

Bogotá D.C., septiembre de 2023

Doctor

**OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN**

Honorable Representante

**Presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente**

Cámara de Representantes.

Ciudad

**Ref.:** Informe para ponencia para primer debate al proyecto de Ley Ordinaria N° 191 de 2023 Cámara “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”.

Respetado señor presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, rindo informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley N° 191 de 2023 Cámara “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”

Atentamente,

**EDUARD SARMIENTO HIDALGO**

Representante a la Cámara por Cundinamarca

Ponente Coordinador.

**INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY ORDINARIA 191 DE 2023 CÁMARA  
“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 informe de ponencia a continuación está organizado en las siguientes partes:

- 1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.**
- 2. IMPEDIMENTOS.**
- 3. PLIEGO DE MODIFICACIONES.**
- 4. PROPOSICIÓN.**
- 5. TEXTO PROPUESTO PARA EL DEBATE.**

**1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.**

El proyecto de Ley 191 de 2023 fue radicado el 04 de septiembre de 2023 por parte los Honorables representantes María del Mar Pizarro García, Olga Lucia Velásquez Nieto, Susana Gómez Castaño, Armando Antonio Zabaraín de Arce , Erick Adrián Velasco Burbano , Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo , Gilma Díaz Arias, Heraclito Landinez Suárez, María Fernanda Carrascal Rojas, José Eliécer Salazar López, Christian Munir Garcés Aljure, Etna Tamara Argote Calderón.

El proyecto fue remitido a la comisión primera constitucional y se me designó como ponente único para el primer debate ante esta honorable Corporación.

**2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.**

**2.1. OBJETO DEL PROYECTO**

El presente Proyecto de Ley 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.

**2.2. PROBLEMÁTICA A RESOLVER.**

El problema a resolver es: Los bajos niveles de efectividad, eficiencia, transparencia y participación en la política de mejora regulatoria del Estado colombiano que afecta la competitividad, fomenta la corrupción y limita derechos fundamentales de los ciudadanos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El sentido de este problema público fue abordado en el CONPES 3816 de 2014.

Se adapta el problema que aborda el CONPES 3816 de 2014 toda vez que se considera que dicha problemática y sus causas no han sido resueltas en su totalidad.

### 2.2.1. Descripción del problema.

A pesar del esfuerzo que significa ejecutar las distintas recomendaciones del CONPES 3816 y de los distintos organismos relacionados con esta política pública, persisten algunas de las causas que justificaron la expedición de este documento CONPES, principalmente aquellas relacionadas con el organismo encargado de dar los parámetros para la producción normativa, la obligatoriedad del AIN y evaluaciones Ex-post, y efectividad de la participación ciudadana a través de la consulta pública.

Asimismo, puede concluirse que Colombia tiene varios problemas relacionados con la su política regulatoria, que de acuerdo con el grupo de Modernización del Estado del DNP, se podrían resumir de la siguiente manera<sup>2</sup>(DNP, 2021):

- **La normatividad es excesiva:** el DNP (2021) señala que del año 2010 a 2014 se han expedido 6,6 normas por día; del 2015 a 2019: 6,5 normas por día; y en el 2020: 5,1 normas por día.
- **La regulación es costosa:** lo evidencia el índice de Carga Regulatoria del Foro Económico Mundial al ubicarnos en 2008 en el puesto 96 de 134 países. Posición que ha venido empeorando, pues en el año 2019 ya ocupamos el puesto 123 de 141 países medidos por este índice (DNP, 2021).
- **La regulación es difícil de cumplir:** el índice de cumplimiento regulatorio del World Justice Project ubicó a Colombia en 2015 en el puesto 57 de 102 países. Posición que se mantuvo estable en las mediciones posteriores, registrando un puesto 57 de 140 países en el año 2022 (World Justice Project, 2022).
- **Existe un desconocimiento de las normas.**

### 2.2.2. Causas.

Una vez consultados el CONPES 3816 y otros documentos, como los presentados por el Consejo Privado de Competitividad (2018, 2019) y el Instituto de Ciencia Política (2018), se puede llegar a concluir que las causas de la problemática son las siguientes:

- La cultura regulatoria, basada en la creencia de que la promulgación abundante de regulación por parte de la administración pública puede solucionar cualquier problema público, tal y como menciona, Molano, Moncada & Barrera (2018).

---

<sup>2</sup> Todos estos indicadores relacionados con la política regulatoria de Colombia puede ser consultada en la página del DNP: <https://www.dnp.gov.co/programas/Mejora%20Regulatoria/Paginas/Mejora-Regulatoria.aspx>

Esta causa también se ve reflejada en lo que Florentín Blanc (2015) define como “Risk Regulation Reflex” o RRR por sus siglas en inglés, que no es otra cosa diferente a la intervención gubernamental desproporcionada en torno a un riesgo, frente al que se asume por defecto que es responsabilidad del gobierno mitigarlo o compensarlo (Blanc F, 2015).

- Debilidad de capacidades en las entidades de la Rama Ejecutiva encargadas de la producción normativa y de su supervisión (CONPES 3816, 2014).
  - Existe una asignación fraccionada de facultades regulatorias a distintas entidades (CPC, 2019) **(Ver tabla 1)**.
  - Debilidad en la coordinación del proceso de producción normativa (CONPES 3816, 2014).
- 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 (CONPES 3816, 2014).
- Las prácticas de consulta y transparencia asociadas al proceso de producción normativa son insuficientes para garantizar su calidad (CONPES3816, 2014).
- El inventario normativo no permite establecer de manera sencilla las normas vigentes y que se aplican a determinado sector (CONPES 3816, 2014).

**Tabla 1. Facultades en materia regulatoria.**

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

**Tomado de: Informe Nacional de Competitividad**

## -Consejo Privado de Competitividad-2018-2019

### 2.3. 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; las que fueron construidas teniendo como referencia las recomendaciones realizadas por el CONPES 3816, OCDE (2014) y Consejo Privado de Competitividad, a saber:

- 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.

### 2.4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.

#### 2.4.1. Conceptualización

La regulación expedida por el Estado, o en general cualquier regulación, determina no sólo la forma en que vivimos, también regula la forma en que se comportan los mercados y los distintos sectores económicos de un país. Es decir, regulan desde las relaciones más simples hasta las más complejas.

Lo anterior evidencia la importancia de que las normas que expide el Estado sean de calidad, pertinentes y eficaces. Sin embargo, está demostrado que no siempre es así y que, por el contrario, existe una proliferación de normas que obstruyen el funcionamiento del Estado y le imponen cargas excesivas al ciudadano. Así lo sugiere Florentín Blanc (2015) al mencionar que las regulaciones no siempre son tan necesarias como se piensa; sobre todo, si son diseñadas o planeadas de manera inadecuada o con expectativas que superan la realidad (Blanc, 2015). Es aquí en donde opera la política regulatoria o de mejora regulatoria de un Estado.

De acuerdo con la OCDE (2014) la política regulatoria consiste en el proceso mediante el cual se establecen e implementan reglas que se utilizan para determinar la pertinencia, importancia, efectos, el objeto que se persigue con la expedición de una regulación y los destinatarios de esta, por lo que este proceso de producción normativa tiene una influencia importante en la eficiencia y eficacia que pueda tener una regulación, y en consecuencia, en el cumplimiento de los objetivos propuestos a la hora de expedir la norma y los posibles beneficios (OCDE, 2014).

Son varios los usos atribuidos a la política regulatoria, el Consejo Privado de Competitividad (2018), en adelante CPC, considera que esta política junto con la política fiscal y la política monetaria constituye una de las herramientas del Gobierno para corregir fallas de mercado.

En ese sentido, los documentos de la OCDE (2014) también sugieren lo siguiente:

*“una regulación específica puede abrir o cerrar mercados; puede promover la eliminación de monopolios o su formación; puede generar barreras de entrada; puede reducir o impulsar los incentivos para innovar o emprender; etc. También puede asegurar la calidad de servicios públicos como la educación, salud, etc. Es muy importante revisar y mejorar el proceso por el cual se emite la normativa, para asegurar que ésta se ha planteado en la dirección correcta y tiene como objetivo un problema específico” (OCDE, 2014).*

### **¿Cómo podría entonces beneficiarnos la implementación de esta política?.**

De acuerdo con los documentos de consulta pública del DNP, esta política implica, entre otras cosas, lo siguiente (DNP, 2021):

- “Simplifica las relaciones entre el Estado y la ciudadanía mejorando la confianza en la Administración”
- “Busca que las normas cuenten con calidad técnica y jurídica y resulten eficaces, eficientes, transparentes, coherentes y simples”.
- “Fortalece la seguridad jurídica, el emprendimiento, la competencia, la productividad, el desarrollo económico y el bienestar social”.

Teniendo en cuenta lo anterior, damos paso entonces a la justificación del presente proyecto de ley.

#### **2.4.2. Normas expedidas en Colombia**

Según el Observatorio de Mejora Normativa, liderado por el Departamento Nacional de Planeación y la Imprenta Nacional de Colombia<sup>3</sup>, se determinó que desde el año 2000 al año 2018 se promulgaron 60.000 Resoluciones, 16.721 Decretos y 696 Circulares, para un total de 77.417 normas al año 2020 y aproximadamente 10,6 normas diarias.

Sin embargo, esta misma entidad reporta que esta cifra a 2022 ya alcanza las 113.325 Resoluciones; 20.964 Decretos; y 3.559 Circulares, para un total de 139.523 normas expedidas. Las cuales, según el DNP (2022), fueron expedidas por 244 entidades que cuentan con facultades regulatorias o emisoras (ver imagen 1.)

#### ***Imagen 1. Normas expedidas en Colombia.***

---

<sup>3</sup> <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Colombia-estrena-visualizador-de-produccion-normativa.aspx>



### **2.4.3. Inseguridad jurídica.**

De acuerdo con Molano, Moncada & Barrera (2018), 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 (Molano, Moncada & Barrera, 2018).

Como se mencionó anteriormente, una correcta implementación de la política de mejora regulatoria puede tener una incidencia directa sobre la seguridad jurídica de los ciudadanos y las empresas, pues brinda garantías y seguridad sobre las normas que planea expedir el Estado.

### **2.4.4. 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 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, 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, tal y como lo señala Molano, Moncada & Barrera (2018), en su escrito para el Instituto de Ciencia Política sobre la materia.

## **2.5. MARCO JURIDICO.**

### **2.5.1. Marco Constitucional.**

El artículo 1º 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 2º 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 sobreregulación 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 6º de la Constitución establece 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 sobreregulación, 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 las mismas 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.

Así mismo el artículo 84 de la Carta Política establece que *“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”*, cuando Colombia ha proliferado la sobreregulación y la tramititis.

Finalmente, el artículo 333 de la Constitución determinó 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”*. Esto, cuando 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 de Ley se busca entonces, primero el efectivo cumplimiento y respeto de los artículos constitucionales anteriormente citados, además pretende, 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.

### **2.5.2. Marco legal.**

Colombia ha evolucionado positivamente en los últimos años, el primero de ellos fue la expedición del CONPES 3816 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 no fue el único, este se acompañó con el desarrollo de distintas iniciativas para consolidar la política de mejora regulatoria de Colombia.

A continuación, se describen los avances en la materia de acuerdo con los documentos consultados:

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>4</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).

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 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

---

<sup>4</sup> ver artículo 2.2.1.7.6.7

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.

El **Decreto 1081 de 2017** “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. 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).

En la legislatura 2019-2020 fue radicado en la Cámara de Representantes bajo el número 268/2019, el 8 de octubre de 2019 y fue firmado por los y las congresistas: Juan Fernando Reyes Kuri, Adriana Gómez Millán, Hernán Gustavo Estupiñán Calvache y Carlos Adolfo Ardila el 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*”. Este proyecto fue debatido en primer debate en Comisión Primera Cámara y alcanzó tercer debate en Comisión Primera Senado, luego de lo cual fue archivado por tránsito de legislatura.

Finalmente, en los últimos años el DNP (2022) creó su Escuela Virtual, en los que se ofrecen cursos gratuitos sobre regulación Ex -Post y Análisis de Impacto Normativo, de igual manera, ha publicado distintos manuales y diferentes documentos de consulta pública, entre los que se destacan las “notas de política en mejora regulatoria”.

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, membresía que requiere una serie de ajustes en distintas políticas públicas, incluidas la de mejora regulatoria, por ello, se considera de vital importancia lo dispuesto en el presente proyecto de ley.

## 2.6. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES.

México ha logrado ser uno de los referentes de una política de mejora regulatoria para toda Latinoamérica, pues 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<sup>5</sup>.

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 (Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal Mexicano, 2012). 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 Mexicano.

La tala administrativa implicó estandarizar procesos, eliminando procedimientos innecesarios y siendo reemplazados por manuales de aplicación, con el fin de ahorrar recursos. Por su parte, la tala sustancial, consiste en la derogación de normas y trámites innecesarios, 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, tal y como se describe en la página web de la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal Mexicano (2012).

Asimismo, de acuerdo a lo señalado por el ICP (2018) en especial por los autores Moncada & Barrera, 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, (Moncada & Barrera, 2018).

Sin dudas, estos dos ejemplos pueden guiar a Colombia en la implementación de su política regulatoria acorde con las necesidades del país.

### 3. PERTINENCIA E IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY.

El proyecto de ley busca establecer principios y parámetros generales para mejorar la calidad normativa en las entidades de la rama ejecutiva del nivel nacional y territorial. Esta es una iniciativa muy pertinente e importante por varias razones:

- Permitirá racionalizar y simplificar el ordenamiento jurídico colombiano. Colombia adolece de una hipertrofia normativa que genera inseguridad jurídica, dificultades de acceso a derechos por parte de los ciudadanos y altos costos para el Estado y los particulares. Este proyecto sentará las bases para depurar y mejorar la calidad de las normas.
- Contribuirá a mejorar la competitividad del país. Un entorno normativo claro, simple y eficiente es fundamental para atraer inversión, facilitar el emprendimiento y reducir costos para las

---

<sup>5</sup> Experiencia internacional también referenciada por Moncada & Barrera (2018), en su escrito para el Instituto de Ciencia Política sobre la materia.

empresas. Según el DNP, reducir la carga regulatoria en un 25% puede aumentar el PIB en 1.5 puntos.

- Fortalecerá la legitimidad democrática de la regulación estatal. El proyecto consagra principios como participación ciudadana, transparencia y publicidad que permitirán una mayor incidencia de la sociedad civil en las decisiones regulatorias del Estado.
- Sentará las bases para una mejor gestión pública. Principios como eficacia, eficiencia y calidad técnica y jurídica orientarán la actividad regulatoria del Estado hacia el interés general y el cumplimiento efectivo de sus fines.
- Cumple compromisos internacionales. La OCDE ha recomendado a Colombia fortalecer su política regulatoria. Este proyecto va en línea con esas recomendaciones.

En síntesis, el proyecto apunta a solucionar problemas críticos que afectan la institucionalidad, la economía y la sociedad colombianas. Por tanto, se trata de una iniciativa legislativa de gran pertinencia y de enorme impacto potencial.

#### **Conclusión:**

El proyecto de ley para mejorar la calidad regulatoria en Colombia es una iniciativa pertinente, importante y positiva para racionalizar y modernizar la actividad regulatoria del Estado en línea con las mejores prácticas internacionales y las recomendaciones de la OCDE.

Su puesta en marcha deberá ser graduar y garantizar que los nuevos requisitos y procesos agregan valor, no trámites. Así mismo, se deberá fortalecer la capacidad institucional de las entidades públicas encargadas de implementar la regulación y adelantar campañas pedagógicas para transformar la cultura regulatoria.

De llevarse a cabo de manera efectiva, el proyecto puede mejorar sustancialmente la competitividad del país, fortalecer la legitimidad democrática de la regulación estatal y sentar las bases de una gestión pública más eficiente y eficaz. Por tanto, se trata de una reforma institucional estratégica para el Estado y la sociedad colombiana.

#### **4. CONFLICTO DE INTERÉS**

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5º de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que no existe conflicto de interés, puesto que no generaría beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, el objeto del proyecto versa sobre la mejora de la calidad normativa del Estado en lo referente a la promulgación de Actos Administrativos de carácter general, siendo esta una de las facultades o funciones propias del poder ejecutivo.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado:

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna.”*

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

*“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”*

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime del al Congresista de identificar causales adicionales.

## 5. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

Dicho todo lo anterior, a continuación, se relacionan algunas propuestas modificatorias del texto original.

Texto del proyecto.	Articulado Propuesto para 1er debate.	Observaciones.
TITULO: “Por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la		



<p>calidad normativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y Territorial”</p>		
<p><b>ARTÍCULO 1º. OBJETO.</b> 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 del nivel nacional y territorial.</p>	<p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto establecer principios, instituciones, procedimientos e instrumentos que aseguren la calidad de la regulación estatal en términos de eficacia, eficiencia, efectividad, simplicidad, coherencia y reducción de cargas regulatorias innecesarias, con el fin de garantizar la mejora normativa en las entidades del nivel nacional y territorial de la rama ejecutiva.</p>	<p><b>Sustentación:</b> La redacción propuesta precisa el objetivo de la ley orientado específicamente a la calidad regulatoria, incorporando algunos atributos a los que esta apunta según buenas prácticas internacionales (OCDE, 2012; CEPAL, 2016).</p>
<p><b>ARTÍCULO 2º. ÁMBITO DE APLICACIÓN.</b> Las disposiciones de la presente ley aplican para la producción, modificación o derogación de actos administrativos de carácter general por parte de los organismos y entidades que conforman la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial, y por los órganos autónomos e independientes del Estado. Estos se entenderán como los sujetos obligados para efectos de la presente ley. Se excluye de la aplicación de la ley a los siguientes actos administrativos: I. Los actos administrativos de carácter particular. II. Actos administrativos que expidan o requieran la firma del Presidente. III. Los promulgados en razón de la declaración de los Estados de excepción. IV. Cuando se trate de procedimientos militares</p>		



<p>o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. V. Actos administrativos que se expidan en desarrollo de la Ley 4 de 1992. VI. Actos administrativos de carácter presupuestal. VII. Las normas que conceden reconocimientos o distinciones, que corrigen yerros y aquellos que no generen un impacto económico, social o ambiental. VIII. Actos administrativos promulgados en el marco de los procedimientos especiales de defensa comercial a cargo del Estado. IX. Los demás casos expresamente señalados en la ley.</p>		
<p><b>ARTÍCULO 3°. DEFINICIONES.</b> Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p><b>I. AGENDA NORMATIVA:</b> Herramienta mediante la cual la administración pública planea la modificación, derogación o promulgación de aquellos actos administrativos de carácter general que previsiblemente serán necesarios para cumplir con sus funciones constitucionales y legales. Asimismo, se constituye como una herramienta que busca materializar el principio de transparencia y publicidad frente a los ciudadanos.</p> <p><b>II. ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO (AIN):</b> Herramienta que le permite a la administración pública evaluar los potenciales impactos y efectos que tendría la decisión de intervenir mediante la promulgación de un acto</p>		



<p>administrativo de carácter general para atender una problemática específica.</p> <p><b>III. CALIDAD NORMATIVA:</b> Es la aplicación de buenas prácticas en el proceso de expedición de normas de obligatorio cumplimiento en el orden nacional y territorial, con el fin de que revistan los parámetros mínimos de calidad técnica y jurídica.</p> <p><b>IV. EVALUACIÓN EX POST:</b> Herramienta metodológica que le permite a la administración pública examinar la eficacia, efectividad, impacto, resultados y fallas que resulten de la decisión de intervenir mediante la promulgación de un acto administrativo de carácter general para la atención de una problemática específica.</p>		
<p><b>ARTÍCULO 4º. PRINCIPIOS DE LA CALIDAD NORMATIVA.</b> El ciclo de producción normativa estará regido por los principios de eficacia, eficiencia, pertinencia, legalidad, idoneidad, celeridad, coherencia, competitividad, consistencia, coordinación, necesidad, participación, proporcionalidad, publicidad, razonabilidad, seguridad jurídica, y transparencia <u>y reducción de la carga regulatoria.</u></p>	<p><b>ARTÍCULO 4º. PRINCIPIOS DE LA CALIDAD NORMATIVA.</b> El ciclo de producción normativa estará regido por los principios de eficacia, eficiencia, pertinencia, legalidad, idoneidad, celeridad, coherencia, competitividad, consistencia, coordinación, necesidad, participación, proporcionalidad, publicidad, razonabilidad, seguridad jurídica, y transparencia y reducción de la carga regulatoria.</p>	<p><b>Sustentación.</b> Se propone incluir el principio de "reducción de la carga regulatoria" mencionado anteriormente, el cual se orienta a la simplificación y al objetivo de no imponer regulaciones excesivas o innecesarias.</p>
<p><b>CAPÍTULO II DEL COMITÉ PARA LA MEJORA NORMATIVA</b></p> <p><b>ARTÍCULO 5º. DEL COMITÉ PARA LA MEJORA NORMATIVA.</b> El Comité para la Mejora Normativa</p>		



estará conformado por los siguientes integrantes con voz y voto:

I. El o la Secretaria Jurídica de Presidencia o un delegado.

II. Un delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

III. Un delegado del Ministerio de Justicia y del Derecho.

IV. Un delegado del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

V. Un delegado del Departamento Administrativo de la Función Pública.

VI. Un delegado del Departamento Nacional de Planeación.

VII. Un delegado de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

VIII. Un delegado de la Imprenta Nacional.

IX. Un delegado del Ministerio de las Tecnologías de la información y las Comunicaciones- TIC.

El Comité es 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. El Comité para la Mejora Normativa hará parte del Sistema Nacional de Competitividad e innovación- SNCI y apoyará técnicamente al Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional, en lo referente a la

<p>política de mejora regulatoria, conforme a la normatividad vigente. Este comité sesionará de forma ordinaria por lo menos seis (6) veces al año y de forma extraordinaria cuando, por la naturaleza de los temas a tratar así lo solicite alguno de sus integrantes. El Gobierno Nacional reglamentará las funciones del Comité para la Mejora Normativa.</p> <p><b>PARÁGRAFO PRIMERO.</b> Los delegados del Comité 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.</p> <p><b>PARÁGRAFO SEGUNDO.</b> La secretaría técnica del Comité para la Mejora Normativa estará ejercida por el Departamento Nacional de Planeación.</p> <p><b>PARÁGRAFO TERCERO.</b> El Comité podrá invitar a sus sesiones a los funcionarios públicos, representantes del sector privado, académicos y demás personas que considere necesario.</p>		
<p><b>ARTÍCULO 6°. DEL INVENTARIO NORMATIVO.</b> Los sujetos obligados deberán contar con su respectivo inventario normativo. Este deberá ser publicado en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces y divulgado en la respectiva página web de cada entidad. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en las leyes especiales vigentes sobre la materia o relacionadas.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> La publicación en el Sistema Único de Información</p>		

<p>Normativa (SUIN) por parte de las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel territorial se hará de manera progresiva, conforme a las capacidades y desarrollos de este sistema de información.</p>		
<p><b>ARTÍCULO 7. DE LA AGENDA NORMATIVA.</b> Los sujetos obligados, deberán publicar a más tardar el 31 de octubre en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) o el que haga sus veces y en la respectiva página web de cada entidad, el proyecto de agenda normativa futura con el fin de socializar los proyectos de actos administrativos de carácter general que previsiblemente se van a modificar, derogar o promulgar a futuro, así como el listado de actos administrativos de carácter general que serán objeto de Análisis de Impacto Normativo y Evaluación Normativa ex-post.</p> <p>Los ciudadanos y las partes interesadas podrán realizar comentarios al proyecto de agenda normativa que serán analizados y resueltos por la entidad correspondiente.</p> <p>Los sujetos obligados, publicarán la agenda normativa definitiva a más tardar el 31 de diciembre de cada año.</p> <p>La agenda normativa definitiva podrá modificarse, siempre que los cambios que se realicen se encuentren debidamente justificados. Estas modificaciones serán de obligatoria publicación para el conocimiento de las partes interesadas.</p>	<p><b>ARTÍCULO 7. DE LA AGENDA NORMATIVA.</b> Los sujetos obligados, deberán publicar a más tardar el 31 de octubre en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) o el que haga sus veces y en la respectiva página web de cada entidad, el proyecto de agenda normativa futura con el fin de socializar los proyectos de actos administrativos de carácter general que previsiblemente se van a modificar, derogar o promulgar a futuro, así como el listado de actos administrativos de carácter general que serán objeto de Análisis de Impacto Normativo y Evaluación Normativa ex-post.</p> <p>Los ciudadanos y las partes interesadas podrán realizar comentarios al proyecto de agenda normativa que serán analizados y resueltos por la entidad correspondiente.</p> <p>Los sujetos obligados, publicarán la agenda normativa definitiva a más tardar el 31 de diciembre de cada año.</p>	<p><b>Sustentación:</b> La redacción propuesta busca dar más claridad sobre los elementos mínimos de la agenda regulatoria y centralizar en el Comité la definición de sus lineamientos con miras a la estandarización entre entidades.</p>



	<p>La agenda normativa definitiva podrá modificarse, siempre que los cambios que se realicen se encuentren debidamente justificados. Estas modificaciones serán de obligatoria publicación para el conocimiento de las partes interesadas.</p> <p><b>Parágrafo:</b> Los sujetos obligados deberán publicar semestralmente la agenda con los proyectos de regulación que previsiblemente expedirán o modificarán. Dicha agenda deberá contener como mínimo: Nombre o título de la regulación, motivación y objetivos, impactos esperados, entidad responsable y fecha prevista de expedición.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 8º. ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO (AIN).</b> El Análisis de Impacto Normativo (AIN) deberá realizarse previo a la promulgación de un acto administrativo de carácter general que generen un impacto económico, social o ambiental.</p> <p>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, en el caso de la</p>		

<p>Rama Ejecutiva, según lo dispuesto en el artículo 9 de la presente ley.</p> <p><b>PARÁGRAFO PRIMERO.</b> Para llevar a cabo cualquier derogatoria de actos administrativos de carácter general, o leyes, actos legislativos, acuerdos y ordenanzas, en el marco de lo señalado en la presente ley, se deberá contar con un análisis de impacto a las comunidades étnicas del país, con el fin de determinar si se requiere o no adelantar proceso de consulta previa con dichas comunidades.</p> <p><b>PARÁGRAFO SEGUNDO.</b> Se exceptúa de lo dispuesto en este artículo a las Comisiones de Regulación.</p> <p><b>PARÁGRAFO TERCERO.</b> El Gobierno Nacional reglamentará, en un término de doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones de implementación, metodología y plazos para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo en lo referente a la Rama Ejecutiva del poder público.</p>		
<p><b>ARTÍCULO 9º. CONSULTA Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA.</b> 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).</p> <p>El tiempo mínimo de permanencia en consulta pública será de diez (10) días para la primera publicación en la que se deberá publicar el proyecto de acto administrativo, junto con la memoria justificativa, el estudio de Análisis de Impacto Normativo (AIN) y los demás estudios técnicos que lo sustentan, según el caso, con el fin de someterlos a consulta pública por</p>		

<p>parte de la ciudadanía y las partes interesadas.</p> <p>La respuesta a los comentarios a los que hace referencia este artículo se realizará mediante informe que deberá ser publicado, y hará parte de los antecedentes normativos. Una vez resueltos los comentarios de la ciudadanía, la entidad deberá, dentro de los veinte (20) días siguientes, anunciar si expedirá o no el acto administrativo de carácter general y en qué tiempo. En caso de que la entidad tomase la decisión de no promulgar el acto administrativo de carácter general, el proceso de consulta pública deberá declararse desierto.</p> <p>Los días aquí dispuestos se entenderán calendario.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Los sujetos obligados que profieran proyectos de actos administrativos de carácter general, deberán divulgar su contenido, por los canales que consideren adecuados, con el fin de que la ciudadanía y partes interesadas puedan participar en su expedición garantizando su transparencia y publicidad.</p>		
<p><b>ARTÍCULO 10°. DEPURACIÓN NORMATIVA.</b> Los sujetos obligados deberán por cada acto administrativo de carácter general, que se pretendan promulgar, derogar o modificar, determinar de forma expresa las normas que se van a derogar o que resulten contradictorias entre sí, con el fin de evitar dudas sobre la vigencia y aplicabilidad de otras disposiciones normativas preexistentes del ordenamiento jurídico.</p>		
<p><b>ARTÍCULO 11°. EVALUACIÓN NORMATIVA EXPOST.</b> Se deberá realizar la Evaluación Normativa ex-</p>		



<p>post de los actos administrativos de carácter general que hubiesen sido sometidos al Análisis de Impacto Normativo (AIN) cada cinco (5) años, contados a partir de su fecha de su promulgación con el fin de evaluar su impacto y resultados obtenidos.</p> <p>Esto sin perjuicio de que el ejecutivo pueda decidir adelantar dicha evaluación sobre cualquier acto administrativo de carácter general en cualquier tiempo.</p> <p>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.</p> <p><b>PARÁGRAFO PRIMERO.</b> En caso de que la normatividad a evaluar requiera un término distinto, la entidad emisora deberá justificar las razones técnicas por las cuales no podrán adoptar lo dispuesto en este artículo.</p> <p><b>PARÁGRAFO SEGUNDO.</b> El Gobierno Nacional reglamentará, en un término de doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones de implementación, metodología y plazos para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.</p>		
<p><b>ARTÍCULO 12º. INFORME PARA DEPURACIÓN DEL INVENTARIO NORMATIVO.</b> El Gobierno Nacional, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, cada dos (2) años deberá presentar un informe al Congreso de la República al inicio de la legislatura correspondiente, donde se identifiquen las disposiciones de rango legal que deben ser</p>		



<p>derogadas del inventario normativo o que han sido derogadas tácitamente. La depuración de cada una de las normas propuestas, deberá estar debidamente justificada.</p>		
<p><b>ARTÍCULO 13°. ACTUALIZACIÓN DEL SUIN.</b> El Ministerio de Justicia y del Derecho adecuará el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces con el fin de que los sujetos obligados divulguen a través de este sistema de información los actos administrativos de carácter general que hayan sido promulgados o derogados. De igual manera, el Ministerio de Justicia y del Derecho actualizará en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces, la información de 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.</p>		
<p><b>ARTÍCULO 14°. INTEROPERABILIDAD DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN.</b> Los sistemas de información que sean utilizados por la administración pública y se encuentren relacionados con el ciclo de producción normativa del Estado deben ser interoperables. Las autoridades deberán integrar dichos sistemas de información al servicio ciudadano de interoperabilidad, siguiendo los lineamientos, plazos y condiciones que para tal efecto expida el</p>		



<p>Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones. El Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones tendrá un plazo de seis (6) meses para reglamentar lo dispuesto en este artículo.</p>		
<p><b>ARTÍCULO 15°. IMPLEMENTACIÓN NACIONAL Y TERRITORIAL.</b> Los sujetos obligados tendrán un plazo máximo de doce (12) meses para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley. Para el caso del cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 8 y 12, las entidades territoriales, contarán con los siguientes plazos máximos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Categoría Especial:</b> Doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.</li> <li>● <b>Primera Categoría:</b> Treinta (30) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.</li> <li>● <b>Segunda y Tercera Categoría:</b> Treinta y seis (36) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.</li> <li>● <b>Cuarta, Quinta y Sexta Categoría:</b> Cuarenta y ocho (48) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.</li> </ul> <p>En los plazos aquí dispuestos, los sujetos obligados deberán hacer los ajustes institucionales, normativos, administrativos y financieros con cargo a su presupuesto que sean necesarios.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Para el caso de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, no aplica lo dispuesto en la presente ley, en lo referido a la promulgación de acuerdos y ordenanzas.</p>		
<p><b>ARTÍCULO 16°. VIGENCIA.</b> La presente ley rige a partir del</p>		

momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.		
---	--	--

Sobre el resto del articulado del proyecto de ley no se proponen modificaciones.

## 6. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a los Honorables Representantes que integran la Comisión Primera de esta Cámara, dar Primer Debate al Proyecto de Ley 191 - 2023 cámara "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", **conforme al texto propuesto.**

Atentamente,



**EDUARD SARMIENTO HIDALGO**  
Representante a la Cámara por Cundinamarca  
Ponente Coordinador.

## 7. TEXTO PROPUESTO PARA EL DEBATE.

### PROYECTO DE LEY 191 DE 2023 CÁMARA

**“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 LA REPÚBLICA,**

**DECRETA:**

#### **CAPÍTULO I**

#### **OBJETO, DEFINICIONES Y PRINCIPIOS DE LA CALIDAD NORMATIVA.**

**ARTÍCULO 1º. OBJETO.** La presente ley tiene como objeto establecer principios, instituciones, procedimientos e instrumentos que aseguren la calidad de la regulación estatal en términos de eficacia, eficiencia, efectividad, simplicidad, coherencia y reducción de cargas regulatorias innecesarias, con el fin de garantizar la mejora normativa en las entidades del nivel nacional y territorial de la rama ejecutiva.

**ARTÍCULO 2º. ÁMBITO DE APLICACIÓN.** Las disposiciones de la presente ley aplican para la producción, modificación o derogación de actos administrativos de carácter general por parte de los organismos y entidades que conforman la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial, y por los órganos autónomos e independientes del Estado. Estos se entenderán como los sujetos obligados para efectos de la presente ley.

Se excluye de la aplicación de la ley a los siguientes actos administrativos:

- I. Los actos administrativos de carácter particular.
- II. Actos administrativos que expidan o requieran la firma del Presidente.
- III. Los promulgados en razón de la declaración de los Estados de excepción.
- IV. Cuando se trate de procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas.
- V. Actos administrativos que se expidan en desarrollo de la Ley 4 de 1992.
- VI. Actos administrativos de carácter presupuestal.
- VII. Las normas que conceden reconocimientos o distinciones, que corrigen yerros y aquellos que no generen un impacto económico, social o ambiental.

VIII. Actos administrativos promulgados en el marco de los procedimientos especiales de defensa comercial a cargo del Estado.

IX. Los demás casos expresamente señalados en la ley.

**ARTÍCULO 3º. DEFINICIONES.** Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

**I. AGENDA NORMATIVA:** Herramienta mediante la cual la administración pública planea la modificación, derogación o promulgación de aquellos actos administrativos de carácter general que previsiblemente serán necesarios para cumplir con sus funciones constitucionales y legales. 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 evaluar los potenciales impactos y efectos que tendría la decisión de intervenir mediante la promulgación de un acto administrativo de carácter general para atender una problemática específica.

**III. CALIDAD NORMATIVA:** Es la aplicación de buenas prácticas en el proceso de expedición de normas de obligatorio cumplimiento en el orden nacional y territorial, con el fin de que revistan los parámetros mínimos de calidad técnica y jurídica.

**IV. EVALUACIÓN EX POST:** Herramienta metodológica que le permite a la administración pública examinar la eficacia, efectividad, impacto, resultados y fallas que resulten de la decisión de intervenir mediante la promulgación de un acto administrativo de carácter general para la atención de una problemática específica.

**ARTÍCULO 4º. PRINCIPIOS DE LA CALIDAD NORMATIVA.** El ciclo de producción normativa estará regido por los principios de eficacia, eficiencia, pertinencia, legalidad, idoneidad, celeridad, coherencia, competitividad, consistencia, coordinación, necesidad, participación, proporcionalidad, publicidad, razonabilidad, seguridad jurídica, y transparencia y reducción de la carga regulatoria.

## CAPÍTULO II

### DEL COMITÉ PARA LA MEJORA NORMATIVA

**ARTÍCULO 5º. DEL COMITÉ PARA LA MEJORA NORMATIVA.** El Comité para la Mejora Normativa estará conformado por los siguientes integrantes con voz y voto:

- I. El o la Secretaria Jurídica de Presidencia o un delegado.
- II. Un delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- III. Un delegado del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- IV. Un delegado del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- V. Un delegado del Departamento Administrativo de la Función Pública.
- VI. Un delegado del Departamento Nacional de Planeación.

VII. Un delegado de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

VIII. Un delegado de la Imprenta Nacional.

IX. Un delegado del Ministerio de las Tecnologías de la información y las Comunicaciones- TIC.

El Comité es 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. El Comité para la Mejora Normativa hará parte del Sistema Nacional de Competitividad e innovación- SNCI y apoyará técnicamente al Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional, en lo referente a la política de mejora regulatoria, conforme a la normatividad vigente. Este comité sesionará de forma ordinaria por lo menos seis (6) veces al año y de forma extraordinaria cuando, por la naturaleza de los temas a tratar así lo solicite alguno de sus integrantes. El Gobierno Nacional reglamentará las funciones del Comité para la Mejora Normativa.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Los delegados del Comité 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 del Comité para la Mejora Normativa estará ejercida por el Departamento Nacional de Planeación.

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

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

**PARÁGRAFO.** La publicación en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) por parte de las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel territorial se hará de manera progresiva, conforme a las capacidades y desarrollos de este sistema de información.

**ARTÍCULO 7. DE LA AGENDA NORMATIVA.** Los sujetos obligados, deberán publicar a más tardar el 31 de octubre en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) o el que haga sus veces y en la respectiva página web de cada entidad, el proyecto de agenda normativa futura con el fin de socializar los proyectos de actos administrativos de carácter general que previsiblemente se van a modificar, derogar o promulgar a futuro, así como el listado de actos administrativos de carácter general que serán objeto de Análisis de Impacto Normativo y Evaluación Normativa ex-post.

Los ciudadanos y las partes interesadas podrán realizar comentarios al proyecto de agenda normativa que serán analizados y resueltos por la entidad correspondiente.

Los sujetos obligados, publicarán la agenda normativa definitiva a más tardar el 31 de diciembre de cada año.

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

**Parágrafo:** Los sujetos obligados deberán publicar semestralmente la agenda con los proyectos de regulación que previsiblemente expedirán o modificarán. Dicha agenda deberá contener como mínimo: Nombre o título de la regulación, motivación y objetivos, impactos esperados, entidad responsable y fecha prevista de expedición.

**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 generen un impacto económico, social o ambiental.

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, en el caso de la Rama Ejecutiva, según lo dispuesto en el artículo 9 de la presente ley.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Para llevar a cabo cualquier derogatoria de actos administrativos de carácter general, o leyes, actos legislativos, acuerdos y ordenanzas, en el marco de lo señalado en la presente ley, se deberá contar con un análisis de impacto a las comunidades étnicas del país, con el fin de determinar si se requiere o no adelantar proceso de consulta previa con dichas comunidades.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Se exceptúa de lo dispuesto en este artículo a las Comisiones de Regulación.

**PARÁGRAFO TERCERO.** El Gobierno Nacional reglamentará, en un término de doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones de implementación, metodología y plazos para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo en lo referente a la Rama Ejecutiva del poder público.

**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).

El tiempo mínimo de permanencia en consulta pública será de diez (10) días para la primera publicación en la que se deberá publicar el proyecto de acto administrativo, junto con la memoria justificativa, el estudio de Análisis de Impacto Normativo (AIN) y los demás estudios técnicos que lo sustentan, según el caso, con el fin de someterlos a consulta pública por parte de la ciudadanía y las partes interesadas.

La respuesta a los comentarios a los que hace referencia este artículo se realizará mediante informe que deberá ser publicado, y hará parte de los antecedentes normativos. Una vez resueltos los comentarios de la ciudadanía, la entidad deberá, dentro de los veinte (20) días siguientes, anunciar si expedirá o no el acto administrativo de carácter general y en qué tiempo. En caso de que la entidad tomase la decisión de no promulgar el acto administrativo de carácter general, el proceso de consulta pública deberá declararse desierto.

Los días aquí dispuestos se entenderán calendario.

**PARÁGRAFO.** Los sujetos obligados que profieran proyectos de actos administrativos de carácter general, deberán divulgar su contenido, por los canales que consideren adecuados, con el fin de que la ciudadanía y partes interesadas puedan participar en su expedición garantizando su transparencia y publicidad.

**ARTÍCULO 10°. DEPURACIÓN NORMATIVA.** Los sujetos obligados deberán por cada acto administrativo de carácter general, que se pretendan promulgar, derogar o modificar, determinar de forma expresa las normas que se van a derogar o que resulten contradictorias entre sí, con el fin de evitar dudas sobre la vigencia y aplicabilidad de otras disposiciones normativas preexistentes del ordenamiento jurídico.

**ARTÍCULO 11°. EVALUACIÓN NORMATIVA EXPOST.** Se deberá realizar la Evaluación Normativa ex-post de los actos administrativos de carácter general que hubiesen sido sometidos al Análisis de Impacto Normativo (AIN) cada cinco (5) años, contados a partir de su fecha de su promulgación con el fin de evaluar su impacto y resultados obtenidos.

Esto sin perjuicio de que el ejecutivo pueda decidir adelantar dicha evaluación sobre cualquier acto administrativo de carácter general en cualquier tiempo.

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.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** En caso de que la normatividad a evaluar requiera un término distinto, la entidad emisora deberá justificar las razones técnicas por las cuales no podrán adoptar lo dispuesto en este artículo.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** El Gobierno Nacional reglamentará, en un término de doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones de implementación, metodología y plazos para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.

**ARTÍCULO 12°. INFORME 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 informe al Congreso de la República al inicio de la legislatura correspondiente, donde se identifiquen las disposiciones de rango legal que deben ser derogadas del inventario normativo o que han sido derogadas tácitamente.

La depuración de cada una de las normas propuestas, deberá estar debidamente justificada.

**ARTÍCULO 13°. ACTUALIZACIÓN DEL SUIN.** El Ministerio de Justicia y del Derecho adecuará el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces con el fin de que los sujetos obligados divulguen a través de este sistema de información los actos administrativos de carácter general que hayan sido promulgados o derogados.

De igual manera, el Ministerio de Justicia y del Derecho actualizará en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces, la información de 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 14°. INTEROPERABILIDAD DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN.** Los sistemas de información que sean utilizados por la administración pública y se encuentren relacionados con el ciclo de producción normativa del Estado deben ser interoperables.

Las autoridades deberán integrar dichos sistemas de información al servicio ciudadano de interoperabilidad, siguiendo los lineamientos, plazos y condiciones que para tal efecto expida el Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones.

El Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones tendrá un plazo de seis (6) meses para reglamentar lo dispuesto en este artículo.

**ARTÍCULO 15°. 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. Para el caso del cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 8 y 12, las entidades territoriales, contarán con los siguientes plazos máximos:

- **Categoría Especial:** Doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.
- **Primera Categoría:** Treinta (30) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.
- **Segunda y Tercera Categoría:** Treinta y seis (36) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.
- **Cuarta, Quinta y Sexta Categoría:** Cuarenta y ocho (48) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

En los plazos aquí dispuestos, los sujetos obligados deberán hacer los ajustes institucionales, normativos, administrativos y financieros con cargo a su presupuesto que sean necesarios.

**PARÁGRAFO.** Para el caso de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, no aplica lo dispuesto en la presente ley, en lo referido a la promulgación de acuerdos y ordenanzas.

**ARTÍCULO 16°. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

**EDUARD SARMIENTO HIDALGO**  
Representante a la Cámara por Cundinamarca  
Ponente Coordinador.