

Bogotá D.C., Septiembre de 2025

Doctor,
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ
Secretario General
Honorable Senado de la República
Ciudad

Ref: Radicación 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"*.

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración del Honorable Senado de la República, 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"*.

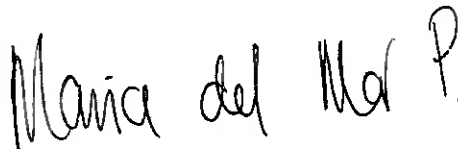
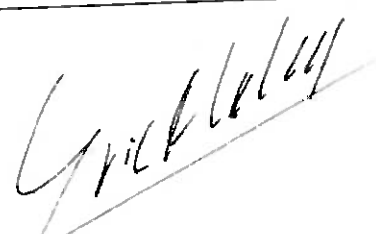
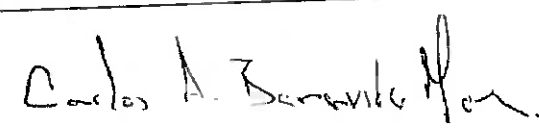
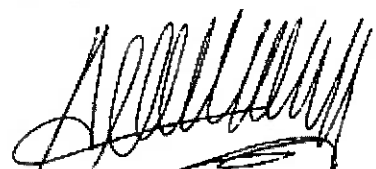
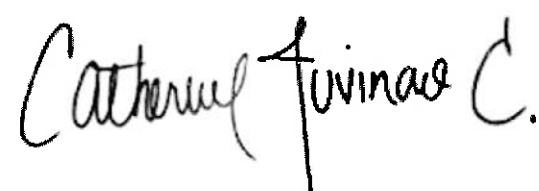
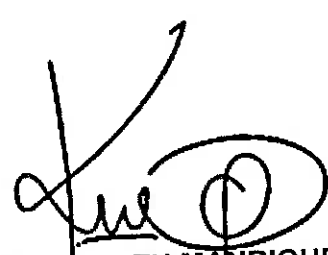
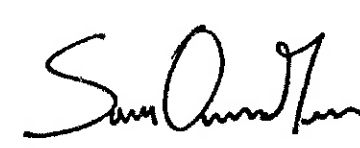
Cordialmente,

Maria del Mar P.

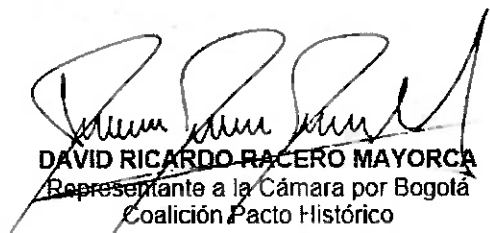
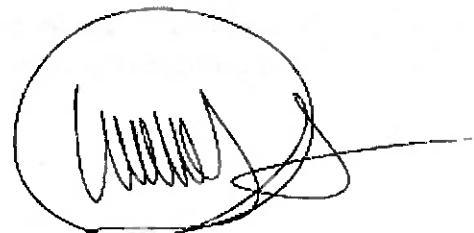
MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA
Representante a la Cámara por Bogotá



FIRMAS HONORABLES REPRESENTANTES Y SENADORES:

 MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara por Bogotá	 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 ERICK VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Paco Histórico	 Carlos Alberto Benavides Mora Senador del Pacto Histórico Polo Democrático Alternativo
 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara	 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde
 KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE Representante a la Cámara CITREP 2 - Arauca	 SANTIAGO OSORIO MARIN Representante a la Cámara Caldas Partido Alianza Verde



 DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico	 WILMER CASTELLANOS HERNANDEZ Representante a la Cámara por Boyacá Partido Alianza Verde
 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá	 Germán Gómez López Representante a la Cámara por Atlántico Partido Comunes



PROYECTO DE LEY N° _____

“Por medio de la cual se establecen principios y parámetros generales para la mejora de la calidad normativa en las entidades de la rama ejecutiva del nivel nacional y territorial”.

El Congreso de Colombia

DECRETA

CAPÍTULO I

Objeto, definiciones y principios de la calidad normativa

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene como objeto establecer principios y parámetros generales que aseguren la calidad normativa 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 y reducir la litigiosidad derivada de procesos de producción normativa en las entidades públicas del orden nacional y territorial.

ARTÍCULO 2°. 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. 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:

1. Los actos administrativos de carácter particular.
2. Los actos administrativos con firma del Presidente exceptuados en el Artículo 2.1.2.1.24. del Decreto número 1081 de 2015, o la norma que lo sustituya.
3. Los promulgados en razón de la declaración de los Estados de excepción, los expedidos en virtud de facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, la declaratoria de urgencia manifiesta y los actos administrativos expedidos con ocasión de la misma; la declaratoria de desastre, calamidad pública y normalidad, así como los actos administrativos derivados de estos, y los expedidos por las autoridades del ejecutivo tendientes a la conservación del orden público.
4. Actos administrativos de carácter presupuestal.
5. Las normas que conceden reconocimientos o distinciones, que corrigen yerros y aquellos que no generen un impacto económico, social o ambiental.



6. Los demás casos expresamente señalados en la ley.

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

1. **Agenda Normativa.** Herramienta mediante la cual la administración pública planea la modificación, derogación o promulgación de aquellos actos administrativos de carácter general necesarios para el cumplimiento de las funciones y competencias constitucionales y legales. Asimismo, se constituye como una herramienta que busca materializar el principio de transparencia y publicidad frente a los ciudadanos.
2. **Análisis de Impacto Normativo (AIN).** Herramienta metodológica que permite a la administración pública identificar múltiples alternativas de solución frente a un problema público específico, con el fin de determinar, con base en la valoración de sus impactos, cuál es el curso de acción más adecuado para resolverlo.
3. **Valoración de impactos:** Es el proceso técnico que hace parte integral del Análisis de Impacto Normativo (AIN), mediante el cual se identifican, analizan y comparan los impactos económicos, sociales, ambientales, litigiosos y fiscales en el marco de producción normativa.
4. **Calidad Normativa.** Es la aptitud técnica y jurídica de la norma producto de la aplicación de buenas prácticas normativas en su proceso de producción y modificación.
5. **Consulta Pública.** Es el procedimiento administrativo mediante el cual se posibilita la participación activa de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones gubernamentales. Tiene como finalidad garantizar la inclusión de las perspectivas y necesidades de los ciudadanos en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de actos administrativos de carácter general.
6. **Depuración Normativa.** Proceso mediante el cual la autoridad competente produce y expide un instrumento normativo para derogar o hacer explícita de forma clara y expresa la pérdida de vigencia de aquellas disposiciones o instrumentos normativos que previamente produjo, y que se encuadren en uno o varios criterios técnico-jurídicos que determinan la vigencia de las normas en el tiempo.
7. **Evaluación Ex Post.** Herramienta metodológica que busca que la Administración Pública identifique si el curso de acción implementado efectivamente permitió resolver la problemática identificada.

8. **Inventario Normativo.** Es el registro ordenado y sistemático de la información relativa a los actos administrativos de carácter general e instrumentos regulatorios vigentes.
9. **Política de Mejora Normativa.** Conjunto de herramientas y buenas prácticas técnicas y jurídicas, encaminadas a mejorar la calidad de las normas, con el fin de garantizar la seguridad jurídica, la competitividad y el bienestar social.
10. **Regulación.** La regulación es una función del Estado de intervenir mediante la producción de normas con alcance en temas económicos, sociales y administrativos con el fin de incidir en la conducta de los distintos actores para contener, mitigar y eliminar la existencia de fallas del mercado, y para dar cumplimiento a los fines constitucionales o legales.
11. **Sistema Único de Consulta Pública - SUCOP.** Plataforma administrada por el Departamento Nacional de Planeación que busca centralizar y facilitar la consulta pública en los procesos de producción normativa en las entidades públicas del orden nacional y territorial.

ARTÍCULO 4°. 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, prevención, proporcionalidad, publicidad, razonabilidad, responsabilidad, seguridad jurídica, transparencia, adaptabilidad, claridad y reducción de la carga regulatoria.

CAPÍTULO II

Del Comité para la Mejora Normativa

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

1. El o la Secretaria Jurídica de Presidencia o un delegado.
2. Un delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
3. Un delegado del Ministerio de Justicia y del Derecho.
4. Un delegado del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
5. Un delegado del Departamento Administrativo de la Función Pública.
6. Un delegado del Departamento Nacional de Planeación, quien lo presidirá.
7. Un delegado de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.



8. Un delegado de la Imprenta Nacional.
9. Un delegado del Ministerio de las Tecnologías de la información y las Comunicaciones -TIC.
10. Un delegado de Asocapitales.
11. Un delegado de la Federación Colombiana de Municipios.
12. Un delegado de la Federación Nacional de Departamentos.
13. Un delegado del Archivo General de la Nación.

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 de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial. 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 cada dos (2) meses 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 1º. 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 2º. La secretaría técnica del Comité para la Mejora Normativa será ejercida por el Departamento Nacional de Planeación.

Parágrafo 3º. El Comité deberá invitar a sus sesiones a los funcionarios públicos, representantes del sector privado, académicos y demás personas que considere necesario.

CAPÍTULO III

Proceso de mejora normativa y gestión de inventarios normativos

ARTÍCULO 6º. LEVANTAMIENTO, CONSOLIDACIÓN Y DIGITALIZACIÓN Y DIVULGACIÓN DE LOS INVENTARIOS NORMATIVOS. Todas las entidades y autoridades de la Rama Ejecutiva del poder público, en todos sus niveles, tienen la obligación de elaborar, conservar y mantener actualizado y disponible para el acceso público a través de sus páginas web institucionales, un registro ordenado, sistemático y digitalizado de todos los actos administrativos e instrumentos normativos o regulatorios de carácter general que produzcan y de los que produjeron previamente, estos últimos, los históricos, en la medida que exista algún registro o documento oficial que reproduzca fielmente su contenido.

Cada autoridad y entidad obligada es responsable de la divulgación, siempre actualizada, de la normativa y regulación que ha producido y produce. Para ello, sus dependencias o funcionarios responsables de los procesos de producción normativa internos deberán generar y mantener actualizado registro y un texto digitalizado que refleje fidedignamente todas las modificaciones expresas de origen normativo o jurisprudencia a su vigencia, de forma tal que se mantengan disponibles al público los textos normativos vigentes.

Estas obligaciones se harán efectivas y exigibles de la siguiente forma:

1. De forma inmediata para toda la normativa y regulación que se produzca y expida a partir de la entrada en vigencia de esta disposición.
2. Para la normativa y regulación que las entidades y autoridades obligadas expidieron antes de la entrada en vigencia de esta disposición, la obligación se implementará de manera progresiva, de acuerdo con las capacidades técnicas y operativas de cada entidad y autoridad que, para el efecto deberá elaborar y ejecutar un plan de trabajo, para el cual contará con el apoyo metodológico del Ministerio de Justicia y del Derecho y el apoyo técnico y operativo del Departamento nacional de Planeación y el Archivo General de la Nación.

ARTÍCULO 7º. DE LA AGENDA NORMATIVA. Los sujetos obligados deberán publicar, a más tardar el 31 de octubre de cada año 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 por el término de un (1) mes contado a partir de la fecha de publicación, los cuáles 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.

Las modificaciones realizadas al proyecto de agenda normativa durante la fase de comentarios deberán estar debidamente justificadas. Estas modificaciones serán de obligatoria publicación para el conocimiento de las partes interesadas.

Parágrafo. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) será la entidad encargada de coordinar los lineamientos en materia de agenda normativa, y de



realizar el seguimiento del cumplimiento de lo establecido en el presente artículo. Lo anterior en articulación con el Comité de Mejora Normativa.

ARTÍCULO 8°. ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO (AIN). El Análisis de Impacto Normativo (AIN) deberá realizarse previo a la promulgación de un Acto Administrativo de carácter general con el fin de identificar y evaluar de manera anticipada los impactos económicos, sociales, ambientales, litigiosos y fiscales.

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 11 de la presente ley.

Parágrafo. El Departamento Nacional de Planeación establecerá los lineamientos sobre la metodología de Análisis de Impacto Normativo.

ARTÍCULO 9. REVISIÓN INTEGRAL DE LOS ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO (AIN). EL Departamento Nacional de Planeación (DNP) será la entidad encargada de llevar a cabo la revisión de los Análisis de Impacto Normativo de los organismos y entidades que conforman la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) ejercerá como autoridad competente para la revisión integral de los Análisis de Impacto Normativo (AIN) presentados por las diferentes entidades gubernamentales. En cumplimiento de sus funciones, el DNP deberá:

1. Verificar la conformidad de los AIN con los parámetros establecidos por la normatividad vigente.
2. Evaluar la coherencia y la calidad del análisis, incluyendo la justificación del problema regulatorio, la claridad de los objetivos, la robustez de la evaluación de alternativas y la integridad del análisis de costos y beneficios.
3. Asegurar que los procesos de participación ciudadana hayan sido debidamente ejecutados y considerados en el análisis.

Parágrafo 1°. En caso de que el DNP determine que el AIN presentado es insuficiente o no cumple con los estándares requeridos, no procederá a su aprobación y remitirá el análisis al Comité para la Mejora Normativa.

Parágrafo 2°. El Comité para la Mejora Normativa tendrá un plazo máximo de 2 meses para revisar las observaciones del DNP y emitir un nuevo informe que atienda las deficiencias señaladas. La entidad proponente estará obligada a revisar y ajustar el AIN conforme a las recomendaciones del Comité.

ARTÍCULO 10. CRITERIOS DE MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO. El Comité para la Mejora Normativa definirá, de acuerdo al caso y al sector, una serie de criterios para la medición y evaluación de los Análisis de Impacto Normativo realizados por las entidades a nivel nacional y territorial. Podrá contemplar dentro de estos criterios los siguientes:

1. La claridad y pertinencia del problema regulatorio identificado y su respectiva solución.
2. La exhaustividad en la evaluación de alternativas y el análisis detallado de sus costos y beneficios.
3. La rigurosidad en el análisis de impactos económicos, sociales, ambientales, litigiosos y fiscales. ~~de costos y beneficios.~~
4. La consideración de aportes y observaciones realizadas durante la consulta pública.
5. Uso claro y conciso del lenguaje.

Parágrafo. El Departamento Nacional de Planeación (DNP), en coordinación con el Comité de Mejora Normativa, emitirá un informe anual sobre la implementación y efectividad de los AIN, incluyendo recomendaciones para su mejora continua.

ARTÍCULO 11. CONSULTA Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA. Los proyectos de actos administrativos de carácter general que se profieran por parte de los sujetos obligados, deberán ser publicados para la recepción de comentarios en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP).

El tiempo mínimo de permanencia en consulta pública será de quince (15) días calendario para la primera publicación, que deberá contener 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, de manera clara, precisa y de fondo, la entidad deberá, dentro de los veinte (20) días calendario 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.

Parágrafo 1º. Los sujetos obligados que profieran proyectos de actos administrativos de carácter general, deberán divulgar el proceso de consulta

pública por los canales institucionales correspondientes, con el fin de que la ciudadanía y partes interesadas puedan participar en su expedición garantizando su transparencia y publicidad.

Parágrafo 2º. El Comité para la Mejora Normativa tendrá un término de seis (6) meses para elaborar una guía para definir el tiempo de permanencia en consulta pública de un proyecto de Acto Administrativo de carácter general de acuerdo a la proporcionalidad del impacto de dicha regulación. En ningún caso el tiempo de permanencia podrá ser menor a los quince (15) días mínimos establecidos en el presente artículo. Los sujetos obligados deberán acogerse a lo dispuesto por esta guía y el Comité para la Mejora Normativa lo podrá actualizar y reemplazar conforme lo considere necesario.

ARTÍCULO 12. MODIFICACIÓN Y DEROGATORIAS EXPRESAS. Todas las entidades y autoridades de la Rama Ejecutiva con competencias en materia de producción normativa y regulatoria tienen la obligación de incluir clara y expresamente en los instrumentos normativos que produzcan, todas las derogatorias y modificaciones que las nuevas disposiciones causarán sobre las disposiciones preexistentes del mismo nivel normativo y que regulan la misma materia.

La finalidad de esta obligación es hacer efectivo el principio de seguridad jurídica, manteniendo la coherencia, racionalidad y simplicidad del ordenamiento jurídico.

Las derogatorias expresas se deben incluir en uno o en varios artículos, de forma clara, expresa y unívoca, refiriéndose a todas las disposiciones preexistentes y formal o materialmente vigentes del mismo nivel, que son incompatibles con las nuevas disposiciones que se producen.

Las modificaciones expresas se deben incluir en uno o en varios artículos, de forma clara, expresa y unívoca, señalando cómo quedará el texto vigente de las redacciones normativas del mismo nivel, que las nuevas disposiciones que se producen modifican de cualquier forma, ya sea directa, indirecta o necesaria.

ARTÍCULO 13. EVALUACIÓN NORMATIVA EXPOST. Cada cinco (5) años, contados a partir de la entrada en vigencia de los actos administrativos de carácter general que sean sometidos al Análisis de Impacto Normativo (AIN), las entidades deberán llevar a cabo una evaluación ex post, con el fin de analizar su aplicación, los impactos económicos, sociales, ambientales, litigiosos y fiscales así como los resultados obtenidos. Lo anterior conforme a los lineamientos establecidos por el Departamento Nacional de Planeación.

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 1º. 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 2º. El Departamento Nacional de Planeación 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 14. 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 el artículo 8, las entidades territoriales contarán con los siguientes plazos máximos, prorrogables hasta por la mitad del término cuando se encuentre debidamente justificado:

- Categoría Especial: Veinticuatro (24) 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 1º. El Gobierno nacional proveerá un repositorio digital administrado por el Archivo Nacional, cuando así lo requieran las entidades territoriales, que también podrán optar por ponerlo en su propio repositorio digital.



Parágrafo 2º. 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.

CAPÍTULO IV

Disposiciones finales

ARTÍCULO 15. PROGRAMA DE CAPACITACIÓN. El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, liderará un programa de capacitación obligatoria para los funcionarios públicos involucrados en la elaboración, revisión y aprobación de actos administrativos. Este programa tendrá los siguientes objetivos:

1. Proporcionar el conocimiento técnico necesario para la realización efectiva del Análisis de Impacto Normativo.
2. Desarrollar habilidades analíticas para la identificación y evaluación de problemas regulatorios, alternativas de solución y análisis de costos y beneficios.
3. Fomentar la comprensión de las mejores prácticas internacionales en materia de Análisis de Impacto Normativo.
4. Promover una cultura de regulación inteligente, eficiente y orientada a resultados.

Parágrafo. El programa de capacitación contará con el apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública que incluirá módulos teóricos y prácticos, y deberá ser completado por los funcionarios públicos en un plazo no mayor a 6 meses y podrá ser virtual.

ARTÍCULO 16. OBSERVATORIO DE MEJORA NORMATIVA. El Observatorio de Mejora Normativa del Departamento Nacional de Planeación estará encargado de recopilar, analizar y difundir la información e indicadores relativos a la Política de Mejora Normativa, con base en evidencia. Este Observatorio podrá ser usado de forma consultiva por el Comité para la Mejora Normativa.

ARTÍCULO 17. VIGENCIA. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



FIRMAS HONORABLES REPRESENTANTES Y SENADORES:

Maria del Mar P.

**MARIA DEL MAR PIZARRO
GARCÍA**
Representante a la Cámara por Bogotá

Heráclito Landínez Suárez

HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico

Erick Velasco Burbano

ERICK VELASCO BURBANO
Representante a la Cámara por Nariño
Coalición Paco Histórico

Carlos Alberto Benavides Mora

Carlos Alberto Benavides Mora
Senador del Pacto Histórico
Polo Democrático Alternativo

Alirio Uribe Muñoz

ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara

Karen Astrith Manrique Olarte

KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE
Representante a la Cámara
CITREP 2 – Arauca

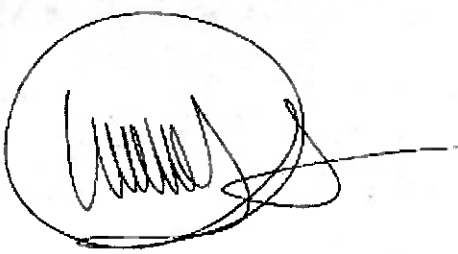
Santiago Osorio Marín

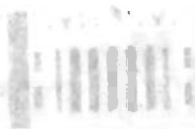
SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara Caldas
Partido Alianza Verde

Catherine Juvinao Clavijo

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Alianza Verde



 DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico	 WILMER CASTELLANOS HERNANDEZ Representante a la Cámara por Boyacá Partido Alianza Verde
 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá	 Germán Gómez López Representante a la Cámara por Atlántico Partido Comunes



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 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”.

El presente proyecto de Ley se compone de cinco (5) apartes:

- I. Objeto
- II. Justificación
- III. Marco normativo
- IV. Impacto fiscal
- V. Conflicto de intereses

I. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene por objeto 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.

II. JUSTIFICACIÓN

Con el fin de dar mayor claridad a esta iniciativa legislativa, se retoman algunos apartes de la exposición de motivos que permiten nutrir la discusión y la comprensión del tema bajo estudio.

i) PROBLEMA QUE SE PRETENDE SOLUCIONAR

Los bajos niveles de efectividad, eficiencia, transparencia y participación en la política de mejora regulatoria del Estado colombiano, afectan la competitividad, fomentan la corrupción y limitan derechos fundamentales de los ciudadanos.

Por tal motivo, 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.

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 dicho documento,



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 (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.*

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).

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 (CONPES 3816, 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-

ii) 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.
- a. Mecanismos de control y publicidad del Inventario normativo.
- a. Evaluación Ex-Post.
- a. Depuración del inventario normativo.
- a. Publicidad de la agenda normativa.
- a. Consulta pública y participación ciudadana.

iii) NECESIDAD DEL PROYECTO

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.

Normas expedidas en Colombia

Según el Observatorio de Mejora Normativa, liderado por el Departamento Nacional de Planeación y la Imprenta Nacional de Colombia, 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.*)

[illegible]

Esta proliferación de normas, o lo que algunos expertos llaman como “*hipertrofia normativa*”, ha generado que las regulaciones sean poco efectivas, con una alta carga regulatoria para el Estado, y para los ciudadanos y las empresas, difícil de asumir y, ha llevado a Colombia a ocupar puestos bajos frente al resto de Latinoamérica en los índices de competitividad, carga normativa y cumplimiento de la regulación.

Para hacer esto de manera efectiva, es necesario contar con regulación de calidad basada en evidencia, implementando políticas de mejora de la calidad normativa, tal y como ha sucedido en otras partes del mundo. Pues, si bien Colombia ha

evolucionado positivamente en los últimos años, el CPC (2018) señala que aún necesitamos mejorar nuestra posición relativa en la región y acercarnos a países como Chile, Perú y Uruguay.

Finalmente, el DNP (2021) concluye que *"una reducción del 25% de la carga regulatoria puede aumentar hasta el 1,5% el PIB"* (DNP, 2021).

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.

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.

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.

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.

- iv) **AVANCES DEL PROYECTO DE LEY N° 230 DE 2024 SENADO - 191 DE 2023 CÁMARA.**

La presente iniciativa surge como resultado de los avances adelantados en el marco del proyecto de Ley N° 230 de 2024 Senado - 191 de 2023 Cámara. Dicho proyecto fue radicado el 4 de septiembre de 2023 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes y fue firmado por los congresistas María del Mar Pizarro García, Olga Lucía Velásquez Nieto, Susana Gómez Castaño, Armando Antonio Zabaraín de Arce, Erick Adrián Velasco Burbano, Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo, Gilma Díaz Arias, Heráclito Landínez Suárez, María Fernanda Carrascal Rojas, José Eliécer Salazar López, Christian Munir Garcés Aljure y Etna Tamara Argote Calderón.

Dicho proyecto fue archivado dado a los términos establecidos en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 para surtir sus cuatro debates. Sin embargo, a lo largo de su trámite los ponentes, el Representante Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo por la Cámara y la Senadora Paloma Susana Valencia Laserna por el Senado, lograron adelantar las ponencias correspondientes y dos debates ante la Comisión Primera y la Plenaria de la Cámara de Representantes. En dicho proceso, incluyendo la ponencia presentada para el primer debate ante la Comisión Primera del Senado, se recibieron distintos comentarios que permitieron mejorar la estructura y el contenido del proyecto de Ley que se replican en el nuevo articulado propuesto. Entre las observaciones destacan:

i. Departamento Nacional de Planeación

Mediante oficio 20253100002491 del 7 de enero de 2025, el Departamento Nacional de Planeación remitió concepto técnico frente al proyecto de ley bajo estudio, en el que se sugiere realizar varias modificaciones, tales como:

- i) Establecer el término “*calidad normativa*” como el objeto del proyecto, para garantizar la concordancia a lo largo del texto;
- ii) Excluir de los sujetos obligados a los órganos autónomos independientes, por no comprenderse dentro de las entidades que conforman la administración pública, según lo establecido en el artículo 39 de la Ley 489 de 1998.
- iii) Ajustar la redacción de Análisis de Impacto Normativo, Calidad Normativa, Evaluación Ex Ante y Ex Post;
- iv) Ajustar las excepciones al ámbito de aplicación, toda vez que ya están establecidas en otra norma vigente;
- v) Definir que el DNP sea quien presida el Comité para la Mejora Normativa y establezca los lineamientos sobre la metodología aplicable a estos Análisis, además de designar a los otros miembros del Comité;
- vi) Precisar el término para someter a consulta la agenda regulatoria;
- vii) Revisar varios artículos con el Ministerio de Justicia y del Derecho;
- viii) Asignar las funciones de Análisis de Impacto Normativo al DNP, toda vez que es la entidad con el conocimiento técnico pertinente y quien lidera su implementación en el país;

- ix) Suprimir el artículo relativo a la Evaluación Ex Ante, ya que es equivalente al Análisis de Impacto Normativo que ya está en el artículo 8.

ii. Ministerio de Justicia y del Derecho

La Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho remitió el 18 de febrero de 2015 su concepto sobre la constitucionalidad, coherencia con el ordenamiento jurídico vigente y calidad jurídica de esta iniciativa legislativa, formulando una serie de recomendaciones para efectuar ajustes de forma y de fondo al articulado, entre las que se encuentran:

- i) Ajustar numeración que actualmente está en números romanos; revisar la redacción del epígrafe, el objeto y el ámbito de aplicación del proyecto para ser coherentes con la finalidad de la iniciativa;
- ii) Ajustar y adicionar algunas definiciones;
- iii) Eliminar artículos cuyas disposiciones que ya están contempladas en leyes vigentes, con el fin de no reproducirlas innecesariamente;
- iv) Analizar la pertinencia de incluir en el Comité para la mejora normativa a la Imprenta, toda vez que no tiene ni funciones ni competencias que la involucren en el proceso de diseño, redacción y producción de las normas jurídicas, sino únicamente en su promulgación o publicación;
- v) Replantear la redacción de los artículos 6 correspondiente a inventario normativo, 11 relativo a depuración normativa;
- vi) Establecer un nuevo artículo, independiente, para regular la divulgación de los inventarios normativos en el Sistema Único de Información Normativa -SUIN-Juriscol.
- vii) Eliminar el entonces artículo 14 sobre Interoperabilidad de los sistemas de información, ya que es el Ministerio de Justicia y del Derecho quien ha logrado construir e implementar el Sistema Único de Información Normativa SUIN-Juriscol que constituye en el principal repositorio normativo del Estado, mientras que el Departamento Nacional de Planeación no tiene atribuida por ninguna disposición vigente con fuerza material de ley, competencia alguna en materia de formulación, adopción, dirección, coordinación o ejecución de la política pública en materia de ordenamiento jurídico y seguridad jurídica, y concretamente, en materia de divulgación de información normativa y jurisprudencial. Además, podría generar un impacto económico a nivel nacional y territorial.
- viii) Eliminar el entonces artículo 15 del proyecto, relacionado con la Implementación nacional y territorial, toda vez que genera costos presupuestales cuyo impacto no ha sido calculado.

iii. Banco de la República

Advierte que el artículo 2 incluye a los órganos autónomos e independientes del Estado, entre ellos el Banco de la República, lo que rompe de contera la conexidad entre lo establecido en el título y en el objeto y desconoce el principio de unidad de materia.

Adicionalmente indica que someter el proceso de expedición, modificación o derogación de los actos administrativos del Banco y de su Junta a la implementación de las herramientas previstas en este proyecto para las entidades de la rama ejecutiva configura una indebida intromisión en el desarrollo y gestión de los asuntos propios del Banco, también una afectación de su autonomía y el desconocimiento del régimen propio al cual se haya sujeto.

De otra parte, advierte un vicio de inconstitucionalidad, toda vez que las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva, requieren iniciativa del gobierno nacional. Asimismo, en materia de marco regulatorio, indican que tienen normas de transparencia y publicación para comentarios que ya incluyen un análisis de impacto normativo.

En conclusión, solicitan la exclusión de los órganos autónomos e independientes del Estado como sujetos obligados de la presente iniciativa.

iv. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE)

Por medio del oficio 202510005185 del 23 de mayo de 2025, la Dirección de Políticas y Estrategias para la Defensa Jurídica de la ANDJE remitió una serie de comentarios sobre el contenido del Proyecto de Ley dirigidos a que el mismo logre cumplir con objetivos tales como la prevención del daño antijurídico y la mitigación del riesgo de litigiosidad.

- i) Incluir expresamente el objetivo de reducir la litigiosidad en el artículo 1º, articulando la finalidad del proyecto con el mandato constitucional del artículo 90 y alineándolo con la Política Pública contenida en el CONPES 4090.
- ii) Fortalecer las definiciones del artículo 3º, incorporando como categoría autónoma la “valoración de impactos” (económicos, sociales, ambientales, litigiosos y fiscales) dentro del Análisis de Impacto Normativo (AIN).
- iii) Incluir el principio de prevención en el artículo 4º sobre principios de calidad normativa, en coherencia con la obligación estatal de evitar el daño antijurídico.
- iv) Reformular el artículo 8º sobre AIN, incluyendo como contenido obligatorio el análisis de impactos litigiosos, con el fin de anticipar riesgos judiciales derivados de normas similares y evitar perjuicios al patrimonio público.

- v) Ajustar los criterios del artículo 10 sobre evaluación del AIN, incorporando un nuevo criterio relativo a la rigurosidad en el análisis de impactos litigiosos.
- vi) Reforzar el artículo 11 sobre consulta pública, exigiendo respuestas claras y de fondo a los comentarios ciudadanos, para garantizar una participación efectiva y no meramente formal.
- vii) Precisar en el artículo 13 sobre evaluación ex post, que dicha evaluación debe vincularse al análisis de litigiosidad generada por la norma, con miras a corregir deficiencias normativas estructurales.
- viii) Excluir referencias limitantes al uso del SUCOP por entidades territoriales, para asegurar cobertura nacional.
- ix) Justificar la inclusión del análisis de litigiosidad como herramienta estructural, con base en evidencia empírica de sentencias anulatorias (2020–2024), que identifican falencias como: desconocimiento del marco legal, inconstitucionalidad, trato desigual, vicios procedimentales y falta de competencia, presentes en múltiples sectores.
- x) Recomienda la adopción de mecanismos internos de control normativo en cada entidad pública, según su historial de litigiosidad, para garantizar legalidad, seguridad jurídica y prevención de daños.

III. MARCO NORMATIVO

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 sobrerregulación se genera, un ordenamiento jurídico disperso o una hipertrofia normativa, esto se convierte en una barrera para el ejercicio de los derechos de los colombianos.

De igual forma el artículo 6° de la Constitución 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 sobrerregulación, que a su vez genera un ordenamiento jurídico confuso, fomenta la corrupción y la falta de claridad de las reglas de juego para los servidores públicos a la hora de cumplir con sus funciones.

El artículo 209 de la Constitución señala que, la función administrativa se fundamenta en principios como la moralidad, la eficacia, economía, celeridad, entre otros. Cuando hay exceso de regulaciones o dispersión en 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 sobrerregulación 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.

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, fijó 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 (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 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** 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.

V) IMPACTO FISCAL

En cuanto al impacto fiscal del presente proyecto de ley, la propuesta de mejorar la calidad normativa genera nuevas competencias dentro de la Rama Ejecutiva, de acuerdo con el Conpes 3816 de 2014.

En su momento, el Conpes proyectó que el Plan de Acción contemplaba unos costos de \$3.195 millones, divididos en tres años. Estos costos se dividen en tres líneas de intervención que ayudarían, en una primera fase, a generar una inversión en la rama ejecutiva del Estado. Las tres líneas de intervención son: Capacitación y Divulgación; Análisis de Impacto Normativo; y Otras herramientas de Mejora Normativa (Inventario, Consulta Pública, Transparencia).

La última línea es la más económica, debido a que es un gasto general de única vez, por ejemplo, en temas de consultas públicas. La capacitación del personal representa cerca del 27% del gasto total. Por otra parte, el análisis del impacto normativo recoge la gran parte del gasto (72%), en especial en el primer año, luego, el gasto se diluye en el tiempo.

Puesto que el Conpes ya había determinado las nuevas competencias que se generarían para el ejecutivo, el actual análisis de impacto fiscal tomó como referencia estos valores, por cada línea de intervención y se llevaron a un valor presente (2024) a través de la variación porcentual anual del Índice de Precios del Consumidor (IPC) que registra el DANE, con base 2018. El resultado se muestra en la siguiente tabla:

Capacitación y divulgación	456.8	579.7	491.9
Análisis de impacto normativo	1,756.7	1,229.7	1,054.0
Otras herramientas de mejora normativa (Inventario, Consulta pública, Transparencia)	43.9		
Total	2,257	1,809	1,546

El primer año genera el mayor impacto fiscal, con un costo de poco más de \$2 mil millones de pesos, mientras que en el tercer año representaría un costo de \$1.5 mil millones.

Sin embargo, este impacto tiene una limitación en la estimación del costo fiscal. Existe un descalce entre el ritmo de aumento en los precios de consumo general frente al aumento del salario mínimo, pues este último usa como base el IPC, y por lo general se aumenta en algunos puntos básicos. Así, si se contrata personal cuya remuneración este indexada al salario mínimo, el costo fiscal debería ser ligeramente mayor al expuesto en la anterior tabla. A pesar de ello, la diferencia no debería ser significativa.

VI) CONFLICTO DE INTERESES

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

*“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.
Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que
pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.*

*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.*

- b) 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.*
- c) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las
circunstancias presentes y existentes al momento en el que el
congresista participa de la decisión.*
- d) 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. (...)”

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

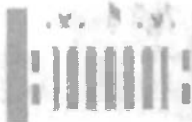
“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que por se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador, particular, que el mismo 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”.

Por lo anterior, se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general que no genera un beneficio o perjuicio particular, actual y directo. No obstante lo anterior, es menester precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación 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 al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

Cordialmente,

Maria del Mar P.

MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA
Representante a la Cámara por Bogotá



FIRMAS HONORABLES REPRESENTANTES Y SENADORES:

MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA
Representante a la Cámara por Bogotá

HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico

ERICK VELASCO BURBANO
Representante a la Cámara por Nariño
Coalición Paco Histórico

Carlos Alberto Benavides Mora
Senador del Pacto Histórico
Polo Democrático Alternativo

ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara

KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE
Representante a la Cámara
CITREP 2 – Arauca

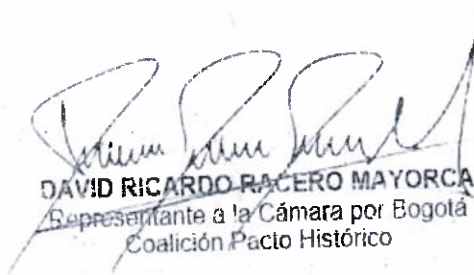
SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara Caldas
Partido Alianza Verde

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Alianza Verde



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
PROMUEVA LA PAZ

Mar Pizarro
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

 DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico	 WILMER CASTELLANOS HERNANDEZ Representante a la Cámara por Boyacá Partido Alianza Verde
 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá	 Germán Gómez López Representante a la Cámara por Atlántico Partido Comunes

CÁMARA DE REPRESENTANTES	
SECRETARÍA GENERAL	
El día	23 de Septiembre del año 2025
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley	X Ato Legislativo
No.	361 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: H.R. Morra	
del Mar Pizarro	
SECRETARIO GENERAL	