin perjuicio de las funciones específicas de producción normativa propias de las entidades del orden nacional de la Rama Ejecutiva. Las decisiones de carácter técnico a cargo de éste Comité estarán basadas en los insumos técnicos suministrados por su Secretaría Técnica. Este Comité se incorporará al Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) en el cual se articulan las normas, actividades, recursos, programas e instituciones públicas y privadas que prevén y promueven la puesta en marcha de una política de productividad y competitividad.

De conformidad con las funciones y actividades lideradas desde el Gobierno Nacional en materia de mejora en la producción normativa, el Comité deberá estar conformado por las siguientes entidades, cuya representatividad deberá ubicarse como mínimo a nivel viceministerial o de subdirección:

- **Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica (DAPRE)**, por su función de apoyo en el estudio de la legalidad y conveniencia de los distintos actos legales, administrativos y reglamentarios, específicamente es necesario contar con la participación de:

- a. *Secretaría Jurídica de Presidencia* en su función de revisión sobre los proyectos de decretos sometidos a consideración del Presidente de la República.
 - b. *Consejería Presidencial del Sistema de Competitividad e Innovación*, con su función de recomendación de mecanismos de coordinación en materia de competitividad.
- **Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)**, por su función de orientar y evaluar la política de racionalización y aprobación de trámites adoptada por el Gobierno Nacional. Adicionalmente, por formular la política en materia de estructura organizacional y de empleo público (competencias).
- **Departamento Nacional de Planeación (DNP)**, en relación exclusiva con su función de coordinar el trabajo de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de resultados de políticas del Gobierno Nacional con los ministerios, departamentos administrativos y entidades territoriales, así como la de brindar apoyo técnico a las entidades públicas del orden nacional para el desarrollo de sus funciones en los temas de competencia del DNP.

Gráfica 3: Estructura Comité de Mejora Normativa



Fuente: DDE-DNP (2014)

Dentro de las principales funciones del Comité para la Mejora Normativa, se deberán encontrar las siguientes:

- Coordinar la implementación de las estrategias de mejora en la calidad normativa de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

- Coordinar los esfuerzos existentes en Mejora Normativa de las entidades del orden nacional de la Rama Ejecutiva
- Establecer los lineamientos de política de Mejora Normativa de largo plazo.
- Adoptar y divulgar mejores prácticas en materia de calidad en la producción normativa, y producir lineamientos y guías metodológicas para las entidades del orden nacional, las cuales incluirán el uso de los medios electrónicos.
- Definir y promover el uso de herramientas y estándares para la mejora en la producción normativa en tres ejes principales: AIN, gestión del inventario normativo y consulta y transparencia normativa.

La Secretaría Técnica del Comité para la Mejora Normativa será asumida por el Departamento Nacional de Planeación pues es una entidad técnica transversal del Gobierno, cuyas principales responsabilidades incluirán:

- Proponer al Comité para la Mejora Normativa las condiciones de implementación de los estándares y herramientas para la mejora en la producción normativa en las áreas de AIN, gestión del inventario normativo y mecanismos de consulta y transparencia normativa.
- Proponer al Comité para la Mejora Normativa la gradualidad para la implementación de los estándares y herramientas para la mejora en la producción normativa en las áreas de AIN, gestión del inventario normativo y consulta y transparencia normativa.
- Construir, coordinar y consolidar las capacidades para la implementación de la política de mejora en la producción normativa de la Rama Ejecutiva del Poder Público a través de un plan de capacitación y divulgación que permita la participación de todos los niveles de gobierno.
- Promover y divulgar los beneficios de la política de Mejora Normativa para la competitividad de la Rama Ejecutiva del Poder Público como herramienta determinante para el buen gobierno, la competitividad y el desarrollo económico y social, incluyendo tanto el orden nacional como el territorial.
- Hacer seguimiento al cumplimiento de los estándares y herramientas definidos por la política para la mejora de la producción normativa de la Rama Ejecutiva del Poder Público en las entidades vinculadas en la primera etapa de la Política y preparar informes de avance de la implementación de la política, cuando sea requerido, para presentarlos a la Comité para la Mejora Normativa.

- Coordinar y apoyar la implementación de las estrategias de mejora de la producción normativa.

Para garantizar que el DNP, en calidad de Secretaria Técnica de este Comité, cuente con las capacidades necesarias para el desarrollo satisfactorio de las anteriores responsabilidades, ésta entidad deberá conformar un grupo de trabajo multidisciplinario dedicado a dicha actividad, que cuente con las capacidades técnicas suficientes para las labores que deberá desempeñar.

Teniendo en cuenta la experiencia en términos de coordinación institucional de varios comités existentes (como el Comité Institucional de Desarrollo Administrativo²⁴), es recomendable que el Comité para la Mejora Normativa evalúe la pertinencia de utilizar esos mecanismos para difundir al interior de las entidades los lineamientos, estándares y herramientas de la política para la mejora de la producción normativa, además de garantizar la coordinación entre diferentes áreas (técnicas y jurídicas) con responsabilidad en la emisión de normas. El objetivo de dicha evaluación será contar con agentes responsables de la diseminación del conocimiento y el uso de técnicas y herramientas propias de la política de mejora de la producción normativa en su entidad, además de tener identificado el enlace directo para coordinarse con el Comité.

El Comité podrá contar con la participación, en calidad de invitados, de otras entidades del Gobierno Nacional, representantes de las ramas del Poder Público, los organismos de control y vigilancia, representantes de la academia, de los consumidores, del sector privado, del tercer sector, cuando así lo considere necesario, según la agenda a desarrollar. En particular se podrá invitar a:

- El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), como garante de la consistencia de la reglamentación técnica colombiana con los acuerdos internacionales previamente adquiridos
- El Ministerio de Justicia y del Derecho, es su calidad de garante del ordenamiento jurídico, será invitado permanente en la Comisión para garantizar la adecuada articulación con iniciativas dirigidas a garantizar la calidad jurídica y formal de la norma en Colombia

²⁴ Dentro de la políticas de desarrollo administrativo que se tratan en este Comité se encuentran: a) Gestión misional y de Gobierno, b) Transparencia, participación y servicio al ciudadano, c) Gestión del talento humano, d) Eficiencia administrativa y f) Gobierno en línea.

- El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), no en calidad de regulador sino exclusivamente por su función de formular, adoptar, promover y coordinar las políticas y estrategias en materia de Gobierno en Línea (GEL).

2. Implementación de una estrategia de generación y fortalecimiento de capacidades para la gestión y uso de herramientas de mejora en la producción normativa.

La generación de capacidades en los funcionarios y actores relevantes es un requisito indispensable para la adecuada implementación de la metodología de Análisis de Impacto Normativo. La Secretaría Técnica del Comité para la Mejora Normativa deberá generar una estrategia de capacitación y divulgación, transversal entre entidades y sectores, sostenible en el tiempo y escalable a todos los niveles de la administración pública, en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función pública, como líder en el tema de empleo público (competencias).

Esta estrategia busca fortalecer los equipos técnicos y jurídicos vinculados al proceso de emisión de normatividad de la Rama Ejecutiva de orden nacional, mediante la presentación de herramientas cuantitativas y cualitativas en dos ejes principales:

- Temas básicos de regulación, tales como teoría económica, derecho administrativo, derecho económico y teoría de la regulación, política de competencia, entre otros.
- Herramientas para la promoción de la calidad normativa en tres áreas específicas: (i) Análisis de Impacto Normativo, que permitan identificar y valorar las mejores alternativas de intervención pública; (ii) gestión del inventario (acervo legal y simplificación administrativa); y (iii) consulta y transparencia normativa (consulta pública, divulgación y agenda normativa).

3. Implementación de la herramienta de Análisis de Impacto Normativo (AIN) en la Rama Ejecutiva en el orden nacional.

Con el fin de adoptar una herramienta que facilite la toma de decisiones con base en el análisis sobre los posibles impactos de las normas y ofrezca información sobre la mejor alternativa de intervención, se desarrollará una estrategia gradual para el uso del AIN por parte de un número determinado de entidades.

La introducción del uso de AIN y la implementación de un Sistema de Revisión de los AIN estará a cargo de la Secretaría Técnica de la Comité para la Mejora Normativa, y se realizará de manera progresiva a través de un programa piloto.

Las entidades participantes del Programa Piloto de AIN y del Sistema de Revisión de los AIN serán responsables por:

- Proponer problemáticas reales y relevantes para conducir el Piloto.
- Asignar los recursos humanos necesarios y constantes que garanticen el desarrollo del Piloto y culminación exitosa del mismo.
- Socializar los resultados del Piloto.
- Diseminar los conocimientos adquiridos en el Piloto dentro de la entidad.

Además de los componentes técnicos estándar adoptados internacionalmente en una AIN, el diseño de la herramienta a implementarse en el país deberá evaluar la pertinencia de incluir criterios de impacto y armonización con las normas adoptadas del derecho internacional y con Acuerdos Internacionales que hayan sido suscritos por Colombia.

4. Establecimiento de lineamientos y guías mejorar la consulta pública y la transparencia del proceso normativo.

Considerando la importancia de avanzar hacia la definición de lineamientos que mejoren la calidad de los insumos requeridos para el proceso de Análisis de Impacto Normativo, el Comité promoverá insumos que permitan mejorar los siguientes temas: consulta pública y acceso a información en los procesos de producción normativa.

En términos de consulta pública se prepararán guías metodológicas sobre técnicas de consulta, teniendo en cuenta aspectos como: (i) participación de las entidades relacionadas con el tema desde la concepción de las iniciativas normativas; (ii) criterios para la identificación de interesados y la definición de canales de comunicación con los mismos; (iii) criterios diferenciados de consulta en función de la complejidad, importancia, sensibilidad, impacto, características de los consultados y demás variables relevantes respecto de los proyectos de producción normativa a ser consultados; (iv) momentos diferenciales para llevar a cabo el proceso de consulta de tal manera que ésta se garantice desde el inicio de la construcción del proyecto normativo, hasta su expedición; (v) lineamientos para que a partir de los procesos de

consulta se generen insumos que puedan ser utilizados durante el proceso de elaboración del proyecto normativo; (vi) criterios y condiciones para que la consulta se genere en condiciones equitativas para todos los actores interesados; y (vii) criterios para los procesos de retroalimentación a efectuarse por parte de las entidades, respecto de las opiniones manifestadas por los agentes interesados.²⁵

En términos de Acceso a la Información, se busca garantizar su acceso por parte de los actores partícipes del proceso de elaboración del proyecto normativo desde la planeación de la normatividad hasta la formulación de la misma, incluyendo la publicación oportuna de toda la información utilizada en el proceso de construcción del proyecto normativo, tales como resultados de consultorías, de los impactos normativos, comentarios a proyectos de producción normativa, conceptos, entre otros. Esta estrategia debe contemplar la vinculación y coordinación con las iniciativas que aborden el tema de transparencia y derecho de acceso a la información pública nacional, como la ley 1712 del 2014.

5. Definición y aplicación de los mecanismos y herramientas para la administración y racionalización del inventario normativo en un grupo de normas estratégicas para la competitividad.

Si bien se requiere una estrategia para facilitar el acceso y comprensión de las normas por parte de los ciudadanos, empresarios y la administración pública, y en la cual se busque la articulación con las acciones dirigidas a fortalecer el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho, se requiere generar herramientas a través de las cuales el Gobierno Nacional pueda avanzar en la actualización permanente y continua del inventario normativo y la racionalización de la producción normativa.

Es así como, el objetivo de la gestión del inventario normativo es dotar de criterios, guías y formularios que faciliten la construcción y mantenimiento de un repositorio normativo actualizado.

Finalmente, la implementación de esta Política estará definida en un Decreto que contenga el marco legal general de la Política de Mejora Normativa, sus principios, alcances y

²⁵ Identificar el tipo de actos a ser respondidos, la forma de retroalimentación (verbal, escrita, página web); publicación de comentarios y de respuesta a los comentarios; tiempo mínimo para efectuar la consulta en función de criterios a definirse.

objetivos, así como la incorporación al Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (competencias y responsabilidades) del Comité de Mejora Normativa.

B. Segunda fase: mediano y largo plazo de la Política de Mejora Normativa

Al término de la ejecución de la primera fase, el Gobierno Nacional expedirá una segunda fase de esta política que, considerando los resultados de la implementación de lo contenido en este documento Conpes, defina, entre otros aspectos, los criterios que han de regir los siguientes puntos:

- Creación de una instancia que asumirá las funciones del Comité para la Mejora Normativa, así como la supervisión de la política e instrumentos para garantizar la calidad de la producción normativa en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.
- La obligatoriedad del uso del AIN por parte de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional con iniciativa legislativa, potestad reglamentaria y función regulatoria, de acuerdo a los criterios de necesidad, impacto económico, impacto ambiental, impacto social, población afectada, entre otros que se definan.

VI. FINANCIAMIENTO

A continuación se presenta la matriz de financiamiento resumida por objetivo específico y estrategia del documento²⁶. El presupuesto indicativo contenido en el presente documento Conpes estará sometido al trámite y ejecución de los recursos de las entidades que participan en la elaboración y desarrollo de esta política, las cuales deberán priorizar el costo fiscal generado dentro de las apropiaciones presupuestales aprobadas, acordes con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector que garantice la adecuada y oportuna implementación de todas las acciones propuestas.

El Plan de Acción para dar cumplimiento a los objetivos contemplados en este documento asciende a un monto estimado de \$3.195 millones. En la Tabla 3 se presentan las inversiones y los costos de las acciones propuestas para el desarrollo de la primera fase de la política de mejora de la producción normativa de la Rama Ejecutiva del Estado.

²⁶ Para mayor detalle ver Anexo 5. Matriz Plan de Acción.

Tabla 3: Inversión en millones de pesos – (pesos corrientes)

LÍNEA DE INTERVENCIÓN	Año 1	Año 2	Año 3	Total
Capacitación y Divulgación	260	330	280	870
Análisis de Impacto Normativo	1.000	700	600	2.300
Otras herramientas de Mejora Normativa (Inventario, Consulta Pública, Transparencia)	25			25
Total	1.285	1.030	880	3.195

VII. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica (DAPRE), el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES:

1. Aprobar los lineamientos para sentar las bases de la Política de Mejora Normativa: Análisis de Impacto Normativo (AIN) contenidos en el presente documento. Asimismo, solicitar a las entidades involucradas su adecuada y oportuna implementación.
2. Solicitar a las entidades del Gobierno Nacional involucradas, la priorización de los recursos para la puesta en marcha del Plan de Acción contenido en este documento, las cuales deberán priorizar el costo fiscal generado dentro de las apropiaciones presupuestales aprobadas, acordes con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector que garantice la adecuada y oportuna implementación de todas las acciones propuestas.
3. Solicitar al Departamento Administrativo de Presidencia de la República, al Departamento Administrativo de la Función Pública, y al DNP adelantar las acciones necesarias para facilitar la institucionalización del Análisis de Impacto Normativo en el proceso de emisión normativa de la Rama Ejecutiva de orden nacional.
4. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo acompañar la implementación de las acciones incluidas en este documento, específicamente en su rol de líder del Subsistema

Nacional de la Calidad y revisor de la reglamentación técnica que se expide en el Gobierno Nacional (Decreto 1471 de 2014).

5. Solicitar a la Superintendencia de Industria y Comercio acompañar la implementación de las estrategias incluidas en este documento en los temas asociados a la política de competencia.
6. Solicitar al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones articular la estrategia de Gobierno en Línea con las acciones dirigidas a facilitar la consulta pública con el fin de mejorar el proceso de emisión de las normas usando TIC.
7. Solicitar al Departamento Administrativo de la Función Pública articular las acciones de esta política con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), el Sistema de Gestión de Calidad (SGC), y otras herramientas que permitan su divulgación y seguimiento en las entidades públicas de orden nacional.
8. Solicitar al Departamento Administrativo de Presidencia de la República, al Departamento Administrativo de la Función Pública, y al DNP adelantar las acciones necesarias para facilitar la incorporación del Análisis de Impacto Normativo ; incluyendo la preparación de las reformas reglamentarias definidas como producto del presente documento CONPES, como la modificación al Decreto 1345 de 2010 , para incorporar criterios de obligatoriedad, publicidad, consulta pública y la institucionalidad de seguimiento en el proceso de emisión normativa de la Rama Ejecutiva de orden nacional.
9. Sugerir a la Rama Legislativa la posibilidad de considerar la adopción de buenas prácticas, según estándares internacionales, en el proceso de emisión de normatividad.
10. Sugerir a las entidades territoriales la posibilidad de adoptar y fortalecer las medidas encaminadas a mejorar el proceso de emisión de normatividad y adoptar herramientas relacionadas con este proceso, tales como el Análisis de Impacto Normativo.
11. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación elaborar el reporte semestral de seguimiento del documento CONPES con los siguientes cortes, así como el respectivo informe de cierre:

Corte	Tiempo de emitido este documento
Primer corte	Cinco meses.
Segundo corte	Un año.
Tercer corte	Año y medio.
Informe de cierre	Dos años.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. (2013). *Doing Business 2014*. Washington: Banco Mundial.
- Carro Fernández - Valmayor, J. L., & Gómez - Ferrer Morant, R. (1978). La potesta reglamentaria del Gobierno y la Constitución. En A. Nieto, *34 artículos seleccionados de la revista de administración pública con ocasión de su centenario* (págs. 943 - 986). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- COFEMER. (22 de Septiembre de 2010). *COFEMER: Antecedentes*. Recuperado el 07 de Mayo de 2013, de COFEMER: <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=86>
- COFEMER. (22 de Septiembre de 2010). *Regulaciones: ¿Qué es la mejora regulatoria?* Recuperado el 28 de Marzo de 2013, de COFEMER: <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=90>
- DAFP (2012) Del Sistema de Desarrollo Administrativo al Modelo Integrado de Planeación y Gestión. http://portal.dafp.gov.co/mod/retrieve_docu_noti?no=148
http://www.dafp.gov.co/mod/retrieve_docu_noti?no=119
- Dinero.com. (2009). Cuentas claras. *Revista Dinero*.
- Djankov, S., McLiesh, C., & Ramalho, R. M. (2006). Regulation and Growth. *World Bank Working Paper*, 9.
- Gorgens, T., Paldam, M., & Wuertz, A. (2003). *How does public regulation affect growth?* University of Aarhus: Working paper N. 2003 - 14.
- Ibañez Najar, J. E. (2003). Alcance y límites de las potestades reguladora y reglamentaria. *Vniversitas*, 9 - 93.
- Jacobzone, S., Steiner, F., Lopez Ponton, E., & Job, E. (2010). *Assessing the Impact of Regulatory Management Systems: Preliminary Statistical and Econometric Estimates*. OCDE Publishing: OCDE Working Papers on Public Governance N. 17.
- Jalilian, H., Kirkpatrick, C., & Parker, D. (2007). The impact of regulation in developing countries: a cross sectional analysis. *World Development*, 87 - 103.
- MinJusticia (2012). Estudio de seguridad jurídica- Fundamentos del estudio sobre la calidad reglamentaria. Consultoría no publicada
- OCDE. (2010). *Economic policy reforms: Going for Growth*. Paris: OCDE.
- OCDE. (2011). *Regulatory policy and governance: Supporting economic growth and serving the public interest*. Paris: OCDE.
- OCDE. (2012). *Recomendación del consejo sobre política y gobernanza regulatoria*. París: OCDE.

- OCDE. (s.f.). *Better regulation in europe: An OCDE assesment of regulatory capacity in the 15 original member states of the UE*. Paris: OCDE.
- OCDE. (2011). *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*. París: OCDE Publishing.
- OCDE. (2012). *Recomendación del consejo sobre política y gobernanza regulatoria*. París: OCDE Publishing.
- Parker, D., & Kirkpatrick, C. (2012). *The economic impact of regulatory policy: a literature review of quantitative evidence*. Paris: OCDE Publishing.
- Ponce Solé, J. (2011). Crisis económica, deberes jurídicos de economía y eficiencia y derecho administrativo. En A. Blasco Esteve, *El derecho público en la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo derecho administrativo* (págs. 459 - 473). Palma de Mallorca: Instituto Nacional de Administración Pública.

ANEXO 1. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA PARA LA MEJORA DE LA PRODUCCIÓN NORMATIVA

A continuación se hará referencia a experiencias en algunos países miembros y no-miembros de la OCDE: Estados Unidos, Reino Unido, México y Brasil. La selección de estos ejemplos obedece a la posibilidad de ofrecer un panorama de áreas distintas de la *Política* y la manera como se desarrolla en Estados pertenecientes a familias y culturas jurídicas diversas.

País	Sistema Jurídico	Aspectos relevantes en materia de política para la mejora de la producción normativa
Estados Unidos	Anglosajón (Derecho común)	Es considerado como uno de los países miembros de la OCDE con mejores resultados en materia de: transparencia, gobierno abierto y cuantificación de los costos de la regulación. El desarrollo de la política de producción y calidad normativa inicia en los años 70. Actualmente es administrada por la Oficina para la Información y Asuntos Regulatorios (OIRA, por sus siglas en inglés). Esta es una oficina federal, creada por el Congreso en la Ley de Reducción de Trámites de 1980; hace parte de la Oficina de Administración y Presupuesto, la cual a su vez pertenece a la Oficina Ejecutiva del Presidente. Se destaca el proceso de consulta y transparencia, el cual se desarrolla desde 1946, que ha contribuido al fortalecimiento de la iniciativa de Gobierno Abierto. Esta última iniciativa fue fortalecida en 2009, para lo cual se partió del principio de escuchar la pluralidad de opiniones y valores en una sociedad abierta y pretendió fortalecer la rendición de cuentas, la confianza en el Estado, e incrementar la eficiencia y efectividad en el gobierno. El Departamento de Justicia cuenta con una Oficina de Política Legal que le permite planear a largo plazo con el fin de anticipar y dar forma a los debates nacionales sobre las diversas preguntas del ordenamiento jurídico que sobrevengan. Igualmente, coordina el desarrollo de la normativa y revisa todos los proyectos de normas desarrollados por el Departamento²⁷. Algunas de las funciones más importantes de esta oficina, en relación con el ordenamiento jurídico son: desarrollar estrategias y programas de implementación normativa, liderar las políticas de revisión de la normativa y coordinar los esfuerzos del Departamento para promover la agenda legislativa; y coordinar el desarrollo de la normativa y la revisión de todos los proyectos²⁸. Los proyectos son revisados para determinar su coherencia política, su apropiada coherencia entre los departamentos y entre las agencias así como el cumplimiento de todos los requisitos legales.
Reino Unido	Anglosajón (Derecho común)	En el caso de Reino Unido la política de producción y calidad normativa inicialmente estuvo en cabeza de una Unidad de Desregulación, la cual cambió en 1997 a la Unidad de Mejora Regulatoria, y a su denominación posterior en 1999 como Better Regulation Executive -BRE-, el cual hoy hace parte del Departamento de Negocios, Competencia y Habilidades (BIS, por sus siglas en inglés) del Ministerio de Negocios y Empresa, y es catalogado como uno de los mejores ejemplos de una unidad central para la supervisión de la política de producción y

²⁷ La Oficina de Política Legal del Departamento de Justicia de los EE.UU se encarga de “desarrollar e implementar las iniciativas de políticas importantes del Departamento, ocuparse de proyectos especiales que impliquen los intereses de múltiples componentes del Departamento, coordinar con otros componentes interesados del Departamento y otras dependencias del Poder Ejecutivo, y actuar como el principal asesor de políticas del Secretario de Justicia y Secretario de Justicia Adjunto de los Estados Unidos”. También tiene como función “analizar y coordinar todas las normas promulgadas por el Departamento y [todas sus dependencias]” Ver: http://www.justice.gov/spanish/agencies_spanish.html#OLP

²⁸ Ver :<http://www.justice.gov/olp/index.html>

		calidad normativa entre los países de la OCDE (2010, pág. 56). Desde el año 2006 el BRE tiene como responsabilidad principal la administración, coordinación y defensa de la agenda de mejora regulatoria de todo el gobierno inglés, para lo cual la cooperación y trabajo con los Departamentos y Agencias Regulatorias tiene un papel fundamental (OCDE 2010, págs. 66 - 67). Como parte de las herramientas que emplea el Reino Unido se destacan sus avances en varios puntos del ciclo de gobernanza regulatoria, como la evaluación ex ante y ex post de la regulación. Asimismo, presenta importantes adelantos en los procesos de consulta, por medio de los cuales se garantiza la transparencia de la actividad estatal.
México	Continental	Para México el desarrollo de su política regulatoria inicia en 1989 a partir de programas dirigidos al proceso de desregulación económica para transformarse en 1995 a programas para mejorar la regulación. En el año 2000 se institucionalizó la política de producción y calidad normativa a través de la creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria – COFEMER como la entidad encargada de liderar y supervisar la política de producción y calidad normativa (COFEMER, 2010). Entre las herramientas de mejora regulatoria utilizados por México se destacan la adopción de la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) y el desarrollo de la primera guillotina regulatoria en el mundo.
Brasil	Continental	En Brasil la creación de su política de producción y calidad normativa se origina en el lanzamiento del Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad Institucional para la Gestión en la Regulación (PRO – REG, por sus siglas en portugués) en el año 2007, para lo cual contó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo - BID. El objetivo de esta iniciativa fue el mejoramiento del sistema regulatorio y de las capacidades de coordinación entre las instituciones que participan en el proceso regulatorio. Asimismo PRO – REG previó la implementación de una institución de supervisión de la calidad regulatoria y la introducción de la Manifestación de Impacto Regulatorio - MIR como un instrumento para apoyar el proceso de toma de decisiones (OCDE, 2008, pág. 13).

Fuente: DDE – DNP

ANEXO 2. POLÍTICA NORMATIVA Y COMPETITIVIDAD EN COLOMBIA

En esta sección se presenta la posición de Colombia en las diferentes categorías asociadas a Mejora Normativa según tres escalafones de competitividad internacionalmente reconocidos.

1. *World Competitiveness Yearbook* (WCY) realizado por el *International Institute for Management Development* (IMD) en 2013 para un total de 60 países. En el ranking general Colombia se sitúa en la posición 48 y en la Gráfica 4 se presenta la posición para cada uno de los componentes del índice.

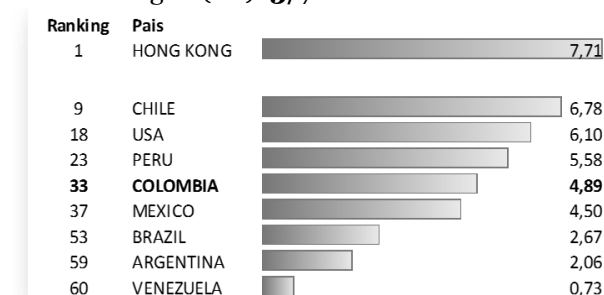
Gráfica 4: World Competitiveness Yearbook (WCY)

[Convención: Posición Colombia / Número de Países]

Marco Legal y Regulatorio

Posición Global: **33 / 60**

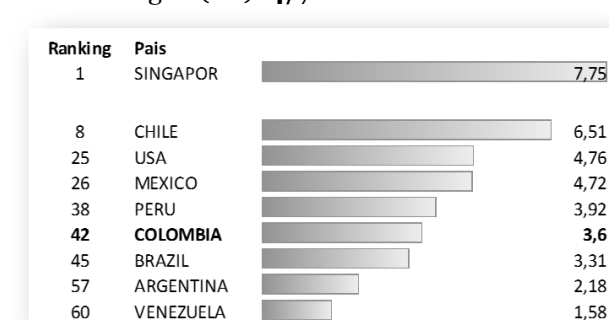
Posición Región(AL): **3/7**



Decisiones de Gobierno

Posición Global: **42 / 60**

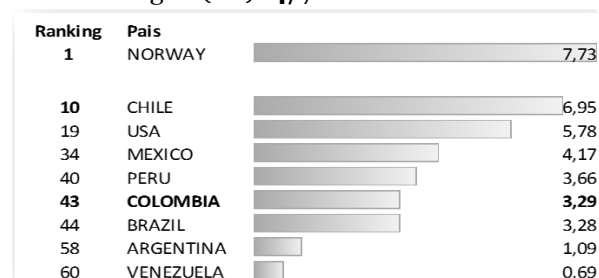
Posición Región(AL): **4/7**



Transparencia en el Gobierno

Posición Global: **43 / 60**

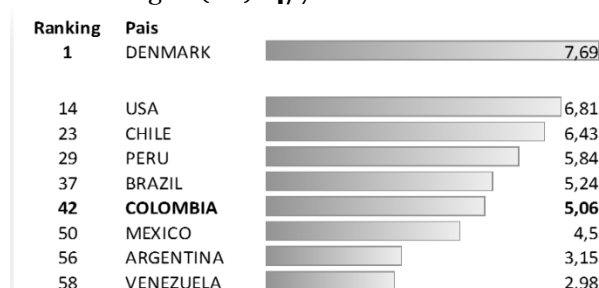
Posición Región(AL): **4/7**



Abogacía de la Competencia

Posición Global: **42 / 60**

Posición Región(AL): **4/7**



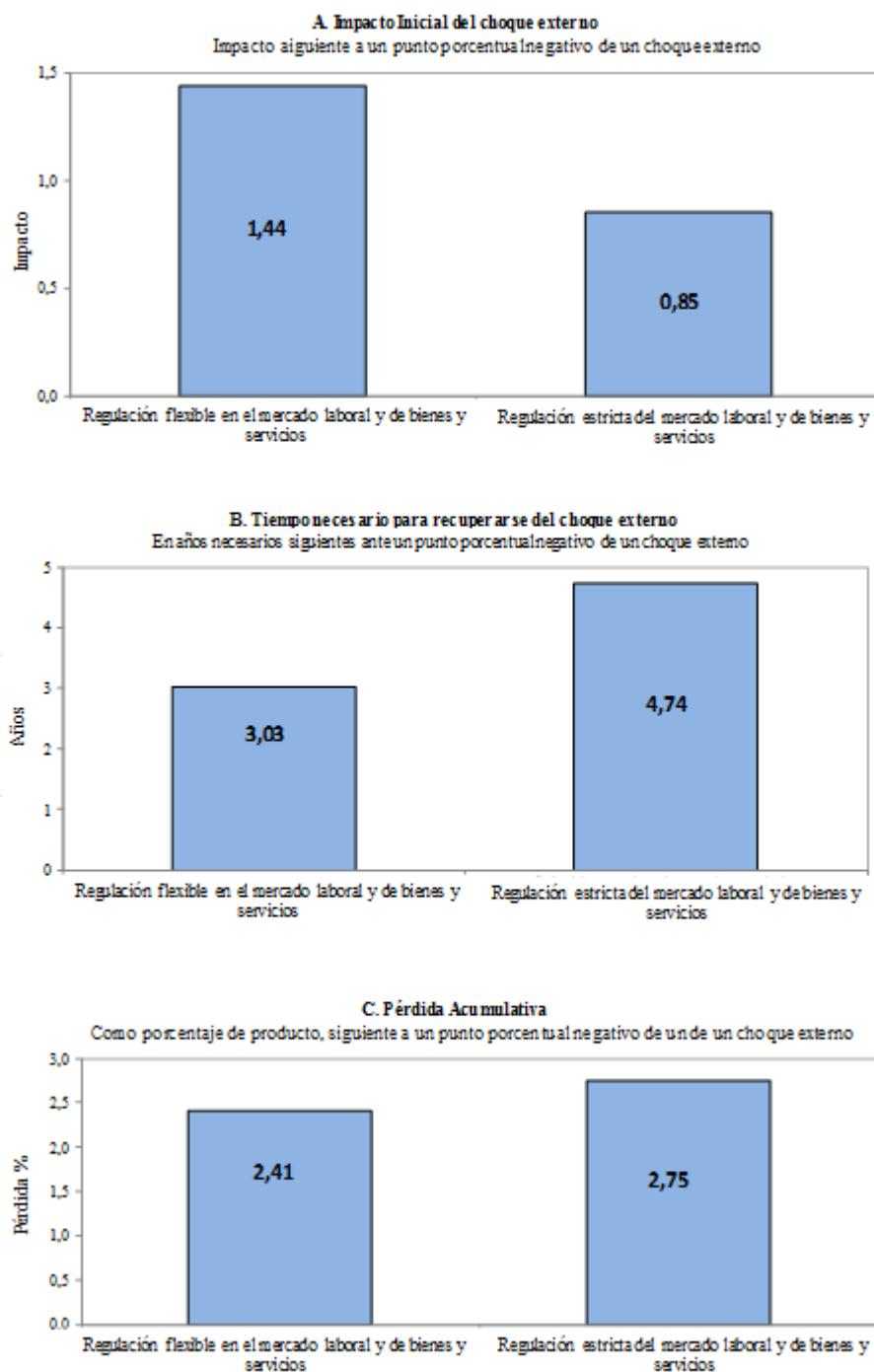
2. Global Competitiveness Report (GCR) realizado por World Economic Forum (WEF). En 2013 Colombia se situó en la posición 69 dentro de 144 países. En la Tabla 4 se presenta la posición en cada uno de los componentes del índice.

Componente	Posición de Colombia / Número de países
Costos para cumplir los requisitos administrativos	114 / 144
Marco Legal para sector privado	95 / 144
Cuestionar las acciones del gobierno	93 / 144
Cambios en Política	75/ 144

3. *Rule of Law Index* realizado por World Justice Project. Según este índice, en 2014 Colombia se sitúa en la posición 61 dentro de una lista global de 99 países y en la posición 7 dentro de 17 países de la región de América Latina. En cuanto al componente de Aplicación Efectiva de la Regulación, Colombia se sitúa en la posición 49 a nivel global (99 países) y en la 5 a nivel regional (16 países).

ANEXO 3. INFLUENCIA DE LA REGULACIÓN EN EL MERCADO LABORAL Y DE BIENES Y SERVICIOS

Influencia de las políticas estructurales ante choques macroeconomicos externos



Fuente: Estimación OCDE Going for Growth 2010

ANEXO 4. DECRETOS EMITIDOS POR EL GOBIERNO NACIONAL
PERIODO 2007-2011

Entidad	2007	2008	2009	2010	2011	2007-2011	%
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	21	19	8	2	7	57	3%
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	144	133	83	95	67	522	32%
Departamento Nacional de Planeación	6	15	12	3	5	41	2%
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	2	18	5	0	3	28	2%
Ministerio de Salud y Protección Social	45	52	31	74	30	232	14%
Ministerio de Justicia y del Derecho	13	19	18	20	13	83	5%
Departamento Administrativo de la Función Pública	7	5	45	2	1	60	4%
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	22	20	27	15	13	97	6%
Ministerio de Educación Nacional	9	5	8	27	4	53	3%
Ministerio de Minas y Energía	26	29	10	5	4	74	4%
Ministerio de Defensa Nacional	10	8	2	4	4	28	2%
Ministerio del Interior	15	10	4	31	16	76	5%
Ministerio del Transporte	8	14	11	11	3	47	3%
Ministerio de Comercio Industria y Turismo	36	67	44	34	24	205	12%
Ministerio de Cultura	0	0	2	1	0	3	0%
Ministerio de Relaciones Exteriores	10	4	3	16	6	39	2%
Total decretos por año	374	418	313	340	200	1645	
Porcentaje	23%	25%	19%	21%	12%		100%

Fuente: MinJusticia 2012, consultoría no publicada, Estudio de seguridad jurídica- fundamentos del estudio sobre la calidad reglamentaria.