



ANALES DEL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. PROYECTOS DE ACUERDO

AÑO II N°. 3151 DIRECTOR: NEIL JAVIER VANEGAS PALACIO MAYO 03 DEL AÑO 2021

Pág.

TABLA DE CONTENIDO

PROYECTO DE ACUERDO No. 246 DE 2021 PRIMER DEBATE “POR MEDIO DEL CUAL SE DICTA LA POLÍTICA DE GOBERNANZA REGULATORIA EN EL DISTRITO CAPITAL”

4869

PROYECTO DE ACUERDO No. 246 DE 2021

PRIMER DEBATE

“POR MEDIO DEL CUAL SE DICTA LA POLÍTICA DE GOBERNANZA REGULATORIA EN EL DISTRITO CAPITAL”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. SUSTENTO JURÍDICO DE LA INICIATIVA

La Constitución Política de Colombia, como norma de normas, reconoce que el Estado está constituido con un fin: prestar servicios a la comunidad y a la nación de manera efectiva y garantizar los derechos y libertades de los connacionales. Al respecto, el artículo 2º de la Carta declara los fines esenciales del Estado:

[S]ervir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación

Las entidades estatales, encargadas de la prestación de servicios a la comunidad y garantía de derechos, siempre deben buscar las herramientas más efectivas para alcanzar estos objetivos. Como lo señala el artículo 209 de la Constitución, la función administrativa, a través de la cual se prestan estos servicios y se garantizan las libertades, tiene como principio fundamental estar al servicio de los intereses generales. Así mismo, la función administrativa debe desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Para lo anterior, las autoridades deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

La actividad regulatoria del Estado juega un papel fundamental en la prestación de servicios y garantía de derechos. La regulación es una de las vías a través de las cuales los gobiernos

intervienen en la economía para garantizar estas dos actividades esenciales; así lo expone el Departamento Nacional de Planeación-DNP (2017A) en la *Guía de Consulta Pública*:

A través de la regulación, los gobiernos pueden equilibrar los problemas que surgen dada la existencia de intereses opuestos en la sociedad, buscando así optimizar la implementación de políticas públicas, así como generar un mayor bienestar social y económico (p. 5).

Colombia no ha sido ajena a esta dinámica. En el país se han puesto en marcha algunos instrumentos legales que buscan generar esquemas de gobernanza regulatoria. Estos esquemas, al amparo de los principios y objetivos que se enuncian más adelante, permiten tener un entorno normativo que propenda por el desarrollo económico, la efectiva prestación de servicios y la garantía de derechos. Sobre el particular, además de las iniciativas que más adelante se describirán, es necesario destacar el CONPES 3816 – Mejora Normativa: Análisis de Impacto (2014) y los esfuerzos de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El CONPES 3816 (2014), Mejora Normativa: Análisis de Impacto Normativo, dio los primeros pasos hacia la gobernanza regulatoria en Colombia. Éste documento reconoce que la regulación es esencial para la implementación de políticas públicas, pues es el medio a través del cual se estructuran instrumentos jurídicos que materializan las decisiones del Estado. Así, estos instrumentos jurídicos deben ser diseñados conforme a estándares internacionales de mejora normativa, que aseguren la eficiencia económica y social de las medidas. Para ello, deben partir de la identificación del objetivo de política pública perseguido, para evaluar herramientas normativas y no normativas que lleven a dicho objetivo a partir de un proceso de toma de decisiones basado en evidencia.

Para el logro de este objetivo, se planteó una hoja de ruta con metas a corto y largo plazo. Frente a las metas a corto plazo, en el documento se describió la necesidad de establecer una institucionalidad encargada de la implementación y puesta en marcha de la política de mejora normativa, la generación de capacidades al interior de las entidades en esta materia, la implementación del Análisis de Impacto Normativo (AIN) en la rama ejecutiva del nivel nacional y de la consulta pública, así como la racionalización del inventario normativo. En el largo plazo, dicho Conpes concluyó que resulta necesario establecer una institucionalidad robusta alrededor de la mejora normativa, así como el AIN obligatorio para todas las normas y en todos los niveles.

A su turno, la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, fue pionero en lo relativo a la consulta pública. Puntualmente, el numeral 8º del artículo 8º establece la obligación de someter a consulta pública “[l]os proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas”.

Dicha obligación está reglamentada en el Decreto 1081 de 2015, Único Reglamentario del Sector Presidencia. En cuanto a los proyectos de regulación que lleven la firma del Presidente de la República, dicho proyecto deberá publicarse “por lo menos durante quince (15) días calendario [que] se contarán a partir del día siguiente a la publicación” (artículo 2.1.2.1.14., modificado por el Decreto 1273 de 2020). A su turno, los proyectos de regulación que no lleven firma del Presidente “deben publicarse en los plazos que señalen las respectivas autoridades en sus reglamentos” (artículo 2.1.2.1.23., adicionado por el Decreto 270 de 2017).

II. JUSTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

Contexto mundial de la gobernanza regulatoria

La gobernanza regulatoria es una herramienta para mejorar la calidad de la producción normativa, con miras a garantizar la eficiente prestación de servicios públicos, el desarrollo económico y la garantía de derechos. Un modelo de buen gobierno regulatorio, como lo explica el CONPES 3816 (2014), consiste en adoptar una política y herramientas para que las regulaciones contribuyan al desarrollo económico de la sociedad y el fortalecimiento de la legitimidad del accionar del Gobierno¹.

Como lo explica Jacobzone (2010), una buena regulación puede llevar a un crecimiento adicional de entre el 2% y 3% del PIB. Al respecto, el Grupo Banco Mundial (2018) encuestó a más de 750 multinacionales con inversiones en países en desarrollo y concluyó que, después de la seguridad y estabilidad política, “un ambiente legal y regulatorio amigable con las empresas es la variable clave para decisiones de inversión”² (p. ix). Así mismo, otro informe del Banco Mundial (2019) sugiere que, en el caso de Malasia, hay una relación positiva entre la implementación de un esquema de gobernanza regulatoria y el mejor desempeño económico; específicamente, este país tiene a la fecha el mejor desempeño -comparado con sus pares de la región- en PIB e Inversión Extranjera Directa. Así mismo, De La Medina Soto (2013) relaciona un crecimiento adicional del PIB en 0.5% tras la implementación en México de un esquema robusto de gobernanza regulatoria.

Por el contrario, diferentes estudios han demostrado que la ausencia de políticas de gobernanza regulatoria tiene severos efectos sobre la economía, el desarrollo y la garantía de derechos. Particularmente, Querbach & Arndt (en DNP, 2019) destacan que el mal diseño de las normas incrementa los costos para el desarrollo de actividades productivas por parte de empresas y el ejercicio de derechos por parte de ciudadanos, además de convertirse en un obstáculo para la competencia y el crecimiento económico. Por lo anterior, es necesario que los gobiernos trabajen en la puesta en marcha de esquemas de mejora regulatoria.

A su turno, la gobernanza regulatoria tiene efectos positivos para la prevención de la corrupción. La literatura internacional sugiere que la implementación de buenas prácticas regulatorias reduce la corrupción asociada a cambios en regulaciones sectoriales y medioambientales para favorecer a grupos específicos (entre ellos Salas, 2011 y Ahmad, 2002). Lo anterior en la medida en que, como lo ha señalado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE (2012), una política de gobernanza regulatoria debe ir más allá de reducir la carga regulatoria y mejorar la calidad de las nuevas regulaciones: es esencial que en el ciclo regulatorio haya una participación activa de los regulados, pues ello reviste de legitimidad la norma y asegura que ella atienda al interés general³. A renglón seguido, señala la necesidad de reducir la carga regulatoria,

¹ Al respecto, la OCDE (2012) afirma que un marco regulatorio mal diseñado puede “sofocar” las actividades económicas y, en últimas, reducir el crecimiento económico (p. 38).

² Traducción propia de “a business-friendly legal and regulatory environment is the key driver of investment decisions”.

³ La OCDE (2016) destaca, a través de su indicador *Indicator of Regulatory Policy and Governance (iReg)*, las prácticas de consulta pública de proyectos normativos. El puntaje máximo, que es de 4, representa la aplicación de metodologías de consulta pública, la adopción sistemática de prácticas de consulta, la transparencia y la existencia de un cuerpo encargado del a vigilancia del proceso. En este indicador, Colombia puntúa apenas 1,11 pts, por debajo del promedio de la OCDE (2,11 pts).

en la medida en que ella genera restricciones en materia de competencia, factor esencial para la productividad del país.

La gobernanza regulatoria ha sido objeto de estudio desde el 1995. En 2012, la OCDE resumió estos lineamientos y determinó una serie de recomendaciones para los Estados miembro de dicha organización, los cuales se pueden resumir⁴ así:

- Implementar una política de calidad regulatoria en todos los niveles del gobierno;
- Aplicar los principios de gobierno abierto, incluido el de transparencia y participación, en los procesos regulatorios;
- Crear mecanismos e instituciones para la vigilancia activa de la aplicación de las reglas, cumplimiento de metas y objetivos y apoyo en la implementación de la política regulatoria;
- Integrar el AIN a las etapas tempranas de la formulación de nuevas regulaciones;
- Llevar a cabo, de manera sistemática, programas de revisión del inventario normativo, particularmente de aquellas regulaciones que van en contra de los principios de la política;
- Publicar de manera periódica reportes del cumplimiento de la política, reformas a la misma y el rendimiento de las autoridades que la están aplicando;
- Desarrollar una política coherente frente a los roles y funciones de las agencias regulatorias para aumentar la confianza de los regulados;
- Asegurar la efectividad de los sistemas de revisión de la legalidad y acatamiento de las normas de procedimiento de las regulaciones;
- Aplicar estrategias de análisis, mitigación y comunicación del riesgo en el diseño e implementación de regulaciones;
- Promover esquemas de coherencia regulatoria, a través de la coordinación inter institucional, entre todos los niveles de gobierno (supranacional, nacional y subnacional);
- Generar competencias y capacidades en gobernanza regulatoria en el nivel subnacional;
- Seguir los estándares y marcos internacionales de cooperación en esta materia.

Puntualmente, como parte de la recomendación de generar competencias y capacidades en gobernanza regulatoria en el nivel subnacional, se destacan las siguientes acciones:

- Promover esquemas de gobernanza regulatoria en el nivel subnacional para reducir costos y barreras que puedan limitar o impedir la inversión, el crecimiento económico y la creación de empleos;
- Implementar programas de evaluación y reducción de costos de cumplimiento regulatorio en el nivel subnacional;
- Establecer procedimientos de evaluación para identificar áreas donde la reforma regulatoria y simplificación son más urgentes, a efecto de evitar inconsistencias, duplicidad o traslapeo normativo;
- Promover la administración eficiente de costos asociados a la regulación, para que los costos regulatorios sean proporcionales a los beneficios económicos de la medida, mas no para que ella genere una ganancia económica neta;

Para una mayor ilustración sobre este indicador y los resultados del país, consúltese OECD (2015). 2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance. OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 1, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jrnwqm3zp43-en>.

⁴ Para una referencia detallada sobre estas recomendaciones, consúltese OECD (2012). Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. OECD Publishing: Paris, <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>.

- Apoyar la generación de capacidades en administración del acervo regulatorio a través de la promoción del gobierno en línea y la simplificación administrativa;
- Usar incentivos apropiados para que los gobiernos subnacionales usen el AIN para medir impactos de nuevas regulaciones y sus modificaciones, lo cual incluye identificar y evitar la generación de barreras a la operación de nuevos y emergentes mercados nacionales;
- Desarrollar incentivos para promover la coordinación horizontal entre jurisdicciones para la eliminación de barreras a la operación del mercado intraestatal y el desarrollo de mecanismos para la resolución de conflictos entre jurisdicciones locales;
- Prevenir conflictos de interés mediante la separación clara de los roles de los gobiernos subnacionales como reguladores y prestadores de servicios.

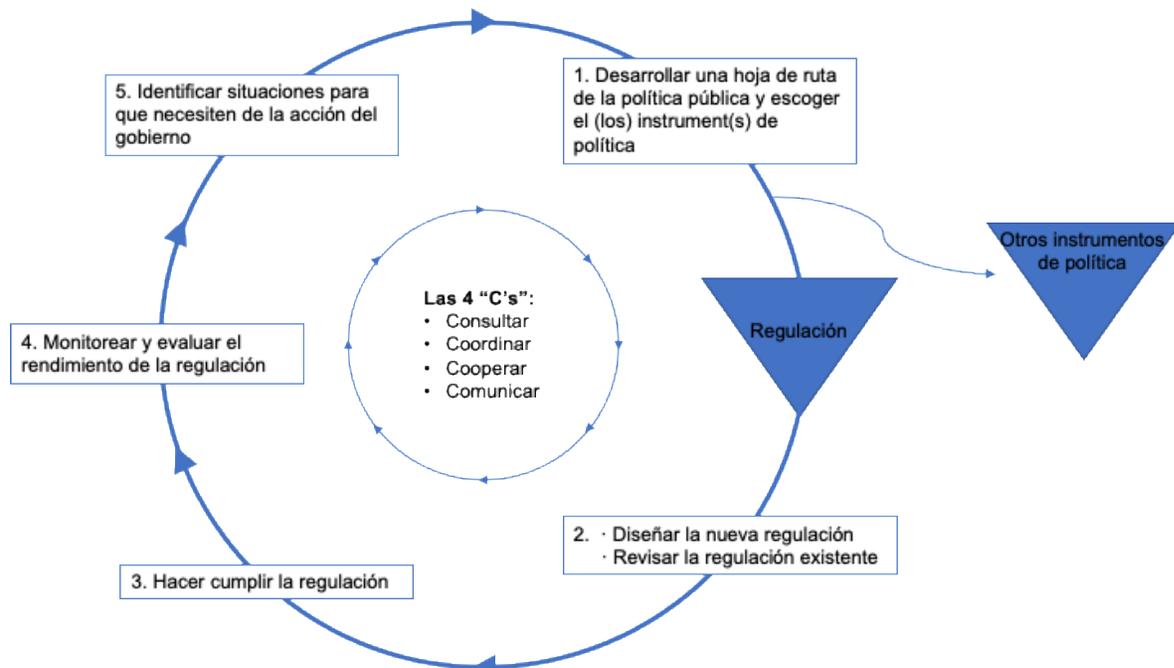
Una parte importante de las barreras para la inversión, el crecimiento económico y la creación de empleos está directamente relacionada con los trámites. Por ello, la simplificación administrativa es un elemento esencial de la política de calidad regulatoria. A través de esta estrategia se puede evaluar y reducir los procedimientos administrativos, lo cual redundará en trámites más sencillos y rápidos que generen menos costos y tomen menos tiempo (OCDE, 2010).

Por eso, además de los lineamientos arriba descritos, debemos destacar también una de las estrategias más eficientes para eliminar costos y barreras a la inversión y crecimiento económico: las ventanillas únicas. Las *one-stop shops*, por su denominación en inglés, constituyen uno de los mecanismos más tradicionales y a la vez efectivos para la simplificación de trámites administrativos. A través de ellas, el regulador pone a disposición de los ciudadanos todos los trámites de un determinado sector económico a efecto de, por ejemplo, lograr que, en una sola interacción con un solo actor, el ciudadano pueda cumplir efectivamente con todos los requisitos para el desarrollo de una actividad, o al menos iniciar el trámite. Así mismo, en el marco de la implementación de este tipo de estrategias, el regulador tiene la oportunidad de evaluar los trámites y hacer reingeniería de los mismos, a efecto de hacerlos más sencillos y eficientes (Barazzoni et. Al., 2006: 12).

Por último, debe mencionarse que la regulación no es estática. Es necesario tener una visión integral de la misma que propenda por su constante evolución. Una efectiva gobernanza regulatoria necesita de la coordinación de las diferentes acciones regulatorias, que van desde la identificación del problema, el diseño de la medida y su implementación (OCDE, 2011). Ésta visión integral ha sido denominada “Ciclo de Gobernanza Regulatoria”.

El Ciclo de Gobernanza Regulatoria describe lo que deben hacer los Estados para fortalecer su gobernanza regulatoria. Éste ciclo admite una aproximación holística a los problemas y regulaciones y entrega herramientas adecuadas a los reguladores para el desarrollo de sus funciones.

Ilustración 1 - Ciclo de Gobernanza Regulatoria



Fuente: OCDE (2011: 76), adaptada al español por el autor

Como se evidencia en esta imagen, la gobernanza regulatoria permite tener una visión integral de la regulación. Bajo esta visión, la regulación se ve no como un instrumento estático, sino como un proceso en constante evaluación y mejora, cuyo fin último es la garantía de derechos de los asociados.

En resumen, los esquemas de gobernanza regulatoria se amparan en los objetivos y principios arriba enunciados. A partir de ellos, se llevan a cabo una serie de acciones que, en su mayoría, pretenden depurar el acervo regulatorio para eliminar o simplificar regulaciones ineficientes o equivocadas. Pero también pretende, en casos muy específicos y particulares, evaluar la conveniencia de que exista esa regulación: al igual que en procesos de estudio de políticas públicas, al evaluar una problemática y proponer alternativas para su solución se debe considerar también la opción no hacer nada -que para este caso es equivalente a "no regular" (Irwin, 2003).

A partir de lo anterior, se presentará el diagnóstico para Colombia (nivel país) de los avances en la implementación de una política de mejora regulatoria, algunas de las iniciativas que se han puesto en marcha y los compromisos para el periodo 2018-2022, para luego describir los retos en esta materia en las entidades territoriales y los esfuerzos que se han puesto en marcha en Bogotá. Por último, se describirán los elementos de la política de mejora regulatoria que están ausentes en Bogotá, que son aquellos en los que este Proyecto de Acuerdo se centrará.

Gobernanza regulatoria en Colombia – Estado del arte

La regulación juega un rol central en la actividad del Estado. Como se expuso, a través de ella se direccionan los esfuerzos del aparato estatal para poner en marcha las políticas públicas. Por

ello, diferentes organizaciones internacionales y entidades dedican gran parte de sus esfuerzos a la mejora de la calidad de la regulación.

Estos indicadores, para el caso particular colombiano, evidencian un exceso de regulación en el país que perjudica la competitividad y dificulta el cumplimiento de las normas (DNP, 2019: 195). Puntualmente, el DNP (2017B) evidenció que entre el 2000 y el 2016, sólo la Rama Ejecutiva en el orden nacional emitió un total de 94.748 normas, de las cuales el 72,5% corresponden a resoluciones, el 18,1% a decretos y el 9,4% restante a circulares, acuerdos y otro tipo de normas. Esto equivale a que diariamente se emitieron -en promedio-16 regulaciones (p. 5). Un estudio posterior dejó en evidencia que, por ejemplo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (76), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (44) y el Ministerio del Interior (39) fueron las entidades que más regulaciones sustanciales⁵ en forma de decreto expidieron durante 2018.

Otro indicador -ampliamente usado para toma de decisiones respecto de inversión extranjera directa- es el índice de carga regulatoria. Éste indicador, diseñado y aplicado por el Foro Económico Mundial-FEM en el *Global Competitiveness Index* evalúa la percepción de los regulados frente a qué tan difícil o fácil es el cumplimiento de los requerimientos de la administración, como permisos, regulaciones y reportes (FEM,2020). Para el caso colombiano, la última encuesta, correspondiente al periodo 2017-2018, evidenció que el país tiene una carga regulatoria relativamente alta, al haber puntuado 2,6/7⁶, lo cual lo ubica en el puesto 123 de 137.

Colombia debe avanzar en la implementación de sistemas de gobernanza regulatoria. Puntualmente, un informe de la OCDE (2016B) destacó una serie de acciones necesarias para lograr este objetivo: (i) estructurar y consolidar una política, junto con una obligación legal de cumplirla; (ii) debe implementarse de manera consistente la práctica de consultar los proyectos específicos de regulación; (iii) establecer un sistema de supervisión de la calidad del AIN; y (iv) explotar al máximo la herramienta del AIN ex post, para poder evaluar de manera sistemática el acervo regulatorio del país.

El país ha avanzado tímidamente en la formulación de una política de gobernanza regulatoria. Sobre el particular, debe destacarse, entre otras acciones, la expedición y cumplimiento del 100% de las acciones del CONPES 3816 (2014), la obligación legal de publicación de actos administrativos y su reglamentación por parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República-DAPRE, la obligación de llevar a cabo AIN previo a la expedición de reglamentos técnicos, el diseño del SUCOP, las estrategias de simplificación de trámites y los decreto-ley anti trámites. Se describen a continuación:

- El CONPES 3816 - Mejora Normativa: Análisis de Impacto (2014), fue el primer documento de política que planteó acciones integrales tendientes a la creación y puesta

⁵ Explica el DNP (2019B) que “[p]ara determinar la categoría “no sustancial” se utilizó una aproximación de minería de texto, en la que se busca en los epígrafes de los decretos palabras clave que permiten identificar su naturaleza administrativa. Se utilizaron las siguientes palabras claves: aclaración, asignaciones salariales, autoriza a, autorización, cargos, condecoración, designa, disciplinaria, encargo, escalas salariales, estructura, entidad, honores, invitación, celebrado con, nombramiento, orden del mérito, otorga, planta de personal, renuncia, remuneración, retiros, vacaciones, se ordena una comisión, asigna en comisión, asciende a, salarial, sueldos, auxilios de, delega, orden de la estrella, comisión de servicios al exterior. Por lo contrario, los decretos para los cuales no se encuentran coincidencias de las anteriores palabras en sus epígrafes, son clasificados como “sustanciales”.

⁶ Para la pregunta sobre carga regulatoria, el encuestado debe calificar, de 1 a 7, qué tan difícil resulta para las compañías cumplir con los requerimientos de la administración. El puntaje de 1 corresponde a una carga extrema, mientras que 7 corresponde a que no representa una carga.

en marcha de una política de gobernanza regulatoria. Este documento planteó 5 metas básicas: (i) crear el arreglo institucional para coordinar, promover, planear, hacer seguimiento y divulgar la política de mejora normativa; (ii) generar y fortalecer las capacidades de los funcionarios de la administración pública que participan en procesos regulatorios; (iii) introducir el uso del AIN como herramienta para la toma de decisiones; (iv) mejorar procesos de consulta y la divulgación de la información relacionada con el proceso de producción normativa; y (v) mejorar la gestión del inventario normativo. Estos objetivos fueron ejecutados al 100% (DNP, 2020).

- En Colombia, es obligatorio publicar para comentarios los proyectos específicos de regulación. La Ley 1437 de 2011, vigente desde el 2 de julio de 2012, obliga en su artículo 8º, numeral 8, a la publicación para comentarios de los proyectos específicos de regulación, a efecto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas a lo planteado en el proyecto. Esta norma fue reglamentada mediante el Decreto 1081 de 2015, modificado por el Decreto 270 de 2017, que en su artículo 2.1.2.1.14. obliga a que -por regla general- los proyectos de regulación que llevan la firma del Presidente de la República sean publicados por lo menos durante quince (15) días calendario; a renglón seguido, deja en libertad a los demás reguladores para determinar el tiempo de publicación para comentarios cuando los proyectos no llevan la firma del Presidente (artículo 2.1.2.1.23.). La constancia de esta publicación, así como los comentarios y respuestas dadas por el regulador deben ser anexadas a la memoria justificativa del proyecto (numeral 7 del artículo 2.1.2.1.6.). Paralelo a esto, como parte de los esfuerzos por tener más y mejor participación ciudadana en la etapa previa a la expedición de una norma, el DNP desarrolló el Sistema Único de Consulta Pública, como herramienta para centralizar todos los procesos de consulta de proyectos de regulación de las entidades del orden nacional⁷.
- Las normas que restringen el comercio internacional en la forma de reglamentos técnicos, deben contar con un AIN previo a su expedición. Como parte de los compromisos adquiridos por Colombia al momento de entrar como Estado Parte en la OCDE, el Gobierno nacional expidió el Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, en el cual, además de compilar las normas del sector, obligó a la realización de AIN previo a la expedición de un Reglamento Técnico. Este estudio, como mínimo, debe identificar el problema a resolver, las posibles alternativas de solución incluyendo aquella relativa a no expedir el reglamento, y la evaluación de impactos positivos y negativos de cada alternativa.
- Hay claros esfuerzos hacia la eliminación de trámites. Sobre el particular, la estrategia antitrámites se ha centrado en la identificación de los procedimientos que llevan a cabo los ciudadanos o las empresas y que tienen oportunidad de mejora. Estas acciones se han adelantado en el marco de la campaña 'Menos Trámites, Más Simples', hoy 'Estado Simple, Colombia Ágil', campaña que a 22 de enero de 2021 ha llevado a cabo 2913 intervenciones, de las cuales 1987 corresponden a la simplificación, eliminación o automatización de trámites, 342 a la eliminación de barreras normativas y 584 a la derogatoria de normas obsoletas⁸. Sin embargo, como algunos trámites están establecidos por ley, en las últimas dos décadas se han expedido normas que buscan

⁷ Para mayor referencia sobre el SUCOP, consúltese la página web <https://www.sucop.gov.co/>

⁸ Para mayor referencia sobre la estrategia y sus resultados, consúltese <http://www.colombiaagil.gov.co/>

aportar en el cumplimiento de estos logros; a saber, la Ley 962 de 2005, el Decreto Ley 019 de 2012 y el Decreto 2106 de 2019. Estas normas, además de simplificar trámites, han dictado lineamientos generales para facilitar el relacionamiento ciudadano-Estado.

Por último, es necesario referenciar los compromisos a los que ha llegado el Gobierno nacional para los cuatro años del actual periodo presidencial. Sobre el particular, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se planteó como objetivo sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos. El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (DNP, 2019) puso de presente la necesidad de ampliar la estrategia de reducción de trámites y gobernanza regulatoria a los gobiernos territoriales. Al respecto, el Plan destaca:

El programa de simplificación y racionalización normativa no es un ejercicio periódico a cargo de las entidades, y su alcance debe ampliarse tanto a trámites, procedimientos y solicitudes, así como a regulaciones de alto impacto y a normas obsoletas o en desuso.

No se tienen estrategias dirigidas a generar y aprovechar sinergias entre la Nación y los territorios para reducir la carga regulatoria y trámites (p. 196)⁹.

Para atender esta problemática, el Gobierno nacional planteó una serie de metas relacionadas con el fortalecimiento de la gobernanza regulatoria (DNP, 2019A). Particularmente, en el ‘Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos’, capítulo ‘Estado Simple: menos trámites, regulación clara y más competencia’ hay metas frente a la disminución de la regulación y trámites, la mejora de la calidad de la regulación y una regulación abierta, participativa y transparente. Es necesario destacar que dicho documento resalta la importancia de coordinar el trabajo de las entidades territoriales y la nación en la aplicación de la política regulatoria:

Generar sinergias entre la Nación y los territorios, con el objetivo de simplificar trámites, procedimientos y solicitudes en una misma cadena productiva o sectorial. De igual manera, implementar buenas prácticas regulatorias, con el fin de promover el emprendimiento en las regiones, a través del fortalecimiento de capacidades institucionales, la promoción de experiencias exitosas y el fomento de buenas prácticas dentro de la administración pública (p. 201)

Retos en gobernanza regulatoria para entidades territoriales

Los esfuerzos en gobernanza regulatoria deben extenderse también a los gobiernos subnacionales. En 2012, como se expuso, la OCDE emitió una serie de recomendaciones sobre esta materia y dedicó un capítulo completo a describir las acciones que desde las entidades territoriales se tienen que poner en marcha. Estas acciones suponen la aplicación de estrategias de gobernanza regulatoria en el nivel subnacional, así como la necesidad de coordinar los esfuerzos de los gobiernos nacionales y subnacionales.

Las entidades subnacionales también son reguladores muy importantes, por lo cual las buenas prácticas en esta materia deben extenderse a ellos también. La OCDE (2014) concluye que “una

⁹ Para mayor referencia, consúltese el diagnóstico de la estrategia “Estado Simple: menos trámites, regulación clara y más competencia” (DNP, 2019: 195-200).

regulación de calidad en un nivel del gobierno puede verse afectada por el efecto de políticas y prácticas regulatorias de mala calidad en otros niveles” (p.154). Por ello, es esencial que las buenas prácticas sean transversales.

Particularmente, para el caso colombiano, las atribuciones regulatorias de departamentos, distritos y municipios están determinados por las facultades que la Constitución y la Ley le entregan. Así, si bien se trata de facultades limitadas, hay un amplio espectro en ellas, como se describe a continuación (OCDE, 2014: 156):

- Prestación de servicios públicos domiciliarios: de manera general, la prestación de este tipo de servicios es responsabilidad de los municipios;
- Industria y comercio: si bien los lineamientos generales de política se establecen a nivel nacional, los municipios son responsables de la aplicación y supervisión de estas políticas;
- Tránsito y transporte: al igual que con industria y comercio, las políticas generales se establecen en el nivel nacional. Sin embargo, en este caso las entidades territoriales tienen también una responsabilidad regulatoria como autoridades de tránsito; así mismo, son responsables de la regulación del transporte público en su jurisdicción;
- Construcción: en términos generales, los municipios definen usos de suelo, conjunto de servicios y fijan impuestos;
- Organización territorial: en el nivel municipal se determinan los usos de suelo y la organización territorial en general;
- Orden público: si bien el presidente es la suprema autoridad de policía y por tanto establece lineamientos de orden público, las autoridades locales son sus agentes y, por tanto, siguiendo sus instrucciones, pueden imponer medidas para la garantía del orden.

En el esquema actual de la política de gobernanza regulatoria del Gobierno nacional, no existen espacios de coordinación entre el nivel nacional y territorial para la garantía de calidad de las regulaciones emitidas a nivel subnacional. Si bien algunas entidades territoriales han puesto en marcha esquemas de gobernanza regulatoria¹⁰, no se trata de un esfuerzo coordinado con el Gobierno central a través de una plataforma de diálogo multinivel. Así mismo, no hay incentivos para que las entidades subnacionales avancen en la implementación de esquemas de gobernanza regulatoria¹¹.

De hecho, no existe una política nacional encaminada a la promoción de la calidad regulatoria en el nivel subnacional (véase recuadro 9.1 para el caso de México). En realidad, los gobiernos subnacionales han avanzado, en ocasiones, en iniciativas de simplificación sin una planeación adecuada, ni una coordinación con el nivel central y, a veces, en contradicción con las directrices centrales. En este sentido, la autonomía local ha representado, en ocasiones, un obstáculo en la aplicación de programas de mejora regulatoria. Por ejemplo, la existencia de impuestos especiales (cobro de paz y salvos) ha impedido, en algunos casos, la implementación de medidas para simplificar los trámites. Otro ejemplo es la necesidad de reformar las regulaciones locales a fin de facilitar la aplicación de la estrategia GEL, que vuelve obsoletos los procedimientos en papel (p. 158).

¹⁰ Además del caso de Bogotá, que se expondrá más adelante, puede consultarse el caso de Barranquilla (OCDE, 2014).

¹¹ Sobre el particular, la OCDE ha descrito que, por ejemplo, se pueden implementar mecanismos financieros para incentivar la implementación de buenas prácticas regulatorias en el nivel subnacional: “Por ejemplo, la distribución de recursos del nivel central al subnacional depende de criterios, tales como la población y los recursos actuales, no del logro de objetivos específicos de política pública vinculados a la productividad o a la mejora regulatoria” (OCDE, 2014: 158).

Gobernanza regulatoria en Bogotá

Bogotá no ha sido ajeno a los esfuerzos en materia de mejora regulatoria. Puntualmente, en 2018 se expidió el Decreto 430 de 2018, a través del cual se puso en marcha el Modelo de Gestión Jurídica Pública-MGJP en el Distrito Capital. Éste sistema, como lo describe el artículo 3 del decreto, pretende impartir lineamientos para la orientación, desarrollo y seguimiento de la gestión jurídica del Distrito, a efecto de facilitar la toma de decisiones, la protección de los intereses del Distrito y la prevención del daño antijurídico.

El MGJP tiene algunos componentes típicos de una política de gobernanza regulatoria. Puntualmente, uno de sus módulos se dedica a revisar el desarrollo de las actividades jurídicas de las entidades, una de las cuales es la producción normativa. Éste elemento trata sobre los procesos de preparación, proyección y suscripción de los documentos y actos administrativos que expiden las entidades y demás organismos del distrito y tiene por objetivo garantizar la protección, coherencia, efectividad y eficiencia del acervo normativo del Distrito Capital. Dentro de los principales componentes que se regulan, debe destacarse la clasificación entre los tipos de acto administrativo y los lineamientos para definir si se expide uno u otro (artículo 17 y 19), publicaciones en el Registro Distrital (artículo 21), vigencias de los actos administrativos (artículo 22) y la custodia y expedición de copias de los actos administrativos (artículo 23).

En desarrollo del decreto citado, se expidió por parte de la Secretaría Jurídica Distrital la Resolución 88 de 2018. A través de ella, se expiden los lineamientos para la revisión y trámite de actos administrativos que deban ser sancionados por el Alcalde Mayor de Bogotá. Ésta resolución tiene una serie de componentes que van en línea con las buenas prácticas de gobernanza regulatoria internacionales, pero cuyos componentes tienen oportunidades de mejora, como a continuación se describirá.

En términos generales, los esfuerzos por mejorar la gobernanza regulatoria en la capital son buenos (IFC, 2020). El marco normativo bogotano frente a la expedición de actos administrativos contempla, por ejemplo, la obligación de publicar para comentarios el proyecto de acto administrativo, la obligación de justificar jurídicamente la medida, o la prohibición de hacer derogatorias tácitas, entre otras buenas prácticas de gobernanza regulatoria. Sin embargo, lo primero que se debe anotar es que dichos lineamientos deberían ser adoptados por instrumentos legales de mayor jerarquía, que hagan obligatorio su cumplimiento¹².

Los lineamientos carecen de una visión integral del ciclo de gobernanza regulatoria. Como se explicó más arriba, el proceso regulatorio debe tener un enfoque cíclico, donde la regulación sea objeto permanente de evaluación. Así, es necesaria una reformulación del numeral 1.1. del artículo 1º de la resolución, a efecto de imprimirle esta visión al proceso regulatorio de la ciudad.

La mejora regulatoria va más allá de parámetros documentales y procedimentales de los actos administrativos. Los numerales 1.1.2. a 1.1.5. del artículo 1º establecen una serie de parámetros para la redacción de los actos administrativos, como la cita expresa de las normas constitucionales, legales y reglamentarias en que se basa el acto administrativo, el orden de las firmas de quienes suscriben el acto y los parámetros a seguir en la parte considerativa. Sin embargo, particularmente en esta última instancia, es necesario ir más allá de las circunstancias de hecho y derecho de dan lugar al acto administrativo, y aprovechar la parte considerativa para

¹² En la actualidad están contenidos en la Resolución 88 de 2018 de la Secretaría Jurídica Distrital.

exponer la coherencia del acto administrativo con el resto del ordenamiento, el respeto por la seguridad jurídica y la eficiencia y eficacia de la medida.

La memoria justificativa es, en últimas, el documento vertebral para una buena gobernanza regulatoria. El numeral 1.1.6. del artículo 1º de la resolución da cuenta sobre la obligación de desarrollar una memoria justificativa del acto administrativo que contenga los sustentos normativos y fácticos, así como las razones y aspectos técnicos que justifican su adopción. Si bien es un avance en esta materia, el numeral se limita al sustento legal y técnico de la expedición de la norma, pero deja por fuera un análisis serio sobre los impactos que pueda generar la medida. Este análisis debe incluir, entre otros temas, los costos asociados a su cumplimiento, la efectividad y eficiencia de la medida y, muy importante, la capacidad de la administración para la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de la medida.

Integrar al sector regulado es garantía de cumplimiento de la regulación. La OCDE ha sido enfática en la necesidad de tener procesos de consulta pública amplios previo a la expedición de los actos administrativos; para este efecto, existen disposiciones legales que obligan a la consulta pública de los proyectos regulatorios¹³. Así, el numeral 1.1.9. del artículo 1º de la resolución dispone que los actos administrativos deberán ser publicados durante como mínimo 5 días. Sin embargo, las buenas prácticas internacionales recomiendan periodos más amplios de consulta y mecanismos para incentivar una participación activa de parte de los actores interesados.

Un último esfuerzo que se debe destacar en materia de racionalización de trámites es la expedición del Decreto 058 de 2018. Este decreto avanzó en la implementación de buenas prácticas en materia de mejora regulatoria, al establecer lineamientos para (i) la automatización, simplificación y eliminación de trámites de la cadena del sector construcción; y (ii) la creación de la Ventanilla Única de la Construcción, como lugar centralizado para la realización de los trámites de toda la cadena de construcción y urbanismo.

Elementos de la Gobernanza Regulatoria en los gobiernos subnacionales

Una vez evaluado el marco teórico que justifica este proyecto de acuerdo, procedimos a exponer el estado del arte en materia de gobernanza regulatoria en Colombia; así mismo, se expusieron los compromisos que frente a esta materia ha adquirido Colombia. Luego, a partir de la literatura académica del tema, se expusieron los retos para las entidades territoriales, que, concretamente, se traducen en las metas perseguidas por este proyecto; paralelo a esto, se expusieron los avances en la materia en Bogotá, a efecto de identificar buenas prácticas que se deben continuar y oportunidades de mejora a aprovechar. Por lo anterior, se deben resumir, ahora, esos elementos de buenas prácticas en gobernanza regulatoria que harán parte de este proyecto de acuerdo.

La política de gobernanza regulatoria agrupa dos elementos: la mejora regulatoria y las buenas prácticas regulatorias. El grupo denominado mejora regulatoria, comprende acciones relacionadas con (i) la expedición de normas a partir la evidencia y la revisión de las existentes a partir del mismo criterio; (ii) la recolección de evidencia con énfasis especial en el impacto de las medidas en las micro, pequeñas y medianas empresas; (iii) la revisión de los trámites existentes, a efecto de identificar oportunidades de eliminación, simplificación y/o automatización; y (iv) la implementación de ventanillas únicas para la realización de trámites ante el Distrito. A su turno,

¹³ Ver acápite “Gobernanza regulatoria en Colombia – Estado del arte” de este documento.

el grupo de medidas denominadas buenas prácticas regulatorias, agrupa medidas relacionadas con (i) la compilación en un solo cuerpo de consulta de las normas de un determinado sector; (ii) la publicación de proyectos regulatorios de manera unificada y la implementación de estrategias para una participación activa en esta etapa; (iii) la definición de una entidad o dependencia como cabeza visible y líder de la política de mejora regulatoria en Bogotá; y (iv) la incorporación de estándares documentales a las regulaciones y a las reglas de inclusión en los decretos únicos reglamentarios. A continuación, se describen detenidamente cada una de estas acciones.

La **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** resume los elementos de la Política de Gobernanza Regulatoria.



Fuente: Elaboración propia

Mejora regulatoria

1. El primer elemento de la mejora regulatoria es la implementación de mecanismos para la expedición y revisión de normas basado en la evidencia. Esto es lo que más arriba se describió como AIN: una herramienta que permite evaluar los proyectos regulatorios para determinar sus objetivos y elementos a la luz de la evidencia empírica sobre sus efectos (AIN *ex ante*). Esta herramienta es usada también para evaluar la efectividad de la regulación existente y así poder determinar su continuidad y oportunidades de mejora para un mejor logro de sus objetivos (AIN *ex post*).
2. El segundo elemento corresponde al enfoque en micro, pequeñas y medianas empresas en el AIN. Es bien sabido, como se expuso antes, que la regulación tiene un impacto sobre las actividades económicas. Por ello, es esencial que haya un enfoque del AIN hacia los impactos que genera en MIPYMES, pues ellas son las que, por sus características, se ven más afectadas por regulaciones anticompetitivas y no suelen tener la capacidad para absorber los efectos negativos de una regulación.
3. Es necesario mejorar los trámites a los que se ve sometido el ciudadano. Cada trámite representa un costo para el ciudadano, no sólo por el costo intrínseco del procedimiento, sino también por la pérdida de oportunidad asociada al tiempo que toma llevarlos a cabo. Por tanto, es necesario adelantar estrategias que lleven a la evaluación juiciosa de los trámites, a efecto de identificar y poner en marcha acciones de simplificación o automatización del trámite, o incluso evaluar su eliminación.

4. Por último, es necesario implementar más ventanillas únicas para la realización de trámites. Bogotá ha adelantado acciones en esta materia: en 2018 implementó la Ventanilla Única de la Construcción, como única parada para adelantar todos los trámites relacionados con la construcción y el urbanismo. Sin embargo, es necesario adelantar esta misma acción con otros trámites responsabilidad del Distrito, e incluso en convenio con la Nación para los trámites que sean responsabilidad de aquella.

Buenas prácticas regulatorias

1. Una buena práctica regulatoria consiste en la expedición de decretos compilatorios. Estas normas tienen como objetivo acumular en una sola norma jurídica, llámese decreto o resolución, todas las normas de un determinado sector. Su principal beneficio redunda en la transparencia del acervo regulatorio, al presentar en un solo instrumento todas las normas.
2. Así mismo, es necesario dotar de transparencia el proceso regulatorio. Para ello, uno de los mecanismos que se han implementado a nivel internacional son las “agendas regulatorias”, documentos en los que las entidades públicas anticipan a los particulares cuáles serán los proyectos regulatorios que van a expedir durante su vigencia, la dependencia responsable de hacerlo y la fecha estimada para su expedición.
3. La participación de los regulados en la etapa de construcción de la regulación garantiza su calidad y favorece su cumplimiento. Por ello, de conformidad con lo reglado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es necesario establecer procedimientos de consulta pública de proyectos de regulación. Éste procedimiento debe ser lo más transparente posible y garantizar la participación amplia y activa del sector regulado. Para ello es necesario establecer un mecanismo centralizado de consulta, la obligación de llevar a cabo rondas de consulta con los principales *stakeholders* y establecer un tiempo prudencial para llevar a cabo esta consulta¹⁴.
4. Es necesario determinar una entidad líder en el proceso regulatorio del Distrito, encargado de vigilar el cumplimiento de los requisitos. La designación de esta entidad permitirá coordinar los esfuerzos del Gobierno distrital en la implementación del esquema de gobernanza regulatoria, así como la articulación de esfuerzos con el Gobierno nacional y la definición de lineamientos generales sobre la política.
5. Por último, deben establecerse parámetros documentales de las regulaciones. La Resolución 88 de 2018 hizo un gran avance en esta materia, al establecer la mayoría de los elementos que la regulación debe tener. Es necesario que, dentro de estos parámetros se establezca también, a manera de ejemplo, las reglas para incorporar ciertas normas en los decretos compilatorios.

¹⁴ A manera de ejemplo, en Estados Unidos, a partir del *Administrative Procedure Act* (1945) la expedición de una regulación debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) publicación del proyecto en el Registro Federal con indicación del contenido del proyecto, la autoridad que lo expide y el lugar y fechas para presentar comentarios; (ii) otorgar la oportunidad para que los interesados presenten comentarios al proyecto de regulación; y (iii) publicar el proyecto durante al menos 30 días antes de su entrada efectiva en vigencia (Barazzoni *et. Al.*, 2006).

III. MARCO JURÍDICO Y COMPETENCIA DEL CONCEJO DE BOGOTÁ

El marco jurídico dentro del cual encuadra el presente proyecto de acuerdo es:

- **Constitución Política de Colombia (1991)**

PREÁMBULO. El Pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana (...).

ARTÍCULO 1. 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.

ARTÍCULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

- **Ley 1955 de 2019 - Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”**

ARTÍCULO 2. Parte integral de esta ley. El documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, y construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, y se incorpora a la presente Ley como un anexo.

Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos. Capítulo D - Estado simple: menos trámites, regulación clara y más competencia.

Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento.

Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Pacto por una gestión pública efectiva.

- **Ley 1437 de 2011 - Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo**

ARTÍCULO 8°. Deber de información al público. Las autoridades deberán mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, y por medio telefónico o por correo, sobre los siguientes aspectos:

(...)

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

- **Ley 962 de 2005 - Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos**
- **Decreto Ley 019 de 2012 - Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública**
- **Decreto Ley 2106 de 2019 - Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública**
- **CONPES 3016 - Mejora regulatoria: Análisis de impacto**

En el marco de lo anterior, el Concejo de Bogotá es competente para presentar este tipo de iniciativas, en atención a las facultades que se describen a continuación.

- **Constitución Política de Colombia (1991)**

ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos: 1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio (...).

- **Decreto Ley 1421 de 1993 - Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá**

ARTÍCULO 12. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley: 1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito (...).

IV. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto de acuerdo no genera impacto fiscal, en la medida en que consiste en una política pública que busca mejorar las prácticas de administración del acervo regulatorio de la ciudad. Así, las acciones que se adelanten en el marco del mismo pueden ser cubiertas con los recursos humanos y financieros existentes en cada entidad.

Sobre este último punto, debe destacarse que el Acuerdo 761 de 2020, Plan de Desarrollo 2020-2023, propuso una meta sobre este aspecto:

Anexo 1 – Artículo 14: Metas Sectoriales en los Programas Generales
(...)

No. Meta	Metas Sectoriales	Sector	Nombre Indicador	Línea Base	Fuente	Meta Sectorial 2024
500	Diseñar, institucionalizar e implementar una política pública distrital de gobernanza regulatoria, que incluya la racionalización de trámites.	Jurídica	Numero de política pública distrital de gobernanza regulatoria	0%	Secretaría General	1

(...)

V. CONCLUSIÓN

En mérito de lo expuesto y de conformidad con el Capítulo IX del Acuerdo 741 de 2019, nos permitimos presentar el presente proyecto de acuerdo para su trámite y aprobación.

Respetuosamente,

CARLOS FERNANDO GALÁN PACHÓN
Concejal de Bogotá

MARISOL GÓMEZ GIRALDO
Concejal de Bogotá

JUAN JAVIER BAENA MERLANO
Concejal de Bogotá

BIBLIOGRAFÍA

- Ahmad, N. (2002). Corruption and Government Regulations: An Empirical Analysis. *The Bangladesh Development Studies*, 28(4), 29-51. Retrieved April 29, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/40795664>
- Barazzoni, F., Cerri, F., & Hepburn, G. (2006). Cutting red tape cutting red tape: National strategies for administrative simplification. OECD Publishing. Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/38103089.pdf> (06/04/2020).
- Congreso de la República de Colombia (18 de enero de 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [Ley 1437 de 2011]. Diario Oficial No. 47.956.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES (2 de octubre de 2014). CONPES 3816 - Mejora Regulatoria: Análisis de Impacto [CONPES 3816]. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- De Colombia, C. P. (1991). Constitución Política de Colombia - Presidencia de la República de Colombia. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf> (06/04/2020).
- De La Medina Soto, C. & Márquez, E. (2013, Agosto 7). Organismos Internacionales e Indicadores: El Impacto de los Indicadores de Negocios en las Reformas Empresariales a través de la Experiencia de Colombia y México. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 9, 2013. <https://ssrn.com/abstract=2307177>
- Departamento Nacional de Planeación-DNP (2017A). Guía para realizar la consulta pública en el proceso de producción normativa. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación-DNP (2017B). Reporte: Aproximación al inventario normativo por medio del piloto Big Data regulatorio. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Mejora%20Regulatoria/Documentos/2017%2003%2015%20Reporte%20Inventario%20Normativo%20impreso.pdf> (06/04/2020).
- Departamento Nacional de Planeación-DNP (2019A). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf> (06/04/2020).
- Departamento Nacional de Planeación-DNP (2019B). Reporte No. 1 - Producción normativa: emisión de decretos entre 1999 y 2019. Julio de 2019. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Mejora%20Regulatoria/Documentos/Reporte%20No.%201.%20Produccio%CC%81n%20normativa-%20emisio%CC%81n%20de%20decretos%20entre%201999-2019.pdf> (06/04/2020).

- Departamento Nacional de Planeación-DNP (2020). Reporte Plan de Acción Sectorial CONPES 3816. En Aplicativo Web para gestión de los documentos CONPES-SisCONPES. Recuperado de: <https://sisconpes.dnp.gov.co/ReportesSisCONPES/Reportes/ReportePAS?numeroConpes=3816> (06/04/2020).
- Foro Económico Mundial-FEM (2018). The Global Competitiveness Report 2017–2018. En *World Economic Forum*: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017> (06/04/2020).
- Foro Económico Mundial-FEM (2020). The Global Competitiveness Index 4.0 Methodology and Technical Notes: Apendix C. En *World Economic Forum*. Recuperado de: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/04Backmatter/3.%20Appendix%20C.pdf> (06/04/2020).
- Grupo Banco Mundial. (2018). *Global Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications*. Washington DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28493>
- Grupo Banco Mundial. (2019). *Regulatory Governance for Development and Growth: Malaysia's Experience with Good Regulatory Practices*. Kuala Lumpur: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32440>
- International Finance Corporation-IFC (2020). Informe de Recomendaciones de Alto Nivel sobre la Configuración e Implementación de un Sistema de Mejora Regulatoria para el Gobierno del Distrito Capital. Documento borrador.
- Irwin, L. (2003). Defining the Problem. En: *The policy analyst's handbook: Rational problem solving in a political world* (pp. 50-61). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Jacobzone, S., Steiner, F., Ponton, E. L., & Job, E. (2010). Assessing the Impact of Regulatory Management Systems. OECD Publishing. En DNP (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf> (06/04/2020).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE (2010), *Why Is Administrative Simplification So Complicated?: Looking beyond 2010, Cutting Red Tape*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264089754-en>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE (2011). *Regulatory policy and governance: Supporting economic growth and serving the public interest*. OECD Publishing. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/9789264116573-en> (06/04/2020).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE (2013). *Regulatory Policy in Colombia: Going beyond Administrative Simplification*. OECD Publishing. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/9789264201941-en> (06/04/2020).

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE (2014). The Governance of Regulators. OECD Publishing. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/9789264209015-en> (06/04/2020).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE (2015). OECD regulatory policy outlook 2015. OECD Publishing. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/9789264238770-en> (06/04/2020).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE (2016A). *OECD compendium of productivity indicators 2018*. OECD Publishing. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/pdty-2018-en> (06/04/2020).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE (2016B). Government at a Glance. Latin America and the Caribbean 2017. OECD Publishing. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en> (06/04/2020).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE (2014). Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa. OECD Publishing. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201965-es> (06/04/2020).
- Querbach, T., & Arndt, C. (2017). Política regulatoria en América Latina. OECD Publishing. En DNP (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf> (06/04/2020).
- Rodrigo, D., & Amo, P. A. (2006). Background document on public consultation. OECD Publishing. Recuperado de: <http://www.oecd.org/dataoecd/4/43/36785341.pdf> (30/03/2020).

PROYECTO DE ACUERDO No. 246 DE 2021**PRIMER DEBATE*****“POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN LINEAMIENTOS PARA LA POLÍTICA DE GOBERNANZA REGULATORIA EN EL DISTRITO CAPITAL”*****EL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.,**

En uso de sus facultades Constitucionales y legales, particularmente las establecidas en el numeral 1º del artículo 313.

ACUERDA

ARTÍCULO 1. OBJETO. El presente Acuerdo tiene por objeto dictar los lineamientos para la política pública de gobernanza regulatoria para el Distrito Capital. A través de esta política se imparten directrices de obligatorio cumplimiento para todas las entidades distritales sobre la efectiva administración del acervo regulatorio a cargo del distrito mediante buenas prácticas regulatorias y acciones de mejora regulatoria, con el objetivo de tener un entorno regulatorio eficiente que garantice la efectiva prestación de los servicios públicos, la garantía de derechos y el desarrollo económico.

ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La Política Pública de Gobernanza Regulatoria será aplicable a todas las entidades del orden distrital, del sector central y descentralizadas.

ARTÍCULO 3. PRINCIPIOS. Las Política Pública de Gobernanza Regulatoria deberá tener como base los siguientes principios:

Claridad. Las entidades objeto de esta política deberán adelantar actuaciones a partir de argumentos determinados y comprensibles, que permitan captar el sentido natural del texto, ser entendibles y no podrán ser contradictorios, ilógicos o anfibológicos.

Colaboración. Las entidades objeto de esta política se articularán, cooperarán y auxiliarán a otras entidades, de todos los órdenes, para la consecución conjunta de los fines del Estado, sin que ello implique ruptura del reparto funcional de competencias y funciones.

Coordinación. Además de lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las entidades objeto de esta política deberán acordar sus actividades con otras instancias estatales, de todos los órdenes, en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de derechos a particulares. Así, mantendrán una comunicación constante con los distintos niveles del Estado en busca de la armonía de sus actuaciones, especialmente de aquellas con aspectos regulatorios.

Eficacia. Además de lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las entidades objeto de esta política garantizarán la

efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución y la Ley por lo medios más expeditos y sin dilaciones injustificadas.

Eficiencia. Además de lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las entidades objeto de esta política procurarán siempre la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución y la Ley buscando la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio y reduciendo costos causados a los particulares.

Libre competencia. Las entidades objeto de esta política maximizarán la libre competencia entre particulares y evitarán las intervenciones injustificadas del Estado en éstas.

Participación. Además de lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las entidades objeto de esta política facilitarán la participación de los ciudadanos en los procesos regulatorios, para lo cual deberán adelantar acciones que permitan su participación activa conforme a los estándares y buenas prácticas internacionales sobre la materia.

Publicidad. Además de lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las entidades objeto de esta política darán a conocer todos los actos administrativos de carácter general que profieran en desarrollo de sus funciones.

Seguridad jurídica. Las entidades objeto de esta política adoptarán decisiones y adelantarán actuaciones administrativas aplicando las normas vigentes en el momento en que se estén llevando a cabo, salvo las excepciones establecidas legalmente.

Toma de decisiones basadas en evidencia. Las entidades objeto de esta política, en desarrollo de sus funciones y competencias, tomarán decisiones a partir de evidencia empírica, cuantitativa y cualitativa. Los datos y evidencia a partir de la cual tomen esas decisiones deberán ser públicos y de libre consulta.

Transparencia. Además de lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las entidades objeto de esta política garantizarán el dominio público de los motivos y actuaciones que adelanten, por lo cual habrá libre acceso a esta información. Así mismo, las entidades facilitarán el acceso a la información en los términos más amplios posibles.

Parágrafo. Para efectos de lo establecido en este acuerdo, se entienden incorporados todos los principios establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 4. COMPONENTES DE LA POLÍTICA DE GOBERNANZA REGULATORIA. La Política Pública de Gobernanza Regulatoria deberá tener, al menos, los siguientes componentes:

1. Lineamientos para la Mejora Regulatoria

1.1. Análisis de Impacto Normativo-AIN: la regulación que expida el Distrito Capital estará basada en evidencia. Para ello, se implementará el Análisis de Impacto Normativo como

herramienta para evaluar los impactos positivos y negativos que se generan como consecuencia de la propuesta, modificación o derogatoria de una regulación. Para su desarrollo, la entidad reguladora deberá definir el problema a solucionar, los objetivos perseguidos con la respectiva intervención, las posibles alternativas de solución, incluidas las opciones no regulatorias y de no hacer, y el análisis de los impactos positivos y negativos de cada alternativa. La entidad deberá escoger siempre la opción con mejor relación costo-beneficio o costo-eficiencia.

La Secretaría Jurídica Distrital desarrollará una Guía de Análisis de Impacto Normativo que describirá detalladamente los pasos para desarrollar el AIN. Esta Guía se hará conforme a los estándares internacionales sobre la materia y con base en las experiencias colombianas sobre la materia.

De los resultados del AIN se dejará constancia en las consideraciones de los respectivos actos administrativos y dicho estudio se anexará a la memoria justificativa del respectivo acto.

1.1.1. AIN ex ante: las entidades Distritales, previo a la expedición de regulación de cualquier tipo, adelantarán un AIN para determinar, a partir de un análisis costo-beneficio o costo-eficiencia, cuál es la mejor alternativa para solucionar el problema identificado.

1.1.2. AIN ex post: periódicamente, las entidades Distritales llevarán a cabo AIN de regulaciones existentes para determinar su efectividad en el cumplimiento de los objetivos por los cuales fueron expedidas y evaluar posibles modificaciones para alcanzar con mayor eficiencia dichos objetivos. Como mínimo, cada regulación debe tener un AIN ex post en los 5 años posteriores a su expedición.

1.2. Enfoque en micro, pequeñas y medianas empresas: en la expedición de regulaciones y en desarrollo de actuaciones administrativas, las entidades objeto de esta política darán prelación a las medidas que tengan un mayor beneficio para las micro, pequeñas y medianas empresas.

1.3. Simplificación, eliminación y automatización de trámites: las entidades objeto de esta política adelantarán de manera permanente acciones para identificar trámites y llevar a cabo acciones de simplificación, automatización y eliminación de estos.

1.4. Implementación de estrategias de Ventanilla Única: la Secretaría General coordinará la implementación de la “Ventanilla Única de Trámites Bogotá” como único espacio en el que se podrán adelantar todos los trámites de entidades distritales. Ésta ventanilla podrá integrar también trámites de entidades del orden nacional y de particulares, previa suscripción de los convenios que sean del caso.

2. Lineamientos de buenas prácticas regulatorias

2.1. Decretos compilatorios y agendas regulatorias: la Secretaría Jurídica articulará con las demás Secretarías la expedición de decretos compilatorios por cada sector de la administración.

Así mismo, anualmente, cada Secretaría remitirá la Agenda Regulatoria de su sector, donde indicará todos los proyectos de acto administrativo de carácter general y con contenido regulatorio que pretenda expedir el año siguiente, la dependencia responsable de su redacción y la fecha en la que estima iniciará el procedimiento de expedición. Esta agenda regulatoria se podrá modificar hasta por dos veces en un mismo año.

2.2. Publicación de actos administrativos de carácter general: la Administración Distrital implementará una estrategia de consulta pública de todos los actos administrativos de carácter general. Como mínimo, esta estrategia cumplirá con los siguientes lineamientos:

2.2.1. Mecanismo centralizado de consulta: se implementará una única página web donde se llevará a cabo la consulta pública de todos los actos administrativos de carácter general que expidan las entidades objeto de esta política.

2.2.2. Tiempo de consulta: como mínimo, todos los actos administrativos de carácter general serán publicados para comentarios de los particulares durante al menos 15 días hábiles.

2.2.3. Consulta activa: se implementarán estrategias de consulta activa con personas y grupos de interés del respectivo acto administrativo, de conformidad con los estándares internacionales sobre la materia.

La Alcaldía Mayor, en conjunto con la Secretaría Jurídica, reglamentará la materia de conformidad con los estándares internacionales vigentes.

2.3. Entidad líder de la política: La Secretaría Jurídica será la entidad líder de la política de gobernanza regulatoria. Así, vigilará el cumplimiento de la misma, presentará recomendaciones a las demás entidades distritales para su cumplimiento, dictará lineamientos para su ejecución y presentará informes sobre su implementación.

2.4. Directrices de técnica normativa: La Alcaldía Mayor de Bogotá, en conjunto con la Secretaría Jurídica, definirá las directrices de técnica normativa que deban cumplir los actos administrativos de carácter general. Dentro de los parámetros deberá contemplar al menos:

2.4.1. Manual de redacción y estilo: los actos administrativos de carácter general deberán cumplir con los parámetros documentales que establezca la Secretaría Jurídica.

2.4.2. Contenido de la memoria justificativa: todo proyecto de acto administrativo de carácter general deberá ir acompañado de una memoria justificativa que contenga, al menos, los antecedentes y razones de oportunidad y conveniencia para su expedición, el ámbito de aplicación y los sujetos a los que va dirigidos, la viabilidad jurídica para su expedición, el Análisis de Impacto Normativo, la descripción de las acciones adelantadas para el cumplimiento del requisito de consulta pública.

2.4.3. Reglas de decretos compilatorios: se establecerán las reglas para incorporar en los decretos compilatorios las diferentes normas que se expidan, así como las reglas relativas a su numeración, derogatoria, modificación o adición.

ARTÍCULO 5. IMPLEMENTACIÓN E INFORMES. La Alcaldía Mayor de Bogotá, al adoptar esta política, podrá definir un esquema de implementación escalonada de los lineamientos y obligaciones allí establecidas. Durante el periodo de implementación, rendirá informe semestral por escrito al Concejo de Bogotá sobre los avances en esta materia.

Una vez implementada, la Secretaría Jurídica rendirá informe anual sobre la ejecución de la política y sus resultados.

ARTÍCULO 6. VIGENCIA. El presente acuerdo rige a partir de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE