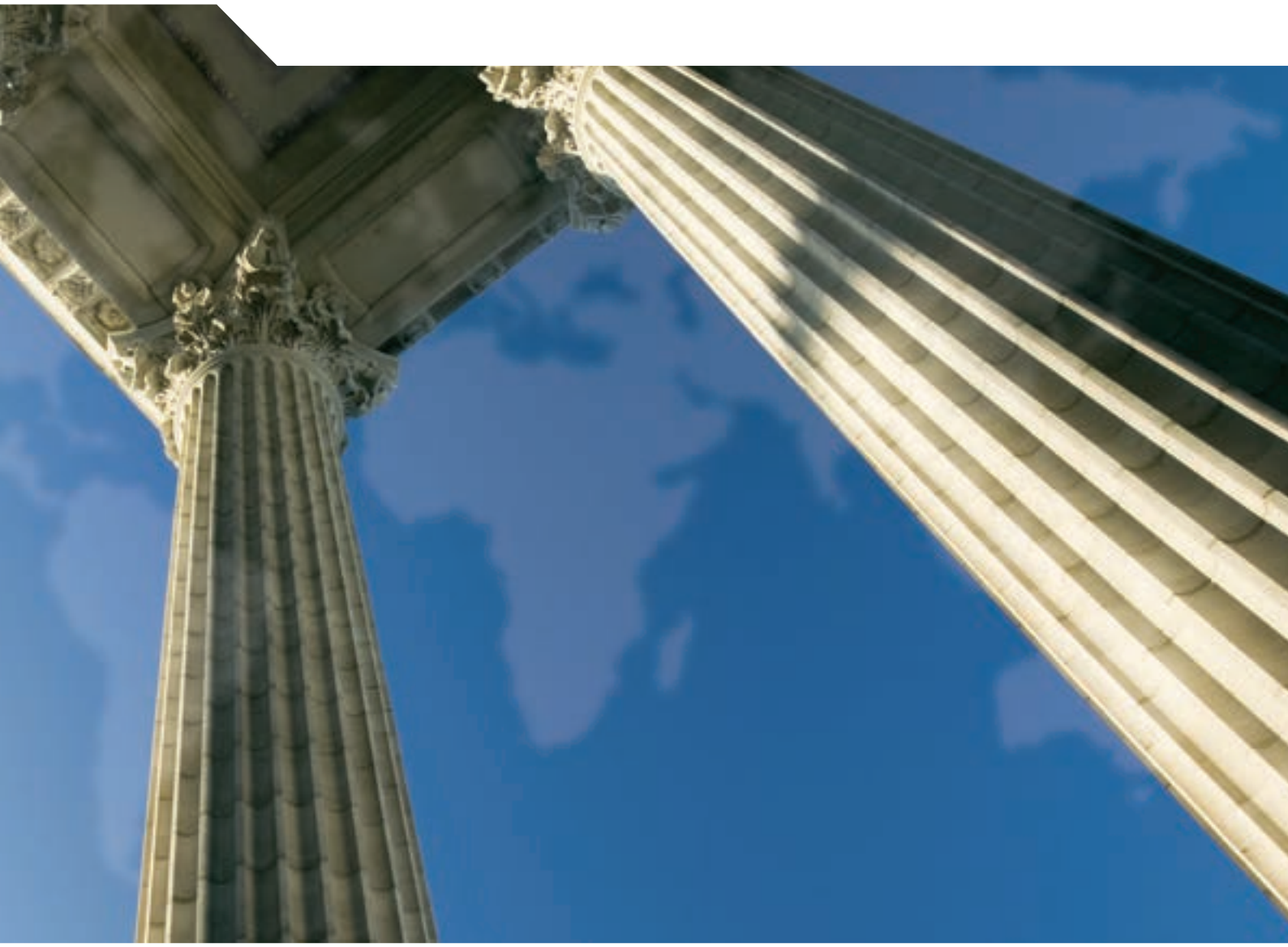
Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia

MÁS ALLÁ DE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA



OCDE

Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia

MÁS ALLÁ DE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

OCDE
MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR

Este trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General. Las opiniones e interpretaciones que figuran en esta publicación no reflejan necesariamente el parecer oficial de la OCDE o de los gobiernos de sus países miembros.

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OCDE (2014), *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa*, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264201965-es

ISBN 978-92-64-20195-8 (impresa)
ISBN 978-92-64-20196-5 (PDF)

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fotografía de portada: © Wesley Hitt/Getty Images

Publicado originalmente por la OCDE en inglés bajo el título:
Regulatory Policy in Colombia: Going beyond Administrative Simplification

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en *www.oecd.org/publishing/corrigenda*.

© OCDE 2014

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a *rights@oecd.org*. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en *info@copyright.com* o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en *contact@cfcopies.com*.

Prefacio

El estudio de la OCDE sobre reforma regulatoria en Colombia forma parte de una serie de informes nacionales realizados conforme al Programa de Reforma Regulatoria de la Organización, de acuerdo con el mandato de 1997 de los ministros de la OCDE.

La OCDE ha llevado a cabo las evaluaciones de políticas de gestión regulatoria de 24 de sus países miembros, así como de Brasil, China, Indonesia y Rusia. El propósito de los estudios es ayudar a los gobiernos a mejorar la calidad regulatoria; es decir, reformar la regulación para impulsar la competencia, la innovación, el crecimiento económico y también implica objetivos sociales importantes. La metodología del estudio se basa en la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria* de 2012, que es una actualización de los *Principios rectores de la OCDE para la calidad y el desempeño regulatorio* de 2005, y que también se apoya en la *Recomendación del Consejo de la OCDE para mejorar la calidad de la regulación gubernamental* de 1995.

Los estudios de los países siguen un enfoque multidisciplinario y se centran en la capacidad de los gobiernos para gestionar la mejora regulatoria, en su aplicación y en el marco regulatorio de sectores específicos, tomando en cuenta la situación macroeconómica en el mediano plazo.

En conjunto, los estudios demuestran que un programa de mejora regulatoria bien estructurado e implementado puede contribuir sustancialmente a mejorar el desempeño de la economía y el bienestar social. Una mejora regulatoria eficaz impulsa el crecimiento económico, la creación de empleos, la innovación, la inversión y nuevas industrias, lo que también ayuda a bajar los precios y a ofrecer más opciones a los consumidores. Las reformas regulatorias integrales rinden frutos de manera más rápida que las estrategias graduales y ayudan a los países a adaptarse más rápida y fácilmente a las circunstancias cambiantes y a los choques externos. Al mismo tiempo, un programa de reforma equilibrado debe considerar los asuntos sociales. Los ajustes en ciertos sectores resultan dolorosos, pero la experiencia muestra que los costos pueden atenuarse si la reforma es integral y va acompañada de medidas de apoyo adecuadas.

Si bien reducir y reformar las regulaciones son componentes clave de un amplio programa de mejora regulatoria, la experiencia también muestra que en mercados más competitivos y eficientes quizá se necesiten nuevas regulaciones e instituciones a fin de compatibilizar los objetivos públicos y privados. Otro componente fundamental de una reforma exitosa es el liderazgo político sostenido y constante, mientras que se requiere de un diálogo público transparente e informado sobre los beneficios y costos de la reforma con la finalidad de conseguir y conservar un amplio apoyo público.

Las opciones de política pública que se presentan en cada estudio pueden plantear desafíos a los países respectivos. Sin embargo, la característica exhaustiva de los estudios y los esfuerzos para consultar a una amplia variedad de actores reflejan la importancia que la OCDE da a garantizar que las opciones de política pública expuestas sean pertinentes y alcanzables dentro del contexto específico y las prioridades de políticas del país.

Este informe se compone de diez capítulos, los cuales ofrecen evaluación y recomendaciones sobre la gestión de políticas, instituciones y herramientas regulatorias en el gobierno central de Colombia, así como un estudio de caso sobre el marco regulatorio del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, que también presenta un marco para la gobernanza regulatoria multinivel.

El estudio de Colombia se realizó bajo la supervisión del Comité de Política Regulatoria de la OCDE, cuyo mandato es asesorar a países tanto miembros como no miembros de la Organización a fin de formar y fortalecer la capacidad para la calidad y la mejora regulatorias. El Comité de Política Regulatoria recibe el apoyo de personal perteneciente a la División de Política Regulatoria de la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE.

El enfoque particular de dicha Dirección en el diseño institucional y la implementación de políticas públicas privilegia el aprendizaje mutuo y la difusión de las mejores prácticas en diferentes condiciones sociales y del mercado. El propósito es ayudar a los países a construir mejores sistemas de gobierno e implementar políticas públicas tanto a nivel nacional como regional, que conduzcan a un desarrollo económico y social sostenible. Esta Dirección tiene por misión ayudar a los gobiernos, en todos sus órdenes, a diseñar e implementar políticas estratégicas, basadas en evidencia e innovadoras para consolidar la gobernanza pública, responder de manera efectiva a los diversos e inquietantes retos económicos, sociales y ambientales, y cumplir con los compromisos que los gobiernos tienen ante sus ciudadanos.

Agradecimientos

Los estudios nacionales sobre reforma regulatoria son coordinados por la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial, a cargo de Rolf Alter, en la División de Política Regulatoria, dirigida por Nikolai Malyshev.

El estudio sobre reforma regulatoria en Colombia aprecia la contribución de todas las personas que participaron, a nivel central y subnacional, y reconoce en especial al Departamento Nacional de Planeación (DNP). El Secretariado de la OCDE agradece a Tatyana Orozco, Directora del DNP; a Mauricio Santamaría, ex Director del DNP; a Mauricio Perfetti, Director Adjunto; a Rodrigo Antonio Moreira Silva, Director de Desarrollo Empresarial; a Javier Antonio Villarreal, ex Director de Desarrollo Empresarial; a Ana Paola Gómez Acosta, Subdirectora de Política Industrial y Comercial, quien también fungió como el principal enlace ejecutivo con el Gobierno de Colombia, y a sus equipos, entre quienes se cuentan Cristian Gil, Ana María Zárate y Mario Pinzón.

Un agradecimiento especial a la Alta Consejera Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa, María Lorena Gutiérrez, y para la Gestión Pública y Privada, Catalina Crane, por su apoyo durante la realización del estudio. Asimismo, apreciamos enormemente el apoyo de otras entidades del gobierno central, así como el de Elsa Noguera, alcaldesa de Barranquilla, y de todo su equipo.

El Comité de Política Regulatoria de la OCDE también hizo aportaciones al estudio, en particular los Delegados de Francia, Charles-Henri Montin, y de España, Rocío Pérez de Sevilla Ruiz Granados, quienes participaron como pares revisores. El Delegado de México, Virgilio Andrade, también brindó un apoyo sustancial al estudio al compartir la experiencia de su país durante las diferentes actividades de formación de capacidades que se organizaron para el Gobierno de Colombia.

Jacobo Pastor García Villarreal, Especialista en Política Regulatoria de la OCDE, coordinó el proyecto y fue responsable de su síntesis. Redactó los capítulos 3, 6, 9 y 10. El capítulo 2 fue elaborado por Hilary Jennings, Jefa de Relaciones Globales de la División de Competencia de la OCDE, mientras que los capítulos 4, 5, 7, 8 y 10 fueron elaborados por Delia Rodrigo, consultora de la OCDE. Contaron con la asistencia de Jacob Arturo Rivera Pérez y María Paula Gutiérrez para la producción de esta publicación y de su versión en español. Jennifer Stein proporcionó asistencia editorial. Sara Kincaid, Laure Disario y Aurelia Nicault dieron apoyo administrativo.

De igual manera, agradecemos al Centro de la OCDE en México, en especial a Eugenia Garduño, Directora; a José Antonio Ardavín, ex Director, y al personal de publicaciones, de manera destacada a Alejandro Camacho y José Antonio García, quienes fueron decisivos en la coordinación del proceso editorial de la versión en español.

Índice

Siglas y abreviaturas 11

Resumen ejecutivo 15

Capítulo 1. Evaluación y recomendaciones 19
Contexto económico y factores que impulsan la mejora regulatoria 19
El contexto de gobernanza pública para la mejora regulatoria 19
Avances de la mejora regulatoria y principales hallazgos del informe 20
Recomendaciones clave 23

Capítulo 2. El contexto macroeconómico en Colombia 27
Reseña del crecimiento económico de Colombia 28
La aportación de la mejora regulatoria al desempeño económico de Colombia 34
Bibliografía 36

Capítulo 3. Reforma y políticas regulatorias en un contexto nacional 37
El contexto administrativo y legal para la mejora regulatoria en Colombia 38
Políticas regulatorias y principios básicos 41
Iniciativas de mejora regulatoria recientes y actuales 42
Cooperación regulatoria internacional 47
Evaluación y recomendaciones 48
Anexo 3.A1. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria 2012 53
Bibliografía 55

Capítulo 4. Instituciones para impulsar la mejora regulatoria en Colombia 57
Instituciones y mecanismos para impulsar la mejora regulatoria 58
Organización y gobernanza de entes reguladores y órganos de supervisión 65
Evaluación y recomendaciones 69
Anexo 4.A1. Principales características de los órganos de supervisión para promover la calidad regulatoria 77
Anexo 4.A2. Evaluación regulatoria en instituciones parlamentarias de países de la OCDE 78
Anexo 4.A3. El proceso regulatorio en Canadá 80
Anexo 4.A4. La Comisión de Productividad de Australia 82
Bibliografía 83

Capítulo 5. Capacidades administrativas de Colombia para generar nuevas regulaciones 85
Transparencia administrativa y previsibilidad 86
El uso de la consulta para el diálogo con grupos afectados 90
Elección de instrumentos de política pública: regulaciones y alternativas 94
Revisión legal de propuestas regulatorias 96
Potencial para el uso del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) 97

Evaluación y recomendaciones . . . 103
Bibliografía . . . 110

Capítulo 6. Gestión y racionalización de la regulación en vigor en Colombia . . . 111
Revisiones del acervo de regulaciones y trámites . . . 112
Iniciativas de simplificación administrativa . . . 115
Evaluación y recomendaciones . . . 125
Anexo 6.A1. Buenas prácticas internacionales para revisar el acervo regulatorio . . . 132
Bibliografía . . . 134

Capítulo 7. Cumplimiento, aplicación y apelaciones en Colombia . . . 135
Enfoques para la aplicación y el cumplimiento de regulaciones . . . 136
Uso de enfoques basados en riesgo . . . 138
Proceso de apelación de decisiones regulatorias . . . 139
Evaluación y recomendaciones . . . 140
Bibliografía . . . 144

Capítulo 8. Evaluación regulatoria *ex post* en Colombia . . . 145
Evaluación *ex post* de las regulaciones . . . 146
Evaluación *ex post* de los programas normativos y las instituciones reguladoras . . . 148
Evaluación y recomendaciones . . . 149
Bibliografía . . . 151

Capítulo 9. Gobernanza regulatoria multinivel en Colombia . . . 153
Organización del territorio colombiano y distribución de atribuciones regulatorias . . . 154
Coordinación multinivel . . . 157
Retos y buenas prácticas para la mejora regulatoria en el nivel subnacional . . . 160
Evaluación y recomendaciones . . . 161
Anexo 9.A1. Plataformas de diálogo multinivel en Canadá e Italia . . . 164
Bibliografía . . . 165

Capítulo 10. Mejora regulatoria en Barranquilla . . . 167
Introducción . . . 168
Un marco de referencia para entender la gobernanza regulatoria multinivel . . . 171
Necesidad de una política regulatoria en Barranquilla . . . 177
Diseño institucional en Barranquilla . . . 178
Coordinación multinivel . . . 183
Inspecciones, cumplimiento y ejecución . . . 187
Capacidades administrativas del gobierno local para elaborar nuevas regulaciones . . . 190
Comunicación y transparencia de decisiones regulatorias . . . 193
Iniciativas de simplificación administrativa . . . 194
Evaluación y recomendaciones . . . 198
Bibliografía . . . 205

Cuadros

2.1. La economía de Colombia en perspectiva ... 28
3.1. Jerarquía de las regulaciones en Colombia ... 39
3.2. Sectores de la administración pública en Colombia ... 40
6.1. Indicadores de referencia del proceso para crear una empresa en diferentes ciudades ... 117
6.2. Principales indicadores de desempeño de los CAE ... 118
6.3. Impacto de la VUR en las 11 ciudades donde se ha establecido ... 119
6.4. Módulos de la VUCE ... 121
6.5. Objetivos y estrategias establecidos por la mesa de trabajo sobre construcción ... 122
6.6. Trámites simplificados por sector ... 124
6.7. Nuevos trámites aprobados por sector ... 125
10.1. Clasificación de Barranquilla en Doing Business in Colombia 2013 ... 170
10.2. Decretos que regulan el servicio público de transporte motorizado ... 186
10.3. Proceso de registro de propiedad en Barranquilla ... 196

Gráficas

2.1. Crecimiento del PIB real ... 29
2.2. Crecimiento del PIB real por sector ... 30
2.3. Fuentes de diferencias en el ingreso real ... 31
2.4. La productividad laboral ha avanzado lentamente ... 31
2.5. La brecha entre ricos y pobres es notable ... 32
2.6. Cargas administrativas para las nuevas empresas ... 33
3.1. Antecedentes jurídicos de la política para la simplificación de trámites ... 43
6.1. Etapas de la política de simplificación ... 116
6.2. Evolución en el número de consultas a la VUR 2009-2012 ... 120
10.1. Principales tendencias económicas ... 169
10.2. Índice de Gini en Barranquilla ... 170
10.3. Gobernanza regulatoria multinivel: Marco de análisis ... 173
10.4. Organigrama de la administración central del distrito de Barranquilla ... 179
10.5. Número de consultas de la VUR de Barranquilla ... 196
10.6. Servicios prestados por el CAE en Barranquilla ... 197

Siglas y abreviaturas

ACCC	Asociación Colombiana de Ciudades Capitales
ADERASA	Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas
AIR	Análisis de impacto regulatorio
AMBQ	Área Metropolitana de Barranquilla
AMV	Autorregulador del Mercado de Valores
AUNAP	Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAATEL	Comité Andino de Autoridades de Telecomunicaciones
CAE	Centros de Atención Empresarial
CEC	Comisión de Evaluación y Control (Francia)
CITEL	Comisión Interamericana de Comunicaciones
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria (México)
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COP	Pesos colombianos
CPA	Control Parlamentario de la Administración (Suiza)
CRA	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico
CRC	Comisión de Regulación de Comunicaciones
CREG	Comisión de Regulación de Energía y Gas
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública

DAMAB	Departamento Técnico-Administrativo del Medio Ambiente, Barranquilla
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EDUBAR	Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla
ESIN	Estudio de Impacto Normativo
FINDETER	Financiera del Desarrollo
GCT	Gestión de calidad total
GEL	Gobierno en línea
GIC	Gobernador en Consejo (Canadá)
GOC	Gobierno de Colombia
GRAT	Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
IED	Inversión extranjera directa
INDUMIL	Industria Militar
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
IVC	Sistema de Inspección, Vigilancia y Control
Latin-REG	Red Latinoamericana de Mejora Regulatoria y Competitividad
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
MCE	Modelo de Costeo Estándar
MCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MINTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
MIR	Manifestación de impacto regulatorio
OACI	Organización Internacional de la Aviación Civil
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organizaciones no gubernamentales
PC	Comisión de Productividad (Australia, por sus siglas en inglés)
PEERT	Procedimiento de Elaboración y Expedición de Reglamentos Técnicos

PIB	Producto interno bruto
PRAP	Programa de Renovación de la Administración Pública
PRRTE	Programa de Racionalización de Regulaciones y Trámites Empresariales
PVD	Plan Vive Digital
PYMEs	Pequeñas y medianas empresas
REGULATEL	Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de Telecomunicaciones
RFTS	Registro Federal de Trámites y Servicios
RMP	Indicador de regulación del mercado de productos de la OCDE
RUE	Registro Único de Empresas
SGG	Secretaría General de Gobierno
SIA	Ley de Instrumentos Estatutarios (Canadá, por sus siglas en inglés)
SIC	Superintendencia de Industria y Comercio
SJ	Secretaría Jurídica de la Presidencia
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
SUI	Sistema Único de Información
SUIN	Sistema Único de Información Normativa
SUIT	Sistema Único de Información de Trámites
TB	Junta del Tesoro (Canadá, por sus siglas en inglés)
TIC	Tecnologías de la información y las comunicaciones
TLC	Tratados de libre comercio
UE	Unión Europea
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior
VUR	Ventanilla Única de Registro Inmobiliario

Resumen ejecutivo

Colombia es una república unitaria y constitucional, integrada por 32 departamentos, así como municipios, distritos especiales y un Distrito Capital, con sede en Bogotá.

La Constitución Política de 1991 modificó la función del Estado, el cual abandonó su línea intervencionista como proveedor único de servicios y allanó el camino para la participación del sector privado en la economía. Hoy, el Estado colombiano se encarga de promulgar políticas públicas y regulaciones, y su principal responsabilidad es la supervisión y el control. Este cambio estuvo acompañado de la creación de comisiones de regulación, las cuales contribuyeron a establecer marcos regulatorios más predecibles, coherentes y transparentes.

De forma paralela a dicho proceso, hubo diversas reformas administrativas que buscaban conformar una administración pública más profesional, transparente y orientada al ciudadano. El Gobierno de Colombia (GOC) ha emprendido acciones de simplificación administrativa con el objetivo primordial de reestructurar los trámites que afectan a las empresas y a los ciudadanos. (El término inglés "formality" se utiliza en la versión en este idioma del informe como una traducción literal de la palabra en español "trámite").

Si bien en los últimos años Colombia también ha avanzado en la implementación de diversos aspectos de mejora regulatoria, carece de una política de *gobierno completo* que sustente la calidad regulatoria. El GOC ha logrado avances para impulsar estándares de calidad regulatoria en la preparación e implementación de la regulación, y para eliminar trámites innecesarios que afectan a las empresas y a los servicios que se brindan a los ciudadanos. Asimismo, como elemento importante en la toma de decisiones regulatorias, se ha incorporado una política de competencia económica.

Sin embargo, es necesario replantear esta estrategia y adoptar un enfoque sistémico para cuestionar las causas y la lógica de los trámites y, más importante, de las regulaciones.

Las medidas para promover la calidad regulatoria están dispersas en la administración del GOC y diversas instituciones han encabezado tales esfuerzos, lo que podría causar duplicidades. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) encabeza el debate sobre la mejora regulatoria; el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) es el líder de la política anti-trámites; el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) dirige la estrategia de Gobierno en línea; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) es responsable de coordinar las regulaciones de carácter técnico y los procedimientos de evaluación de conformidad; el Ministerio de Justicia y del Derecho es líder en políticas jurídicas; las comisiones de regulación se ocupan de sectores económicos específicos, y las Superintendencias vigilan la implementación de la regulación.

Hasta la fecha, no existe una institución única responsable de impulsar la mejora regulatoria en la administración de Colombia, lo que muestra la fragmentación de la gestión regulatoria. Por ende, un reto que aún debe superarse es cómo hacer partícipe a toda la administración.

Colombia ha realizado esfuerzos sustanciales para mejorar la transparencia de la preparación y la implementación de las regulaciones. En general, la comunicación de propuestas regulatorias es buena, ya que algunas instituciones, como las comisiones de regulación, elaboran agendas regulatorias.

Existe el requisito legal de realizar una consulta cuando se preparan las regulaciones, el cual aplica a todas las instituciones con facultades regulatorias, pero su implementación ha sido complicada. Los métodos para llevar a cabo la consulta varían en toda la administración y no queda claro cuán efectiva es, debido a que la participación tiende a ser limitada. Podrían mejorarse los requisitos específicos de consulta para toda la administración, tomando en cuenta las buenas prácticas existentes.

Al preparar las nuevas regulaciones, la administración se concentra principalmente en revisar la calidad jurídica. No obstante, recientemente el GOC ha manifestado su interés en implementar el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) en aras de mejorar la calidad de las nuevas regulaciones. Se requiere de un fuerte apoyo político para asegurar que la administración pública aproveche esta herramienta al máximo. A la fecha, algunas instituciones colombianas cuentan con experiencias iniciales de AIR, pero todavía tienen que consolidarse. En Colombia aún deben desarrollarse aspectos específicos de un sistema de AIR, tales como establecer con claridad criterios, procedimientos y umbrales.

En Colombia hay una vía unificada de información sobre trámites. De hecho, los trámites solo pueden ser exigidos a las personas si constan en el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT).

El GOC no hace uso sistemático de revisiones del inventario regulatorio. Dado que no se ha puesto en marcha un sistema de evaluación regulatoria *ex ante* como requisito para toda la administración pública, existe el riesgo de que haya inflación regulatoria y la necesidad de sistematizar y simplificar el acervo de regulaciones.

En lo que respecta a las iniciativas de simplificación administrativa, el GOC ha tenido éxito en la creación de ventanillas únicas para simplificar trámites empresariales específicos y en la implementación de mecanismos de participación. Con todo, las iniciativas de simplificación podrían concentrarse en trámites de alto impacto y aplicarse a las regulaciones, no solo a los trámites.

En Colombia, las funciones regulatorias están separadas de las funciones de aplicación y supervisión, que tienen que ver con promover su cumplimiento. Las Superintendencias son las principales responsables de ello y señalan que el nivel de cumplimiento de la regulación es bueno en general. Sin embargo, se observan brechas cuando se llevan a cabo las funciones de aplicación, tales como el uso limitado de enfoques basados en riesgo para las inspecciones.

El GOC ha tenido una experiencia limitada en cuanto a realizar evaluaciones *ex post* de leyes y regulaciones. A las comisiones de regulación se les requiere llevar a cabo cada tres años una evaluación *ex post* de la dinámica y sustentabilidad de sus respectivos sectores. Un enfoque más sistemático de evaluación *ex post* ayudaría a identificar cualquier modificación necesaria para hacer a las regulaciones más eficaces, actualizadas y efectivas.

En cuanto a la gobernanza regulatoria multinivel, aun cuando las atribuciones de los departamentos, distritos y municipios son residuales, hay campos en los que sus facultades pueden incidir en la actividad económica. De ahí la importancia de que las entidades territoriales apliquen mejores políticas y prácticas regulatorias.

Es necesario establecer una plataforma de diálogo multinivel para discutir las prioridades nacionales y llegar a acuerdos sobre agendas de políticas públicas. De igual manera, hay un amplio margen para que el gobierno central facilite el desarrollo y la implementación de políticas regulatorias a nivel subnacional.

Capítulo 1

Evaluación y recomendaciones

Contexto económico y factores que impulsan la mejora regulatoria

Colombia es una república unitaria y constitucional, integrada por 32 departamentos, así como municipios, distritos especiales y un Distrito Capital, con sede en Bogotá. El Gobierno de Colombia se inscribe en el marco de una república democrática, representativa y presidencialista, como lo establece la Constitución de 1991. De conformidad con el principio de separación de poderes, el gobierno se divide en tres ramas: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La Constitución Política de 1991 es el instrumento legal superior del país. Su promulgación modificó la función del Estado, el cual abandonó su línea intervencionista como proveedor único de servicios y allanó el camino para la participación del sector privado en la economía, lo que a su vez aumentó la competencia. Hoy, el Estado colombiano se encarga de promulgar políticas públicas y regulaciones, y su principal responsabilidad es la supervisión y el control. Este cambio estuvo acompañado de la creación de comisiones de regulación, las cuales contribuyeron a establecer marcos regulatorios más predecibles, coherentes y transparentes, en los que se fomenta la participación privada.

De forma paralela a dicho proceso, hubo diversas reformas administrativas que buscaban conformar una administración pública más profesional, transparente y orientada al ciudadano. El GOC ha emprendido acciones de simplificación administrativa con el objetivo primordial de reestructurar los trámites que afectan a las empresas y a las personas. El GOC también ha creado comisiones de regulación para los sectores de servicios públicos y ha separado la función de supervisión mediante la creación de Superintendencias. Asimismo, ha establecido principios y herramientas para mejorar la calidad de las regulaciones, que se han concentrado principalmente en la técnica legislativa.

El contexto de gobernanza pública para la mejora regulatoria

La mejora regulatoria está estrechamente vinculada a los principios constitucionales y diversas legislaciones que determinan la manera en que la administración pública se ocupa de las leyes y las regulaciones, desde su diseño y concepción hasta su implementación y revisión. En este sentido, aún hay camino por recorrer para que la mejora regulatoria trascienda la calidad jurídica, a pesar del hecho de que el GOC promueve activamente la eliminación de restricciones a la competencia y de las barreras en los mercados de productos.

La gestión regulatoria corresponde a la de un Ejecutivo tradicionalmente fuerte. La administración de Colombia está organizada a partir de sectores, lo que facilita la coordinación y la coherencia, pero el Ejecutivo sigue siendo un jugador clave para definir las tareas de las que son responsables las diversas instituciones, así como de nombrar a los directores de la mayoría de entidades públicas.

Avances de la mejora regulatoria y principales hallazgos del informe

Estrategia y políticas para la mejora regulatoria

Si bien en los últimos años Colombia ha avanzado en la implementación de diversos aspectos de mejora regulatoria, carece de una política de *gobierno completo* que sustente la calidad regulatoria. El GOC ha logrado avances para impulsar estándares de calidad regulatoria en la preparación e implementación de la regulación, y para eliminar trámites innecesarios que afectan a las empresas y a los servicios que se brindan a los ciudadanos. Asimismo, como elemento importante en la toma de decisiones regulatorias, se ha incorporado una política de competencia económica. La Ley 1340 de 2009 establece una consulta obligatoria a la SIC sobre las regulaciones propuestas que podrían incidir en la competencia, pero su dictamen no es vinculante.

Sin embargo, después de varios años de haberse puesto en marcha, es necesario replantear esta estrategia a fin de ahondar en el contexto legal de los trámites. Se requiere también adoptar un enfoque sistémico para cuestionar las causas y la lógica de los trámites y, más importante, de las regulaciones.

Se han lanzado diversas iniciativas para que la administración sea más transparente y esté sujeta a rendición de cuentas frente a los ciudadanos. El GOC ha impulsado el intercambio de información a través del uso de las TIC, fomentando el diálogo entre las autoridades y una amplia gama de actores.

Las capacidades institucionales para la mejora regulatoria

Las medidas para promover la calidad regulatoria están dispersas en la administración del GOC y diversas instituciones han encabezado tales esfuerzos, lo que podría causar duplicidades y desviar recursos de actividades clave. El DNP encabeza el debate sobre la mejora regulatoria; el DAFP es el líder de la política anti-trámites; el MINTIC dirige la estrategia de Gobierno en línea; el MCIT es responsable de coordinar las regulaciones de carácter técnico y los procedimientos de evaluación de conformidad; el Ministerio de Justicia y del Derecho es líder en políticas jurídicas; las comisiones de regulación se ocupan de sectores económicos específicos, y las Superintendencias vigilan la implementación de la regulación.

Hasta la fecha, no existe una institución única responsable de impulsar la mejora regulatoria en la administración de Colombia, lo que muestra la fragmentación de la gestión regulatoria. Las instituciones encargadas de la regulación operan conforme al esquema vertical en la toma de decisiones que caracteriza al sistema presidencialista colombiano, en vez de adoptar el enfoque de una institución única y coordinadora, con una visión coherente respecto de la calidad regulatoria. Como consecuencia, no se ha logrado la participación de la administración en su totalidad, al tiempo que se requiere de un apoyo político fuerte a la mejora regulatoria que se traduzca en formas más efectivas de asegurar que se cumplan los principios de calidad normativa.

Ninguna de las instituciones señaladas anteriormente tiene un mandato claro para desempeñar las funciones de un órgano de supervisión regulatoria. Es de suma importancia evaluar las posibilidades para seleccionar una institución que para tal efecto sea la mejor opción.

Mayor transparencia a través de mecanismos de consulta y comunicación

Colombia ha realizado esfuerzos sustanciales para mejorar la transparencia de la preparación y la implementación de las regulaciones. En general, la comunicación de propuestas regulatorias es buena, ya que algunas instituciones, como las comisiones de regulación, elaboran agendas regulatorias e informan al público sobre decisiones regulatorias importantes, aun cuando en ocasiones la información no esté completa. El Decreto 2696 de 2004 regula los procedimientos que deben observarse para las normas generales que emanan de las comisiones de regulación. Según este decreto, toda la información concerniente a agendas normativas debe publicarse anualmente.

Existe el requisito legal de realizar una consulta cuando se preparan las regulaciones (contenido en la Ley 1437 de 2011), el cual aplica a todas las instituciones con facultades regulatorias, pero su implementación ha sido complicada. Por ejemplo, el Decreto 2696 de 2004 estableció que las normas administrativas de aplicación general emitidas por las comisiones de regulación deben ser precedidas por un proceso de consulta ciudadana que permita recabar ideas de las partes interesadas. Sin embargo, los métodos para llevar a cabo la consulta varían en toda la administración y no queda claro cuán efectiva es, debido a que la participación tiende a ser limitada.

Existe margen de mejora en términos de consulta y comunicación regulatoria en Colombia. Podrían mejorarse los requisitos específicos para toda la administración, tomando en cuenta las mejores prácticas existentes. Es fundamental contar con más información sobre el proceso de producción de regulaciones y comunicación de resultados para alentar la participación del público. Al establecerse plazos claros para los periodos de consulta se puede evitar que esta se vuelva un mero trámite. Recurrir a diversas técnicas de consulta podría ayudar a desarrollar una forma más efectiva de recabar información.

El desarrollo de nuevas regulaciones

No existen en Colombia estándares integrales acerca de cómo preparar las regulaciones. Sí se observan buenas prácticas en el proceso regulatorio, las cuales se han fomentado en los últimos años. La reciente elaboración de lineamientos para la preparación de nuevas regulaciones podría ayudar a avanzar en los estándares para preparar normas y mejorarlas con el tiempo.

Durante el proceso de preparación de nuevas regulaciones, la administración se concentra principalmente en revisar la calidad jurídica. Cuando se preparan leyes, por ejemplo, se realiza una revisión cuidadosa de la constitucionalidad de las iniciativas de ley a fin de evitar controversias futuras con la Corte Constitucional. Las revisiones de la calidad jurídica también se realizan para la regulación secundaria.

Recientemente, el GOC ha manifestado su interés en implementar el AIR en aras de mejorar la calidad de las nuevas regulaciones. Se requiere de un fuerte apoyo político para asegurar que la administración pública aproveche extensamente esta herramienta, que debería ser obligatoria para las instituciones reguladoras. A la fecha, algunas instituciones colombianas cuentan con experiencias iniciales de AIR, pero todavía no se ha podido llevar a cabo un sólido análisis de costo-beneficio y los documentos de apoyo del análisis no siempre se consideran durante el proceso de toma de decisiones. En Colombia aún deben desarrollarse otros aspectos de un sistema de AIR, tales como establecer con claridad criterios, procedimientos y umbrales para el AIR y seleccionar un enfoque metodológico para la evaluación de impacto. La preparación de lineamientos y materiales de apoyo, que aún está por empezar, ayudaría a difundir el conocimiento del AIR y hacer más probable que los reguladores lo implementen. El desarrollo de capacidades y el entrenamiento para este fin también están en etapas iniciales.

Gestión y racionalización de la regulación en vigor

En Colombia hay una vía unificada de información sobre trámites. De hecho, los trámites solo pueden ser exigidos a las personas si constan en el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT). Los ministerios y las entidades gubernamentales están obligados por ley a proporcionar información básica sobre los trámites a través de dicho sistema.

El GOC no hace uso sistemático de revisiones del inventario regulatorio. A pesar de que existe el SUIT, no hay una base de datos única que contenga todo el acervo regulatorio, información sobre el avance de iniciativas legislativas o regulatorias, y un listado de las enmiendas propuestas. La experiencia en el desarrollo del SUIT, así como de los inventarios sectoriales de regulación, puede aprovecharse para recopilar el inventario completo de leyes y regulaciones en vigor. Una sola base de datos que contenga el acervo regulatorio no necesariamente tendría que estar incorporada en el SUIT, pero sin duda complementaría la información sobre trámites que este proporciona. Dado que no se ha puesto en marcha un sistema de evaluación regulatoria *ex ante* como requisito para toda la administración pública, existe el riesgo de que haya inflación regulatoria y la necesidad de sistematizar y simplificar el acervo de regulaciones.

En lo que respecta a las iniciativas de simplificación administrativa, el GOC ha tenido éxito en la creación de ventanillas únicas para simplificar trámites empresariales específicos (por ejemplo, apertura de una empresa, registro de propiedad, comercio exterior) y en la implementación de mecanismos de participación, tales como el programa Regulación Competitiva. Con todo, las iniciativas de simplificación podrían concentrarse en trámites de alto impacto y aplicarse a las regulaciones, no solo a los trámites.

Cumplimiento, aplicación, apelaciones

En Colombia, las funciones regulatorias están separadas de las funciones de aplicación y supervisión, que tienen que ver con promover su cumplimiento. Las Superintendencias son las principales responsables de ello y señalan que el nivel de cumplimiento de la regulación es bueno en general en el país. Sin embargo, se observan brechas cuando se llevan a cabo las funciones de aplicación, tales como el uso limitado de enfoques basados en riesgo para las inspecciones y el cumplimiento.

El cumplimiento y la aplicación deberían complementarse mediante el acceso a un sistema de apelaciones que permita a los ciudadanos y a las empresas impugnar las decisiones regulatorias. En Colombia, la primera instancia para impugnar una decisión regulatoria, en determinadas circunstancias, es la revocación directa por parte de aquellos que emitieron la norma. Hay otros mecanismos que brindan más oportunidades a las personas y a las empresas para interponer una demanda, tales como el Consejo de Estado (para resoluciones de las comisiones de regulación) y la Corte Constitucional.

Evaluación regulatoria ex post

El GOC ha tenido una experiencia limitada en cuanto a realizar evaluaciones *ex post* de leyes y regulaciones. De acuerdo con el Decreto 2696 de 2004, a las comisiones de regulación se les requiere llevar a cabo cada tres años una evaluación *ex post* de la dinámica y sustentabilidad de sus respectivos sectores. Otras instituciones evalúan herramientas o programas en particular, según sea necesario. Un enfoque más sistemático de evaluación *ex post* ayudaría a identificar cualquier modificación necesaria para hacer a las regulaciones más eficaces, actualizadas y efectivas.

Gobernanza regulatoria multinivel

Aun cuando las atribuciones de los departamentos, distritos y municipios sean residuales y estén delimitadas por la ley, hay campos en los que sus facultades pueden incidir en la actividad económica (por ejemplo, mediante la regulación del uso de suelo y la supervisión y el control de actividades relacionadas con la construcción). De ahí la importancia de que las entidades territoriales apliquen mejores políticas y prácticas regulatorias. En general, han tenido éxito en el avance de iniciativas de simplificación para mejorar las clasificaciones del *Doing Business*. No obstante, los gobiernos subnacionales no aplican políticas regulatorias integrales a las diferentes etapas del ciclo de gobernanza regulatoria.

Es necesario establecer una plataforma de diálogo multinivel para discutir las prioridades nacionales y llegar a acuerdos sobre agendas de políticas públicas. De igual manera, hay un amplio margen para que el gobierno central facilite el desarrollo y la implementación de políticas regulatorias a nivel subnacional, junto con un mayor compromiso político de las entidades territoriales.

Recomendaciones clave

Capítulo 3. Reforma y políticas regulatorias en un contexto nacional

- El GOC debería, como prioridad clave, desarrollar y promulgar una política regulatoria formal que sea explícita, obligatoria y congruente dentro del gobierno completo, estableciendo los procedimientos, las instituciones y las herramientas que se emplearán en aras de una regulación de calidad.
- Una política regulatoria explícita debería reconocer claramente que regular no es la única solución viable para un problema de política pública y debería establecer procedimientos para determinar cuándo es de interés público regular.
- De acuerdo con las conclusiones del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, la política regulatoria debe ir más allá de la simplificación administrativa de los trámites para concentrarse en la calidad de la regulación.

Capítulo 4. Instituciones para impulsar la mejora regulatoria en Colombia

- El GOC debería establecer un mecanismo institucional en el centro del gobierno para impulsar la calidad regulatoria, a saber, un órgano de supervisión encargado de la mejora regulatoria.
- La estructura regulatoria actual de Colombia requiere de un mecanismo consultivo al más alto nivel político para fomentar y abogar por la calidad regulatoria.
- Deben fortalecerse los mecanismos de autonomía y rendición de cuentas a fin de que las comisiones de regulación y las Superintendencias alcancen un mejor desempeño y eficiencia.
- El GOC debería esforzarse por mejorar los mecanismos de coordinación entre ministerios, comisiones de regulación y Superintendencias, cerciorándose de que sostengan sistemáticamente debates en las etapas iniciales del proceso regulatorio y participen en la preparación de nuevas regulaciones y la interpretación de las ya existentes.

Capítulo 5. Capacidades administrativas de Colombia para generar nuevas regulaciones

- El GOC debería desarrollar un conjunto común y obligatorio de estándares y requisitos administrativos para preparar regulaciones de la máxima calidad y sustentadas en evidencia.
- Desarrollar e implementar estándares obligatorios sobre el uso de la consulta pública como medio para hacer partícipes a los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil en el proceso regulatorio y obtener mejores resultados de política pública.
- El GOC debería integrar el uso sistemático del AIR en el proceso de formulación de políticas públicas.

Capítulo 6. Gestión y racionalización de la regulación en vigor en Colombia

- El GOC debería realizar una revisión integral y universal del acervo de regulaciones, empezando por crear un registro centralizado de leyes y regulaciones.
- El GOC debería concentrarse en regulaciones de alto impacto para dar impulso a un programa de simplificación a largo plazo. Para avanzar en ese sentido, emplear métodos cualitativos y medir las cargas regulatorias frente a las cuales se pueden valorar los logros y ahorros son estrategias complementarias. Los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil deberían participar en este esfuerzo y la experiencia del programa Regulación Competitiva podría aprovecharse para tal fin.
- El GOC podría avanzar en certidumbre regulatoria y capacidad de respuesta adoptando herramientas específicas para aumentar la disciplina en la gestión de trámites.

Capítulo 7. Cumplimiento, aplicación y apelaciones en Colombia

- Los órganos reguladores deberían fomentar el uso de enfoques basados en riesgo para mejorar el cumplimiento, enfocar las regulaciones y dirigir sus recursos.
- El GOC debería mejorar los procesos de revisión judicial de la toma de decisiones regulatorias a través de una mayor especialización de los jueces.
- Llevar a cabo una evaluación de las vías de revisión judicial actuales para las decisiones regulatorias e identificar oportunidades de reforma.

Capítulo 8. Evaluación regulatoria ex post *en Colombia*

- El GOC debería promover el uso sistemático de la evaluación *ex post* de regulaciones, programas e instituciones para la mejora regulatoria, a fin de hacer la regulación más eficiente y efectiva.

Capítulo 9. Gobernanza regulatoria multinivel en Colombia

- Al desarrollar una política regulatoria nacional, el GOC debería hacer explícitas las funciones que las entidades territoriales han de desempeñar para lograr una mejor regulación, así como el apoyo que el gobierno central brindará.

- El gobierno central debería trabajar con las entidades territoriales para desarrollar una plataforma de diálogo multinivel permanente e institucional. El diálogo multinivel debería facilitar la negociación política y un enfoque congruente en los niveles subnacional y nacional, que son necesarios para acordar políticas que propicien la productividad y el crecimiento.

Capítulo 10. Mejora regulatoria en Barranquilla

- El Gobierno de Barranquilla debería desarrollar una política regulatoria clara y sencilla que vaya más allá de la simplificación, estableciendo formalmente el proceso mediante el cual se diseña la regulación, una unidad de coordinación encargada de las políticas regulatorias y las herramientas que se implementarán a fin de asegurar el cumplimiento de criterios de calidad regulatoria, así como la función que las partes o actores interesados han de desempeñar para consolidar buenas prácticas de gestión regulatoria.
- Con base en buenas prácticas que ya existen, el Gobierno de Barranquilla debería promover un proceso más sistemático para preparar nuevas regulaciones y revisar las existentes, con la finalidad de mejorar su calidad. El uso de consulta y de AIR debería ser parte integral de dicho proceso.
- El Gobierno de Barranquilla debería dar impulso a sus iniciativas de simplificación a través de la mejora de las capacidades transaccionales de sus herramientas basadas en Internet.
- El Gobierno de Barranquilla debería dedicar esfuerzos y recursos a mejorar los niveles de aplicación y cumplimiento de la regulación.

Capítulo 2

El contexto macroeconómico en Colombia

El presente capítulo resume el informe Economic Surveys: Colombia (OECD, 2013). Describe el contexto macroeconómico de este estudio, incluidas las últimas tendencias macroeconómicas, la aportación de la mejora regulatoria al desempeño económico, así como los retos pendientes para la economía de Colombia, sobre todo en lo tocante a impulsar la productividad laboral, adaptarse al auge de los productos básicos (commodities) y reducir la desigualdad de los ingresos. Si bien Colombia ha sorteado notablemente bien la crisis financiera reciente, gracias a su manejo prudente de la macroeconomía, los retos que aún tiene por delante demandan una reforma estructural en los mercados tanto de productos como laboral. Los esfuerzos en materia de simplificación regulatoria de Colombia han conducido a mejoras sustanciales en la calidad del ambiente de negocios y a bases más sólidas para el desarrollo del sector privado. Este capítulo sostiene que dichos esfuerzos deben ahora traducirse en iniciativas para mejorar la calidad regulatoria de manera más generalizada.

Colombia es la cuarta economía más grande de América Latina, de acuerdo con la medición del PIB de 2011. Es una economía de ingreso medio, con un PIB per cápita (PPP) estimado de USD 10 103 en 2011 (OECD, 2013). El país tiene una superficie de 1 142 000 km² (lo que lo convierte en el cuarto más grande de América del Sur). Su población se calculó en 46.9 millones de habitantes en 2011, 75% de la cual era urbana, con una tasa media de crecimiento demográfico de 1.2%.

Cuadro 2.1. La economía de Colombia en perspectiva

Datos de 2011 o más recientes disponibles

Categoría /indicador	Unidades de medida	Colombia	Promedio de ALC	Países de la OCDE				Posición de Colombia		
				Mín.	Media	Mediana	Máx.	Mundo	OCDE	ALC
Superficie	1 000 km²	1 142	601	3	1 063	188	9 985	26	5	5
Población	1 000	46 927	17 493	319	36 623	10 823	311 592	28	10	3
Fuerza laboral	1 000	22 136	9 353	188	17 748	5 280	157 493	30	11	3
PIB										
Al tipo de cambio corriente	miles de millones de USD	332	172	14	1 356	499	15 094	32	21	4
A PPP, USD corrientes	miles de millones de USD	474	225	11	1 281	366	15 094	26	15	4
Comercio exterior	miles de millones de USD	124	74	15	790	449	4 770	51	31	6
PIB per cápita										
Al tipo de cambio corriente	USD	7 067	8 601	10 064	40 387	40 598	115 039	88	35	18
A PPP, USD corrientes	USD	10 103	11 196	15 340	34 973	34 736	88 787	85	35	17
IDH		0.710	0.731	0.699	0.871	0.885	0.943	87	34	22

Nota: El comercio exterior es la suma de las exportaciones y las importaciones, en USD.
IDH (Índice de Desarrollo Humano) es un índice cuya medición se basa en una escala de 0 = el más bajo a 1 = el valor más alto posible.
ALC (América Latina y el Caribe) de acuerdo con el Banco Mundial, con excepción de seis países de los cuales no hay datos recientes (Aruba, Islas Caimán, Curazao, San Martín, Islas Turcas y Caicos, e Islas Vírgenes).
Fuente: Indicadores de desarrollo mundial (Banco Mundial), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Reseña del crecimiento económico de Colombia

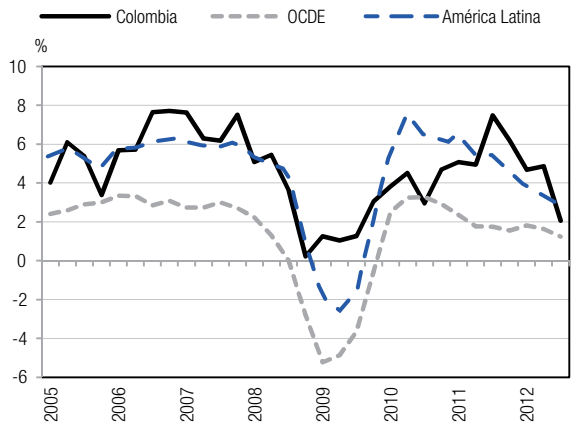
Durante gran parte del siglo XX, la economía de Colombia se caracterizó por su aplicación de una política industrial. Hubo una serie de fusiones y adquisiciones y se fomentó la creación de conglomerados en un entorno de protección de la industria y los mercados internos. En general, ello tuvo un efecto positivo en el crecimiento industrial del país, que aumentó en un 830% entre 1929 y 1957; el crecimiento se sostuvo hasta finales de la década de 1970, cuando comenzaron a manifestarse las limitaciones de ese modelo de sustitución de importaciones.

La era moderna de la economía de Colombia se inició a principios de la década de 1990, con la puesta en marcha de una ambiciosa política de liberalización económica. Se promulgaron nuevas leyes y una nueva Constitución (1991). Entre las nuevas iniciativas estaban la liberalización de importaciones (eliminación de las restricciones cuantitativas y las licencias de importación, así como reducción de aranceles) y del mercado cambiario, la desregulación de la inversión extranjera, la descentralización fiscal, las reformas financiera, tributaria y laboral, las reformas al sistema de pensiones y al sector salud, y la privatización y concesión de empresas públicas. De ello derivó una época de crecimiento económico significativo en el país.

Sin embargo, entre 1998 y 1999 la economía de Colombia atravesó una aguda crisis económica y financiera que se originó en la gran expansión de la demanda interna, que comenzó en 1992 debido a la entrada en el país de importantes flujos de capitales privados del exterior, atraídos por el programa de desregulación económica (WTO, 2006). El PIB real experimentó una caída del 4.2%, aunque en 2003 se retomó el crecimiento económico. Entre 2003 y 2007 el PIB real creció a una tasa media anual del 5.9%, con un pico en 2007 del 7.5%. En 2008 sufrió otra marcada deceleración a causa de la crisis financiera internacional. El crecimiento del PIB real fue de solo 2.5%, o cinco puntos porcentuales menor que el año anterior.

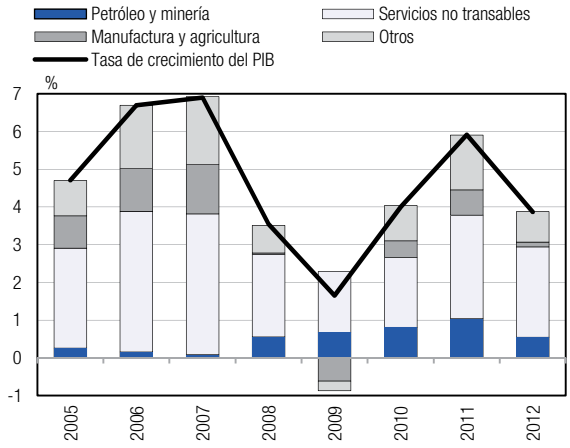
Luego de la notable desaceleración de 2009, el crecimiento de la producción se recuperó rápidamente hasta alcanzar 5.9% en 2011. El crecimiento se sustentó en el auge del sector de la minería, ya que el pronunciado aumento en el precio de los productos básicos impulsó las exportaciones y la inversión. El sector de la minería creció más del 14% en términos reales en 2011. También se aprecia un buen desempeño de los sectores no transables, en especial el transporte, los servicios financieros y la construcción. Por el contrario, las manufacturas y la agricultura se han rezagado, de manera que la economía muestra tres ritmos distintos: un sector minero pujante, sectores no transables que van bien y sectores transables no mineros que pasan por dificultades.

Gráfica 2.1. Crecimiento del PIB real



Fuente: OECD (2013), Banco de la República, DANE y CEPAL, *http://dx.doi.org/10.1787/888932764325*.

Gráfica 2.2. Crecimiento del PIB real por sector



Fuente: OECD (2013), Banco de la República, DANE y CEPAL, *http://dx.doi.org/10.1787/888932764325*.

Empleo en los sectores formales e informales

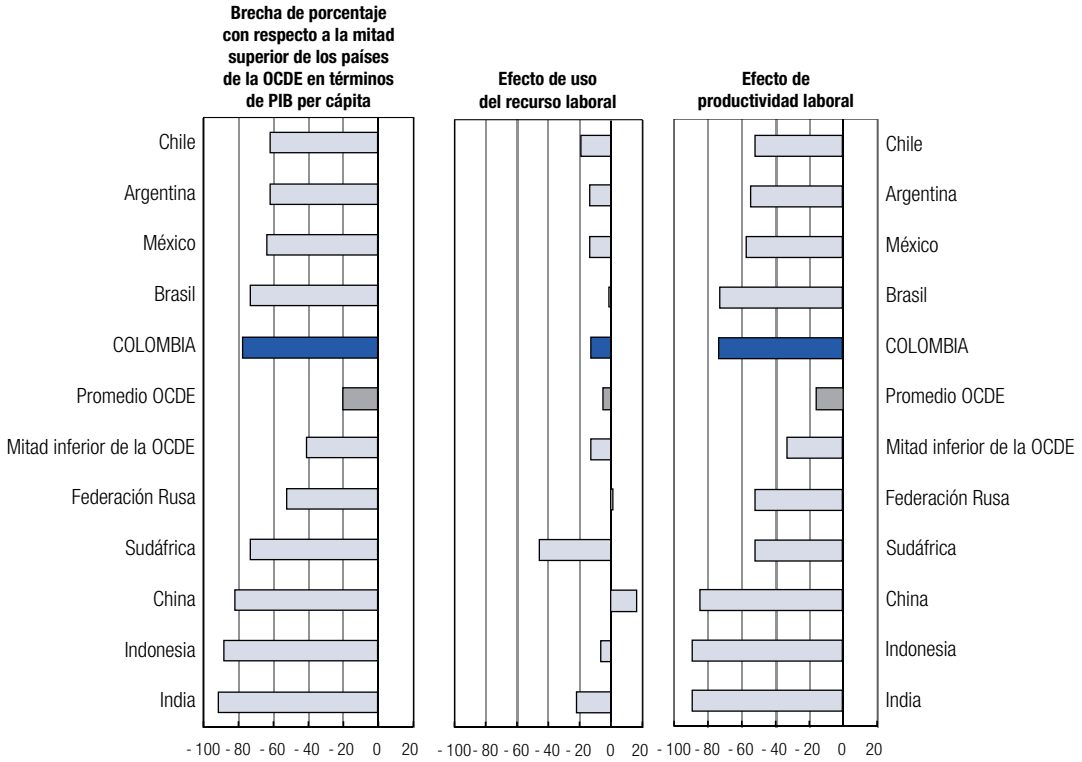
Derivado del sólido crecimiento económico, en los últimos tres años el empleo total ha aumentado en casi 15%. Se han creado más de 2.5 millones de empleos, sobre todo en los sectores de servicios no transables (comercio minorista, hoteles y restaurantes, así como sector financiero, de aseguradoras y de bienes raíces). Con todo, en 2011 la tasa de desempleo, de 10.8%, estaba muy por encima del promedio de la OCDE. A ello se suma el hecho de que la mayoría de quienes trabajan lo hacen en actividades informales y poco productivas, y de que una tercera parte de los trabajadores afirman estar subempleados. Las mujeres y los jóvenes son especialmente vulnerables al desempleo, en tanto que la mayoría de los trabajadores informales son personas poco capacitadas. En el sector formal, los costos laborales son elevados, lo cual obliga a las personas con baja productividad a integrarse al sector informal o a quedar desempleadas.

Baja productividad laboral

Si bien Colombia es un país de ingreso medio alto, su ingreso per cápita es 70% menor que el promedio de la OCDE y está por debajo del de muchas otras economías emergentes. Tal brecha se debe en gran medida a la baja productividad laboral (véase la gráfica 2.3), aun cuando esta se incrementó a mediados de la década de 2000 (véase la gráfica 2.4), lo cual obedece mucho a factores como la mejora en materia de seguridad. En particular, el enorme sector informal adolece de baja productividad, por lo que convertirlo al sector formal resulta clave para elevar la productividad agregada, lo que, a su vez, requiere: reducir la informalidad a través de reformas al mercado laboral y de productos, así como tributarias; elevar la cantidad y calidad de la educación; desarrollar infraestructura para el transporte y ampliar el acceso a financiamiento. También es importante avanzar en la mejora de la seguridad pública y en la lucha contra la corrupción.

Gráfica 2.3. Fuentes de diferencias en el ingreso real

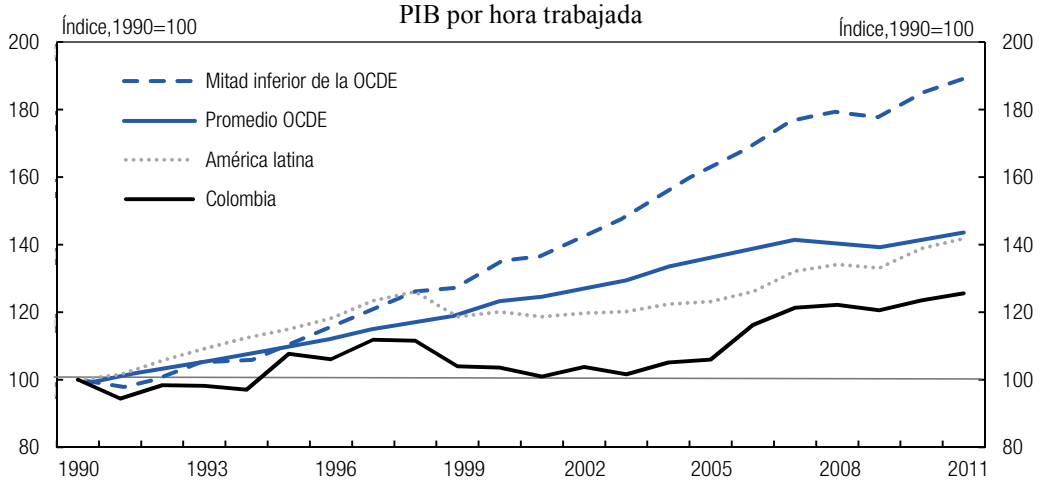
2010



Fuente: Adaptado de OECD (2010), *Economic Policy Reforms: Going for Growth*, OECD Publishing, doi: *10.1787/growth-2010-en*; y DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) para Colombia.

Gráfica 2.4. La productividad laboral ha avanzado lentamente

PIB por hora trabajada



Nota: La mitad inferior de la OCDE representa diez de los países miembros con el PIB per cápita más bajo en 1990: Chile, Corea, Eslovenia, Estonia, Hungría, México, Polonia, República Checa, República Eslovaca y Turquía. Chile y México también pertenecen al grupo de América Latina, junto con Argentina, Brasil y Colombia. Los datos de 2011 son cálculos para todos los países, excepto para Colombia.

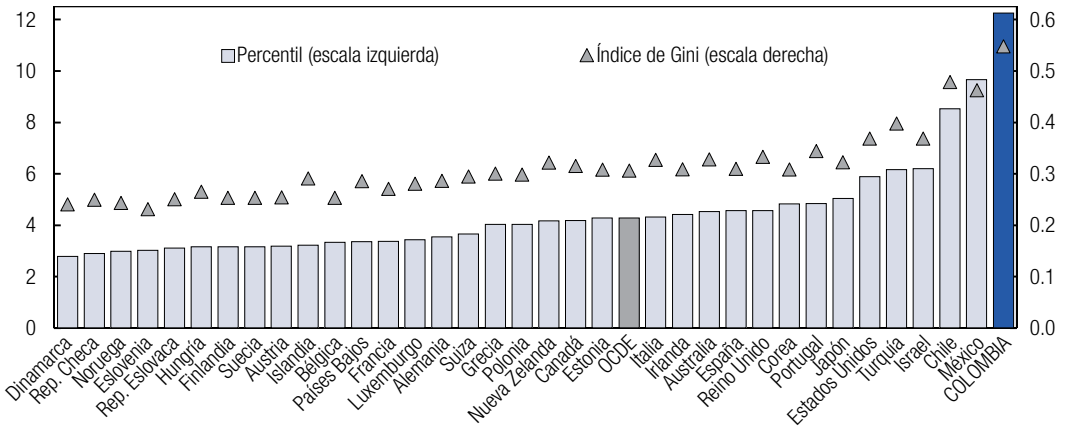
Fuente: The Conference Board Total Economy (base de datos), DANE.

Desigualdad de los ingresos

Para aumentar el bienestar del país, es necesario reducir la desigualdad de los ingresos. El crecimiento económico ha favorecido una disminución de la pobreza extrema y, en menor medida, de la desigualdad de los ingresos desde mediados de la década de 2000. Sin embargo, la desigualdad de los ingresos en Colombia supera ampliamente los niveles de los países de la OCDE y es más de dos veces mayor que el promedio de la Organización (véase la gráfica 2.5). La pobreza sigue siendo muy alta, lo cual refleja, en parte, los añejos conflictos internos y el desplazamiento masivo de personas (3.7 millones entre 1997 y 2011).

Gráfica 2.5. La brecha entre ricos y pobres es notable

Ingreso disponible equivalente familiar: brecha entre los centiles 10 y 90 e índice de Gini a finales de la década de 2000



Nota: Los datos de Francia e Irlanda corresponden a mediados de la década de 2000, no a finales de esta. Los datos de Colombia corresponden a 2011.
Fuente: OECD Income Distribution and Poverty, OECD Social Expenditure Statistics (base de datos), DANE para Colombia. *http://dx.doi.org/10.1787/888932764306*.

Liberalización del comercio

La liberalización comercial que Colombia emprendió en la última década podría impulsar la productividad y la competitividad de las exportaciones de productos distintos a los básicos. En particular, se han reducido los aranceles a los insumos industriales y los bienes de capital (USTR, 2011), de modo que la tasa arancelaria media ponderada bajó de 12% en 2006 a 8% en 2010. Aunado a ello, la realización de una reducción temporal de algunos productos llevó el arancel medio a 6% en agosto de 2011. Con todo, los aranceles promedio aún se encuentran muy por arriba del promedio de la OCDE de alrededor del 3%. En vista de los diversos tratados de libre comercio que Colombia ha firmado, los cuales conllevan una reducción efectiva de aranceles, el país podría aprovechar más las oportunidades comerciales si buscara con mayor ahínco reducir los aranceles y convertir los recortes temporales en permanentes. Disminuir los aranceles de productos agrícolas, que son elevados en relación con los estándares regionales, podría también reducir los precios de los bienes de consumo básicos, lo cual a su vez contribuiría a mitigar la pobreza extrema.

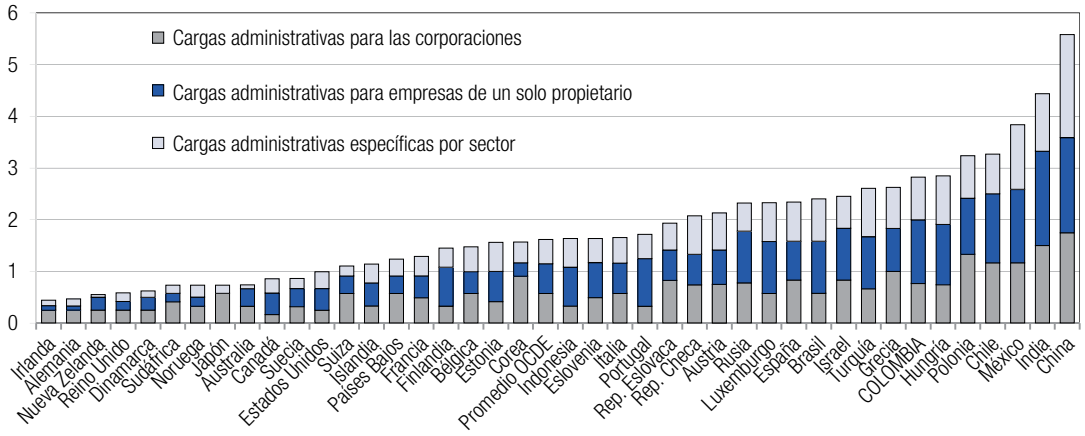
Competencia débil en los mercados de productos

En cuanto al ambiente de negocios, Colombia se ha posicionado bien frente a otros países de América Latina (World Bank, 2012). Sin embargo, el crecimiento de la productividad se ve obstaculizado ante la débil competencia que prevalece en los mercados de productos, lo que quizá se deba a las normas de conducta impuestas por los reguladores, barreras de entrada y tratamiento preferente. En el pasado, los políticos procuraron aranceles y tratamiento fiscal favorables, así como incentivos para exportar, para los sectores y las regiones que constituían enclaves electorales importantes, grupos empresariales poderosos o nexos políticos fuertes (Eslava and Meléndez, 2009). Los sectores industriales que más se beneficiaron con estos privilegios entre 1998 y 2006 fueron los de productos alimentarios, ropa y textiles, e industria floral. La concentración excesiva en determinados mercados propicia que la productividad en general se vea afectada. Por ejemplo, la concentración en el sector de la telefonía móvil es una de las mayores del mundo y tiene un efecto negativo en los precios del servicio, por lo que se requieren medidas para aumentar la competencia entre los operadores (Jullien *et al.*, 2010).

Mejoras al marco regulatorio para el emprendimiento

La formalización de empresas se facilitaría si se hicieran mayores esfuerzos por disminuir las cargas administrativas para las nuevas empresas. Un análisis del indicador de regulación del mercado de productos (RMP) de la OCDE revela que las barreras al emprendimiento se mantienen relativamente bajas en Colombia en comparación con otras economías emergentes y algunas pertenecientes a la OCDE y que, al parecer, la opacidad regulatoria y administrativa, así como las barreras legales a la competencia, no afectan el emprendimiento. Por el contrario, para las empresas de un solo propietario y, en menor medida en el caso de algunos sectores, así como para las nuevas empresas, las cargas administrativas son relativamente altas en comparación con las economías de la OCDE (véase la gráfica 2.6). Persisten ciertas restricciones al emprendimiento, a pesar de que el país ha escalado posiciones en clasificaciones internacionales, como las relativas a nuevas empresas (World Bank, 2012).

Gráfica 2.6. Cargas administrativas para las nuevas empresas



Nota: La escala del indicador va de menos a más restrictivo (de 0 a 6). La gráfica incluye países de la OCDE y economías emergentes seleccionadas. Los datos de Colombia corresponden a 2012; para el resto, son de 2008.
Fuente: Product Market Regulation (base de datos), *www.oecd.org/economy/pmr*, *http://dx.doi.org/10.1787/888932765522.*

Hay muchas instituciones que participan en el proceso de crear una empresa, entre ellas, la autoridad tributaria, el registro de comercio, la Caja de Compensación Familiar, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las notarías. De igual manera, el número de procedimientos y el costo como proporción del ingreso per cápita casi duplican el promedio de la OCDE. Podrían tomarse medidas más ambiciosas para mejorar la eficiencia y reducir los trámites burocráticos para las nuevas empresas.

Si bien la perspectiva económica de Colombia es sólida, requiere reformas estructurales ambiciosas para afrontar sus retos

Gracias a un manejo prudente de la macroeconomía, Colombia ha sorteado notablemente bien la crisis financiera reciente. Ahora, se están preparando varias reformas estructurales ambiciosas, relativas a impuestos, trabajo, pensiones y el sector salud. Estas reformas, junto con la mejora en términos de seguridad, el actual proceso de pacificación, el incremento de la actividad minera y los precios más sólidos de productos básicos, constituyen el fundamento para un crecimiento fuerte.

Las perspectivas de crecimiento de Colombia son firmes en el corto plazo, de acuerdo con los estándares de la OCDE y de América Latina. Desde principios de la década de 2000, el mejoramiento de políticas macroeconómicas, los beneficios del auge de los productos básicos y un entorno de mayor seguridad han derivado en un crecimiento económico sólido. Para asegurar un crecimiento sostenible e incluyente a mediano plazo, las autoridades colombianas tienen ante sí tres retos clave: adaptarse al auge de los productos básicos, impulsar el crecimiento de la productividad y reducir la desigualdad de los ingresos.

Se requieren, empero, reformas estructurales para superar estos retos, aun cuando las consideraciones de economía política y legales pudieran dificultar la implementación de algunas de ellas. Las políticas públicas deberían orientarse a impulsar la competitividad y la productividad, al tiempo que facilitan la adaptabilidad de la economía en los mercados tanto de productos como laboral.

La aportación de la mejora regulatoria al desempeño económico de Colombia

La mejora regulatoria es un instrumento importante de entre las herramientas del gobierno para mejorar el desempeño económico y alcanzar las metas de política pública. A lo largo de varias décadas, Colombia ha llevado a cabo diversas reformas estructurales e institucionales, cuyo enfoque ha ido cambiando a fin de ajustarse a las prioridades de las diferentes administraciones y a las necesidades de la economía. Durante la década de los años ochenta y principios de la de los años noventa, se prestó gran atención al manejo macroeconómico. A medida que se avanzó en sentar bases firmes para la estabilidad macroeconómica, el enfoque se dirigió hacia otras áreas (World Bank, 2013).

El gobierno se concentró en políticas e instituciones consideradas decisivas para mejorar la productividad y el crecimiento, y para impulsar la competitividad del país. Como parte de este proceso, promovió iniciativas de reforma encaminadas a mejorar el marco regulatorio y las reglas que sustentan la actividad del sector privado.

Conforme Colombia ha mejorado el ambiente regulatorio para los negocios, los resultados se han visto en los indicadores *Doing Business* del Banco Mundial, incluidos los relativos a la creación de empresas y el pago de impuestos. Hasta 2008, el enfoque se centraba en gran medida en reducir los costos de transacción, por ejemplo, mediante la simplificación de procedimientos para crear una empresa o de la administración tributaria. Desde ese año se han

mantenido estos tipos de reformas de simplificación administrativa y el gobierno promueve activamente la competitividad y la eliminación de restricciones a la competencia y de barreras en los mercados de productos.

Hoy, el enfoque de las reformas ha comenzado a dirigirse hacia el fortalecimiento de las instituciones y los procesos regulatorios, si bien Colombia aún no ha avanzado lo suficiente para adoptar una estrategia de gobierno completo en relación con la calidad regulatoria.

Los esfuerzos de mejora regulatoria de Colombia han llevado a mejoras sustanciales de la calidad del ambiente de negocios, y a la construcción de bases más sólidas para el desarrollo del sector privado. Ello debe traducirse ahora en acciones para mejorar la calidad regulatoria de manera más general. La experiencia de Colombia demuestra la importancia de continuar los esfuerzos de reforma con el tiempo y adaptarlos a las necesidades cambiantes de la economía.

Bibliografía

Benavides, J. (2010), "Reformas para atraer la inversión privada en infraestructura vial", en *Colombia 2010-2014: Propuestas de Política Pública*, Fedesarrollo, Bogotá.

Eslava, M., y M. Meléndez (2009), "Politics, Policies and the Dynamics of Aggregate Productivity in Colombia", RES Working Papers, núm. 4633, Banco Interamericano de Desarrollo.

IMF (2012), "Colombia: Review under the Flexible Credit Line Arrangement", IMF Country Report núm. 12/274, Washington, septiembre.

Jullien, B., W. Sand-Zantman y D. Bardey (2010), "Report on the Competitive Situation of the Colombian Mobile Telecommunication Market", sin publicar.

OECD (2013), *OECD Economic Surveys: Colombia 2013: Economic Assessment*, OECD Publishing, doi: *10.1787/eco_surveys-col-2013-en*.

OECD (2010), *Economic Policy Reforms: Going for Growth*, OECD Publishing, doi: *10.1787/growth-2010-en*.

USTR (Office of the United States Trade Representative) (2011), "Doing Business in Colombia", *2011 Country Commercial Guide of US Companies.*

WEF (2012), "The Global Competitiveness Report 2012-2013", Suiza, Foro Económico Mundial.

World Bank (2012), "Doing Business in a More Transparent World", The World Bank Group, Washington, D.C.

World Trade Organization (2006), "Trade Policy Review, Colombia", WT/TPR/S/172, Ginebra.

Capítulo 3

Reforma y políticas regulatorias en un contexto nacional

El capítulo 3 describe el contexto administrativo y legal para la mejora regulatoria en Colombia, junto con una explicación sobre la jerarquía de las regulaciones. Plantea los principios básicos e instrumentos legales que sustentan las políticas mediante las cuales el Gobierno de Colombia busca mejorar su calidad regulatoria. Asimismo, analiza las iniciativas de mejora regulatoria actuales y del pasado reciente, tales como la política de simplificación de trámites, gobierno en línea, abogacía de la competencia y regulación dentro del gobierno. Continúa con una descripción de las iniciativas actuales de cooperación regulatoria internacional en las que el país participa. Por último, proporciona recomendaciones para que Colombia diseñe una política regulatoria formal y explícita.

El contexto administrativo y legal para la mejora regulatoria en Colombia

Mejorar la calidad de la regulación y su impacto en el desempeño económico es clave para que Colombia maximice los beneficios de contar con un contexto macroeconómico sólido, al tiempo que optimice las condiciones para el quehacer empresarial e impulse la inversión y la innovación. Aun cuando el país carece de una política regulatoria de gobierno completo explícita e integral, ha habido iniciativas para mejorar la calidad de la regulación. En especial, se ha hecho mucho en relación con la mejora de la calidad jurídica de las regulaciones. Aunado a ello, en la última década se han procurado asiduamente iniciativas de simplificación administrativa, motivadas, sobre todo, por el interés de mejorar la competitividad de las empresas y promover el emprendimiento.

La Constitución define a Colombia como un "Estado social de derecho", organizado en forma de república unitaria e integrado por diferentes entidades subnacionales. Tanto el gobierno central como los departamentos cuentan con tres ramas de gobierno: Ejecutiva, Legislativa y Judicial. El gobierno central del país está compuesto por el Presidente —quien funge a la vez como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno—, los ministros y los directores de departamentos administrativos. La regulación, a nivel nacional, se formula a través de leyes, decretos, resoluciones y circulares. A nivel subnacional, la regulación procede de los departamentos a través de *ordenanzas*, y de los municipios a través de *acuerdos*. El cuadro 3.1 muestra la jerarquía de leyes y regulaciones.

Los Consejos Superiores de la Administración se encargan del establecimiento e implementación de políticas de la rama Ejecutiva nacional. En cuanto a estructura, estos Consejos —en esencia los Comités de Gabinete del gobierno— no son análogos a los comités de gabinete de los países de la OCDE; en Colombia, no solo se componen de ministros, sino que incluyen a los directores de departamentos administrativos clave; que son una combinación entre un ministerio como los de los países de la OCDE y una agencia estatal. La función de los consejos es apoyar al Presidente y al gobierno en la formulación e implementación de políticas públicas. Los consejos superiores más importantes son el Consejo de Ministros (el Gabinete), el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), el Consejo Superior de Comercio Exterior y el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).

No existe un procedimiento único o unificado para elaborar regulaciones que se aplique de manera generalizada a toda la administración colombiana, aunque ciertas instituciones, como las comisiones de regulación, han definido procedimientos que se han ido perfeccionando con el tiempo. En los últimos años, algunas instituciones han establecido requisitos específicos, tales como llevar a cabo consultas con las partes afectadas o esfuerzos incipientes para realizar evaluaciones de impacto, con la finalidad de asegurar que en el diseño y en la elaboración de las regulaciones se empleen controles de calidad, mejoras y mecanismos transparentes.

De modo que, a pesar de que no hay en la administración colombiana procedimientos convencionales públicos y de aplicación general para elaborar las regulaciones, la mayoría de las instituciones observan prácticas habituales. Las propuestas de regulación se generan en la institución involucrada y competente acerca de la cuestión que ha de resolverse. Todas las instituciones cuentan con un departamento jurídico que da seguimiento a la preparación de la propuesta y se cerciora de que cumpla con los requisitos legales. Se fomenta la

coordinación con otras instituciones dentro de un sector determinado, así como las consultas con los actores afectados, aun cuando los procesos específicos de consulta difieran entre sí. A excepción de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), la cual es la autoridad en materia de competencia, ninguna institución está obligada a revisar o comentar las propuestas regulatorias; e incluso tal atribución podría estar condicionada a la voluntad de las demás instituciones de someter su propuesta a la revisión de la autoridad de competencia.

Cuadro 3.1. Jerarquía de las regulaciones en Colombia

1. Constitución Política	
2. Tratados internacionales	
3. Leyes: Constitución Política de Colombia, Capítulo III	• Leyes orgánicas: Constitución Política, Art. 151 • Leyes estatutarias: Constitución Política, Art. 152 • Leyes marco: Constitución Política, Numeral 19, Art. 150 • Leyes de atribuciones: Constitución Política, Numeral 10, Art. 150 • Leyes que dan curso a referendo: Constitución Política, Art. 103 • Leyes aprobatorias: Constitución Política, Art. 93, Art. 150 (Numeral 14, 16) • Leyes ordinarias: Aquellas promulgadas por el Congreso con base en las competencias asignadas en el Capítulo III de la Constitución
4. Decretos	• Decretos ley (emitidos por facultades extraordinarias del Ejecutivo): Constitución Política, Numeral 10, Art. 150 • Decretos legislativos (emitidos en situación de excepción): Constitución Política, Art. 212 • Decretos estatutarios • Decretos regulatorios: Constitución Política, Numeral 11, Art. 189 • Decretos marco (aquellos que dan origen a las leyes marco) • Decretos ejecutivos (competencia residual): Constitución Política, Parte 4, Art. 115 • Decretos compilatorios
5. Resoluciones: Constitución Política, Numeral 11, Art. 189	
6. Circulares: Norma Técnica Colombiana NTC 3234 documentación, elaboración de circulares	
7. Ordenanzas Departamentales	
8. Acuerdos Municipales	

Fuente: Con información del DNP (Departamento Nacional de Planeación).

Las instituciones con facultades regulatorias también pueden emitir *conceptos*, los cuales, aunque no tienen el peso de una ley, son útiles para interpretar leyes y regulaciones. Los conceptos son documentos importantes que se requieren en caso de que exista una confusión en la interpretación de las regulaciones o se desee mejorar su implementación. Si bien no son legalmente vinculantes, complementan la producción regulatoria si hay lagunas en la implementación.

La promulgación de la Constitución Política de 1991, el máximo instrumento legal del país, modificó la función del Estado respecto de la regulación de las actividades económicas. Así, el Estado abandonó su línea intervencionista como único proveedor de servicios y abrió la economía a la participación del sector privado, lo que a su vez aumentó la competencia interna. Hoy, el Estado colombiano se encarga de desarrollar políticas públicas y regulaciones, y su principal responsabilidad es la supervisión y el control. Este cambio estuvo acompañado de la creación de comisiones de regulación, las cuales contribuyeron a establecer marcos regulatorios más predecibles, coherentes y transparentes en los que se alienta la participación privada en actividades económicas.

A nivel nacional, la administración pública actual de Colombia se compone de 24 sectores (véase el cuadro 3.2), que abarcan 204 entidades nacionales. Hay, además, 3617 entidades territoriales en todos los niveles de gobierno.

Cuadro 3.2. Sectores de la administración pública en Colombia

Presidencia de la República	Inclusión social y reconciliación	Interior
Justicia y derecho	Hacienda y crédito público	Agricultura y desarrollo rural
Salud y protección social	Trabajo	Minas y energía
Comercio, industria y turismo	Educación	Ambiente y desarrollo sostenible
Vivienda, urbanismo y territorio	Tecnologías de la información y las comunicaciones	Cultura
Deporte y recreación	Planeación	Función pública
Estadística	Ciencia, tecnología e innovación	Relaciones exteriores
Defensa	Transporte	Inteligencia estratégica

Fuente: DNP (2011), *Manual de Oferta Institucional del Gobierno Nacional hacia las Entidades Territoriales – MOI 2011*, Bogotá.

En 2002 tuvo lugar una importante reforma administrativa para dar al Estado mayor eficiencia y transparencia. Fue parte de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo y se llamó *Programa de Renovación de la Administración Pública* (PRAP)*: Hacia un Estado Comunitario*,[1] orientado a la construcción de un Estado eficaz, racionalizado y ordenado. Lo encabezó el DNP. Dotado de facultades extraordinarias, el Presidente emprendió una reforma administrativa[2] que modernizó la rama Ejecutiva mediante la revisión de sus funciones, la eliminación de duplicidades en roles y responsabilidades, y la implementación de instrumentos de gestión de desempeño para mejorar la productividad de la administración pública. El gobierno recurrió a indicadores de desempeño para valorar el comportamiento de las responsabilidades asignadas y asegurar la participación de los ciudadanos en la evaluación de la forma en que la administración pública llevaba a cabo sus funciones.

Posteriormente, el DNP integró al PRAP una reforma institucional de regulación y control de actividades empresariales. El Marco Conceptual de la propuesta identificó la regulación de calidad como incentivo para la inversión privada, así como la necesidad de promover la participación pública y el acceso a la información a fin de reducir asimetrías. El Marco Conceptual hizo recomendaciones específicas para mejorar la gobernanza regulatoria y los procesos normativos, por ejemplo: asegurar la separación entre políticas públicas y regulaciones, mejorar la rendición de cuentas, asegurar la autonomía de las instituciones sectoriales, promover el debate público sobre el papel de la regulación, etc. Los resultados de esta reforma administrativa fueron variados, pues hubo mejoras en términos de transparencia y consulta, pero no logró profundizar los cambios administrativos ni consolidar la calidad regulatoria. Con todo, la reforma allanó el camino para reflexionar sobre el papel de la regulación y cómo hacerla más efectiva y eficaz.

El gobierno actual, como se observa en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, "Prosperidad para Todos", en el capítulo sobre Crecimiento Sostenible y Competitividad, reconoce que la regulación es una herramienta que el gobierno puede emplear para contribuir a crear el entorno, las instituciones y los derechos necesarios para optimizar el bienestar de la población, corregir fallas del mercado y proteger los derechos de los ciudadanos. Asimismo,

el Plan deja en claro el papel de la regulación como promotora de un ambiente de negocios que impulse el emprendimiento sin imponer cargas innecesarias a las empresas. El Plan estableció el Programa de Racionalización de Regulaciones y Trámites Empresariales (PRRTE).

Como medida para avanzar hacia un enfoque más integral de calidad regulatoria que elimine las barreras de entrada y los costos de transacción injustificados, el GOC ha incluido nuevos objetivos en el Plan Nacional de Desarrollo, que van más allá de ser solo ejercicios de simplificación administrativa, sino que fomentan las siguientes actividades:

- Extender la política en vigor de simplificación de trámites a las regulaciones, de modo que estas sean revisadas de acuerdo con criterios de calidad regulatoria.
- Dar prioridad a la racionalización sobre la automatización (es decir, permitir el manejo en línea), de modo que se revisen tanto las regulaciones como su justificación, antes de que los trámites que se derivan de ellas se automaticen.
- Revisar la regulación económica horizontal, incluida la regulación sectorial y regional conforme un enfoque integral, en vez de llevar a cabo revisiones aisladas.

Políticas regulatorias y principios básicos

La política regulatoria define "el proceso mediante el cual el gobierno, cuando identifica un objetivo de política pública, determina si empleará la regulación como instrumento de política, y en seguida elabora un borrador y adopta una regulación mediante un proceso de toma de decisiones basado en evidencia" (OECD, 2012). La política regulatoria es esencial para un proceso formal y confiable que vincule las metas y acciones de política pública con la regulación.

Recuadro 3.1. **Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria 2012**

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria* 2012 brinda a los gobiernos una guía clara y oportuna acerca de los principios, mecanismos e instituciones que se necesitan para mejorar el diseño, la aplicación y la revisión de sus marcos regulatorios, con una orientación hacia los estándares más elevados; asesora a los gobiernos en cuanto al uso efectivo de la regulación para obtener mejores resultados sociales, ambientales y económicos; y hace un llamado para adoptar un enfoque de "gobierno completo" al abordar la mejora regulatoria, poniendo énfasis en la importancia de la consulta, la coordinación, la comunicación y la cooperación para afrontar los desafíos que implica la interconectividad de los sectores y las economías.

Fuente: OECD (2012), *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012recommendation.htm* [Consulta: 10 de noviembre de 2012].

Una política regulatoria efectiva tiene tres componentes básicos que se refuerzan entre sí: debe adoptarse en el nivel político más alto; contar con estándares de calidad regulatoria explícitos y medibles; y permitir una capacidad sostenida de administración regulatoria (OECD, 2002). En Colombia aún no existe una política regulatoria con tales características, pero en los últimos años se han incorporado elementos centrales con miras a mejorar la calidad de la regulación que se produce e implementa en el país. Estas políticas regulatorias se han ocupado, sobre todo, de aspectos concernientes a la calidad jurídica de las normas y

el empleo de mecanismos básicos de transparencia; así como de medidas de simplificación administrativa.

Los siguientes documentos jurídicos contienen elementos importantes de políticas de mejora regulatoria iniciales que ya están en marcha:

- La *Constitución Política de Colombia* (1991) establece la facultad del Ejecutivo para revisar y promulgar leyes, asegurar su aplicación y ejercer su función regulatoria, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes. Contempla principios importantes para asegurar la participación pública, la coordinación entre instituciones y los aspectos de aplicación en el proceso regulatorio.
- La *Ley 190 de 1995* establece regulaciones para promover la integridad en la administración pública y define reglas para combatir la corrupción administrativa.
- El *Decreto Ley 2150 de 1995* elimina y simplifica regulaciones innecesarias, trámites administrativos o requisitos impuestos por la administración pública.
- La *Ley 489 de 1998* establece los principios y las reglas básicas de la administración pública. Contempla disposiciones referentes a los mecanismos de coordinación dentro de esta.
- La *Ley 962 de 2005* incorpora lineamientos sobre la racionalización de los trámites administrativos que realizan instituciones públicas y privadas que brindan servicios o ejercen funciones públicas.
- El *Decreto 1345 de 2010* contiene un *Manual para la Elaboración de Textos Normativos, Proyectos de Decreto y Resolución.*
- La *Ley 1437 de 2011* (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) busca proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, el interés público, la sujeción de las autoridades a la Constitución, el funcionamiento eficaz y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.
- La *Ley 1475 de 2011* establece normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
- El *Decreto 0019 de 2012* establece lineamientos para suprimir o simplificar trámites innecesarios impuestos por la administración pública.

Iniciativas de mejora regulatoria recientes y actuales

Pese a la falta de una política de mejora regulatoria con un enfoque de gobierno completo, Colombia ha realizado esfuerzos para mejorar la calidad de su regulación recurriendo a diversas iniciativas, en especial respecto de la simplificación administrativa. Las principales políticas relacionadas con la mejora regulatoria están orientadas a acciones de simplificación administrativa, política de competencia y uso de las TIC para promover la transparencia y la calidad regulatorias.

Política para la simplificación de trámites

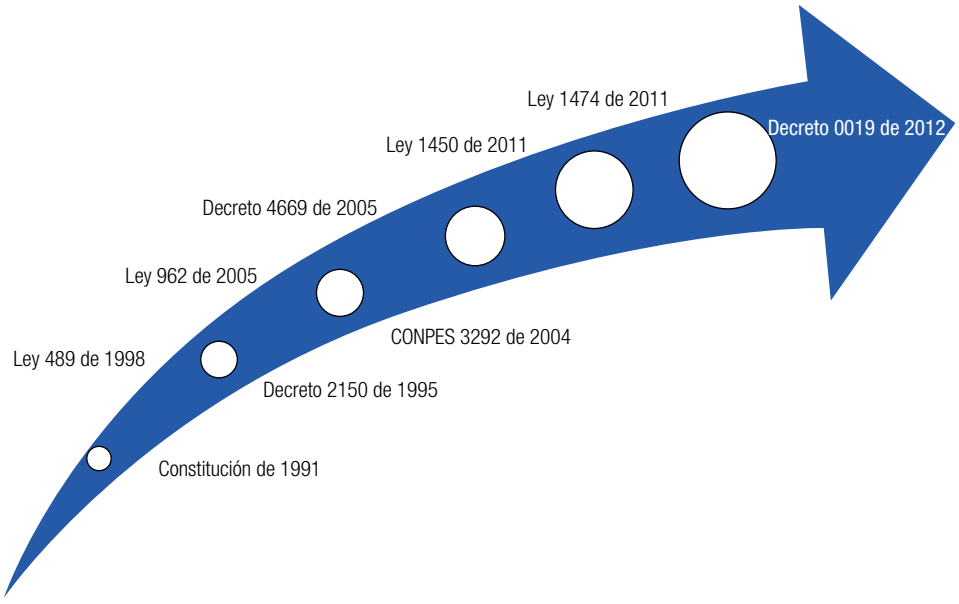
El GOC ha adoptado medidas de simplificación de trámites en tres etapas (véase gráfica 3.1). La primera comenzó en 1995, cuando se expidió el Decreto 2150 para modificar y eliminar

regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios que aplicaba la administración pública. En 1998 vino a fortalecerlo la Ley 489, que estableció la eliminación y simplificación de trámites como un objetivo permanente de la administración pública. Y en 2000 se promulgó otro instrumento, el Decreto 266, que determinó reglas para modificar y eliminar regulaciones, trámites y procedimientos.

La segunda etapa dio inicio en 2005, cuando se sancionó la Ley 962 con la finalidad de facilitar la interacción entre las personas y las empresas, por un lado, y la administración pública, por el otro, de acuerdo con principios de racionalización, estandarización y automatización de trámites y servicios públicos. De conformidad con esta ley, todas las entidades públicas están obligadas a publicar los trámites y servicios a su cargo en un registro centralizado llamado SUIT, que gestiona el DAFP. También en 2005, el Decreto 4669 determinó que las entidades públicas deben poner a consideración del DAFP un AIR si desean implementar o modificar un trámite. Según este decreto, el AIR debe proceder así:

- Describir tanto el trámite como su justificación jurídica.
- Proponer el diseño del proceso del trámite.
- Explicar los beneficios para la entidad pública y para los usuarios.
- Señalar la falta de disponibilidad de alternativas que impliquen menos costo y más eficiencia, así como el impacto presupuestario para la entidad pública.
- Presentar los costos de implementación documentados para las entidades reguladas, así como los recursos administrativos y presupuestarios requeridos.

Gráfica 3.1. Antecedentes jurídicos de la política para la simplificación de trámites



Fuente: Información brindada por DAFP.

El Decreto 4669 también estableció el Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites (GRAT) como instancia consultiva, así como comités sectoriales de racionalización de trámites.

La última etapa arrancó en 2012 con el Decreto 0019, también conocido como Decreto Antitrámites, el cual se expidió conforme un mandato extraordinario que el Congreso de la República confirió al Ejecutivo de acuerdo con la Ley 1474 de 2011. El Decreto 0019 es vinculante; busca eliminar o modificar los trámites, procedimientos y regulaciones innecesarios en la administración pública, así como establecer el principio de buena fe, a fin de facilitar las interacciones de empresas e individuos con las autoridades públicas, contribuir a la eficiencia y la efectividad de dichas interacciones, desarrollar los principios constitucionales que las regulen y evitar cargas innecesarias.

El decreto establece los principios de la política para la racionalización de trámites, a saber:

- Racionalizar, a través de la simplificación, estandarización, eliminación, optimización y automatización, los trámites y procedimientos administrativos y mejorar la participación ciudadana y la transparencia de las normas administrativas, con las debidas garantías legales.
- Facilitar el acceso a la información y la ejecución de trámites y procedimientos administrativos por medios electrónicos, creando las condiciones de confianza en el uso de ellos.
- Contribuir a la mejora del funcionamiento interno de las entidades públicas que cumplan una función administrativa, incrementando su eficacia y la eficiencia mediante el uso de las TIC.

El GOC estableció una política para la simplificación de trámites con la finalidad de abordar cuestiones tales como procedimientos, trámites y normas innecesarios, los cuales ponen trabas a la eficiencia, efectividad y transparencia de la administración; la necesidad de generar confianza en las interacciones entre la administración y los ciudadanos; prevenir la corrupción y cumplir los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo respecto a este problema; facilitar la gestión de los servidores públicos y promover la competitividad; y construir un Estado moderno y amable con los ciudadanos.

Además de ordenar la eliminación, automatización y modificación de trámites específicos, el Decreto 0019 establece lo siguiente:

- El principio de buena fe se presumirá en todas las actuaciones de los ciudadanos y de las entidades públicas.
- Los formularios que usen las entidades públicas son gratuitos y deben estar disponibles electrónicamente. Solo puede ser exigible un formulario si se ha publicado en el portal del Estado colombiano.
- Las entidades públicas tienen prohibido exigir actos administrativos, constancias, certificaciones o documentos que ya posean.[3]
- Las entidades públicas y los particulares que ejerzan una función administrativa deberán viabilizar los pagos por medios electrónicos.
- Un trámite solo se puede exigir si se encuentra inscrito en el SUIT.

El Decreto 0019 recibió el respaldo de una amplia consulta que duró más de seis meses y que se llevó a cabo entre empresarios, sindicatos, entidades públicas y la sociedad en general, a través de reuniones directas y virtuales, usando una aplicación de Internet llamada “Urna

de Cristal", la cual posibilitó que se realizaran en línea sugerencias y comentarios acerca de los trámites considerados pesados y molestos.

Gobierno en línea (GEL)

El Decreto 1151 de 2008 ordena la adopción del Manual para la Implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea (GEL), el cual a su vez señala que cada entidad pública debe crear un comité de gobierno en línea a fin de cumplir con las siguientes funciones:

- Definir los mecanismos para cumplir con las regulaciones del GEL, tales como la Ley 962 de 2005, la Ley 1150 de 2007, el Decreto 066 y el 1151 de 2008, entre otros.
- Asesorar a los diferentes grupos que están organizados dentro de cada entidad y en relación con servicio a los ciudadanos, racionalización y simplificación de trámites, calidad y control interno.
- Identificar obstáculos de tipo regulatorio a fin de promover su desaparición y posibilitar que los trámites se completen y se presten servicios en línea.

El Decreto 1151 de 2008 también ordena a la administración pública establecer mecanismos en línea que permitan la participación ciudadana activa en el debate de asuntos concernientes a la gestión de entidades públicas, políticas, planes, programas y temas legislativos. Además, señala que las entidades públicas deben fomentar dicha participación y publicar los resultados de las consultas.

La Estrategia de GEL busca contribuir a la construcción de un Estado más eficiente, transparente y participativo, a través del aprovechamiento de las TIC, mediante las cuales también se ha facilitado la transparencia y la participación ciudadana en el proceso regulatorio. De igual manera, la estrategia ha facilitado las interacciones entre las personas y la administración pública estableciendo mecanismos electrónicos para cumplir con los trámites y tener acceso a servicios públicos. De hecho, el GEL es un elemento clave de la "política cero papel" que estableció el GOC. El MINTIC es responsable de definir las políticas y los estándares necesarios para la implementación.

Acerca de la tarea de facilitar las interacciones, la Ley 527 de 1999 reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, el comercio electrónico y las firmas digitales. Confiere la misma validez a los mensajes de datos que a los documentos emitidos en papel. Aunado a lo anterior, la Ley 962 de 2005 introduce el requisito legal de proporcionar, a través de medios electrónicos, información sobre entidades públicas, formularios oficiales gratuitos, trámites y procedimientos, así como de presentar por dichos medios quejas, solicitudes y respuestas oficiales a peticiones de los ciudadanos. Esta ley también prohíbe crear nuevos trámites sin la autorización del DAFP. De hecho, especifica que cualquier requisito regulatorio solo puede ser exigible si está inscrito en el SUIT (*www.gobiernoenlinea.gov.co*).

El GOC ha establecido el Plan Vive Digital (PVD) con el propósito de facilitar el acceso a las TIC e incluye un plan integral para incorporar el uso de tecnologías digitales a todos los campos de actividades de los colombianos. Sus objetivos para 2014 son los siguientes:

- Aumentar en un 350% el número de municipios conectados a banda ancha a través de la red de fibra óptica. Esto representa un incremento de 200 a 700 municipios.
- Conectar a Internet al 50% de las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) y al 50% de los hogares.
- Multiplicar en un 400% el número de conexiones a Internet, de 2.2 a 8.8 millones.

- El PVD asume que un mayor uso de Internet impulsará el empleo de las TIC, promoverá el crecimiento económico y contribuirá a reducir la pobreza.

Por su parte, el proyecto Urna de Cristal es una plataforma digital del GOC que busca mejorar la participación y el control por parte de los ciudadanos. Las personas tienen acceso a resultados, avances e iniciativas del gobierno; pueden hacer propuestas y expresar inquietudes a las entidades gubernamentales, así como interactuar con la gestión gubernamental y aprender de ella. Las preguntas más populares que hacen las personas son tema del programa *Acuerdos para la Prosperidad*, que se transmite por el canal oficial de televisión.

Abogacía de la competencia

El artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 establece que la SIC podrá emitir una opinión *ex ante* sobre los proyectos de regulación que puedan incidir en la libre competencia de los mercados. Sin embargo, para que la SIC lleve a cabo tal función de manera efectiva, las autoridades regulatorias deben informarle cuándo planean emitir regulaciones, lo que no siempre sucede. Además, la revisión que hace la SIC tiene varias excepciones; por ejemplo, en relación con las entidades y organismos estatales que están sujetos a un régimen especial.

Ahora bien, aunque la opinión emitida por la SIC no es vinculante, se espera que la autoridad regulatoria exponga los motivos si se apartara de ella. En enero de 2013, el MCIT sometió una consulta a consideración del Consejo de Estado con el fin de determinar cuáles serían los efectos en la propuesta de regulación en caso de que la autoridad regulatoria no cumpliera con la revisión de abogacía de la competencia. Hasta mayo de 2013, el Consejo de Estado no se había pronunciado a este respecto.

El Decreto 2897 de 2010 vino a reforzar el mandato de que la SIC revise las propuestas de regulación. Establece los criterios para evaluar el efecto de una propuesta de regulación en la competencia, de conformidad con la *Recomendación sobre Evaluación de la Competencia de 2009* de la OCDE. Este documento constituye una orientación para que los gobiernos identifiquen aquellas políticas públicas existentes o propuestas que restrinjan indebidamente la competencia y las modifiquen adoptando alternativas que la impulsen. Una decisión del Consejo de Estado a favor de la SIC fortalecería los mecanismos institucionales para llevar a cabo estas revisiones.

Con el propósito de recordar a todas las entidades públicas que deben solicitar su opinión cuando emiten regulaciones, la SIC lanzó la *Cartilla para el ejercicio de la abogacía de la competencia: Revisión de proyectos de regulación estatal*, así como una lista de verificación, con miras a que las entidades públicas puedan valorar si necesitan consultar a la SIC. La Cartilla describe el mandato de la SIC de revisar las propuestas de regulación y los principios en que se basa para ello.

Políticas relacionadas con la regulación dentro del gobierno

Recientemente, el Estado colombiano adoptó un modelo de calidad total en la gestión pública, derivado de la Ley 872 de 2003 y el Decreto 4110 de 2004, que establece la norma técnica de calidad en la gestión pública NTCGP-1000:2004. Ello ha ayudado a desregular y simplificar procedimientos de acuerdo con el principio de eficacia administrativa.

Adicionalmente, se han adoptado estrategias de alto impacto; por ejemplo, el gobierno nacional reconoce buenas prácticas para eliminar trámites y procedimientos internos y

el desarrollo de planes anuales para la eficiencia administrativa, en apego a la Directiva Presidencial 04 de 2012.

De igual manera, el DAFP, junto con la Alta Consejería Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa y el MINTIC, encabezó la iniciativa "Reto por la Eficiencia Administrativa", cuyo propósito es identificar los procedimientos y trámites internos que afectan el valor agregado y la capacidad de la administración para funcionar eficazmente. La iniciativa recolectó 977 propuestas de servidores públicos y proveedores del gobierno, que serán evaluadas conforme los criterios de impacto, balance costo-beneficio, facilidad de implementación y grado de innovación.

Cooperación regulatoria internacional

Colombia participa en diversos mecanismos internacionales que, entre otros asuntos, abordan la cooperación regulatoria. El país es miembro fundador de la Red Latinoamericana de Mejora Regulatoria y Competitividad (Latin-REG), un foro permanente para el diálogo y el intercambio de experiencias y buenas prácticas regulatorias. Esta alianza se estableció en la Declaración de Nuevo León, firmada el 28 de octubre de 2011, con la participación de Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Perú.

De igual manera, en el marco de la Alianza del Pacífico, los gobiernos de Colombia, Chile, México y Perú[4] destacaron la necesidad de promover la cooperación y el intercambio de buenas prácticas regulatorias e instrumentos para impulsar la productividad, la competitividad y el desarrollo económico. Este compromiso se formalizó el 6 de junio de 2012, con la firma de la Declaración de Paranal.

Además de los mecanismos multilaterales mencionados, Colombia participa en foros como la Organización Internacional de la Aviación Civil (OACI), la Comisión Interamericana de Comunicaciones (CITEL), el Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de Telecomunicaciones (REGULATEL), el Comité Andino de Autoridades de Telecomunicaciones (CAATEL), la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas (ADERASA), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la Alianza para el Gobierno Abierto, entre otros.

Colombia también participa en acuerdos de cooperación regulatoria bilateral. En el marco del Tratado de Libre Comercio con Canadá, este país ofreció asistencia para estudiar y revisar los procedimientos que seguía el MCIT de Colombia para emitir regulaciones técnicas. En el marco de esta cooperación, en diciembre de 2012, el MCIT concluyó su primer AIR, el cual contempló un análisis de costo-beneficio. Derivado de ello, el MCIT ha establecido una política interna que exige que a partir del 1 de enero de 2013 todos los nuevos proyectos para normas técnicas sean acompañados por un AIR.

El MCIT también encabeza un proyecto de asistencia técnica al comercio que provee la Unión Europea (UE). El MCIT financió un programa de capacitación sobre AIR que brindó la Comisión Federal de Mejora Regulatoria de México (COFEMER) a través de la referida cooperación con la UE.

Por último, Colombia ha suscrito once tratados de libre comercio (TLC) con 44 países.[5] Algunos de estos TLC se han acompañado de acuerdos paralelos sobre temas específicos, tales como el Plan de Acción para los Derechos Laborales, en el contexto del TLC con Estados Unidos. Se espera que hacia 2014 Colombia haya firmado TLC con 49 países (Gobierno de Colombia, 2013).[6]

Evaluación y recomendaciones

El GOC debería, como prioridad clave, desarrollar y promulgar una política regulatoria formal que sea explícita, obligatoria y congruente dentro del gobierno completo, estableciendo los procedimientos, las instituciones y las herramientas que se emplearán en aras de una regulación de calidad.

La falta una política regulatoria formal y homogénea a nivel central ha propiciado que los ministerios y departamentos administrativos generen aisladamente sus propias iniciativas de mejora regulatoria, sin una guía estructurada ni criterios que han de seguirse. Como resultado, han surgido inconsistencias y prevalece un enfoque atomizado, en vez de una perspectiva de gobierno completo.[7]

El objetivo de una política regulatoria formal es crear una cultura de mejora regulatoria en todo el gobierno. Para implementar esta política se requiere de un compromiso político al más alto nivel, el cual es decisivo para que la administración pública se movilice hacia objetivos de calidad regulatoria. Dado que Colombia posee un fuerte sistema presidencialista, hay grandes posibilidades de hacer partícipe al máximo nivel político, lo que podría facilitar la implementación de esta política.

Una política regulatoria formal debe expresar con claridad los procedimientos para abordar problemas de política pública, incluido el proceso para decidir si la regulación es la mejor alternativa y para diseñar regulaciones basadas en evidencia. Aunque pueden apreciarse algunos intentos iniciales en estas áreas, las intervenciones regulatorias siguen vinculadas a procedimientos legalistas. En muchos casos, se considera que la regulación es la única opción posible, ya que los reguladores necesitan justificar sus intervenciones partiendo del supuesto de que solo pueden actuar por medio de normas legales.

Una política regulatoria formal debería designar un órgano de supervisión y, quizás, algún otro instrumento de coordinación (por ejemplo, un mecanismo encabezado por el gabinete, como un consejo de ministros) a fin de conferir la responsabilidad del proceso regulatorio en general a un órgano central. En Colombia no existe este arreglo institucional en particular, lo que da lugar a inconsistencias y acciones no coordinadas. Todas las instituciones, en especial aquellas que poseen facultades regulatorias, como los ministerios, las comisiones de regulación y las superintendencias, deberían contar con la guía central de una política regulatoria formal y adoptar un ciclo permanente de política pública para llevar a cabo la toma de decisiones regulatorias, desde identificar objetivos de política pública hasta diseñar y evaluar regulaciones.

Además, una política regulatoria formal debería establecer las herramientas necesarias para asegurar la mejora regulatoria. Las mejores prácticas de la OCDE indican que las principales herramientas son, entre otras, la consulta pública, la consideración de alternativas a la regulación, la evaluación de impacto *ex ante*, la simplificación administrativa y la evaluación *ex post*. De ahí que la política regulatoria deba contemplar el desarrollo, implementación, evaluación y revisión de las regulaciones.

Una política regulatoria puede tener varias formas, desde una ley primaria hasta una norma administrativa. Dado el contexto de Colombia, en que el debate y la aprobación de reformas legislativas pueden llevar mucho tiempo, convendría, en primer lugar, establecer una política regulatoria mediante un documento CONPES.[8] A largo plazo, sin embargo, sería mejor elevar el estatus de la política a ley primaria e incorporarla al marco legislativo. Podrían aprovecharse las iniciativas de cooperación actuales que se han emprendido con países como Canadá y México para intercambiar buenas prácticas en el desarrollo de una política regulatoria unificada. En México, por ejemplo, la política de mejora regulatoria está

contenida en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, algunos de cuyos aspectos principales son la designación de la COFEMER como órgano de supervisión, la definición de responsabilidades de los ministerios y las instituciones reguladoras como parte de la política de mejora regulatoria, así como el uso de herramientas que favorezcan la calidad regulatoria. Por su parte, la política regulatoria de Canadá se contempla en una Directiva del Gabinete que describe los requisitos del proceso regulatorio y los pasos para el análisis regulatorio (véase el recuadro 3.2 sobre la experiencia de este país).

Recuadro 3.2. **Directiva del Gabinete sobre Simplificación Regulatoria (Canadá)**

La Directiva del Gabinete sobre Simplificación Regulatoria entró en vigor en abril de 2007 en sustitución de la Política Regulatoria del Gobierno de Canadá (1999) y trajo consigo diversas mejoras clave, por ejemplo, un enfoque de gestión más integral con requerimientos específicos para el desarrollo, implementación, evaluación y revisión de regulaciones.

La Directiva señala que en el proceso de regulación el gobierno federal deberá:

- Proteger y anteponer el interés público en materia de salud, seguridad, calidad ambiental y bienestar social y económico de los canadienses, tal como manifestó el Parlamento en la legislación;
- Promover una economía de mercado justa y competitiva que fomente el emprendimiento, la inversión y la innovación;
- Tomar decisiones basadas en evidencia y en los mejores conocimientos y ciencias disponibles en Canadá y en el mundo, reconociendo al mismo tiempo que puede ser necesario actuar con cautela a falta de una completa certidumbre científica y ante el riesgo de un daño grave o irreversible;
- Crear regulaciones accesibles, comprensibles y con capacidad de respuesta a través de la inclusión, transparencia, rendición de cuentas y escrutinio público;
- Asegurar la eficiencia y efectividad de la regulación confirmando que los beneficios de esta justifican los costos, orientando los recursos humanos y financieros hacia donde generen mayores beneficios y presentando resultados tangibles a los canadienses; y
- Exigir que el proceso regulatorio sea oportuno, muestre coherencia de política pública y tenga mínimas duplicidades, para lo cual se requiere consulta, coordinación y cooperación dentro del gobierno federal, con otros gobiernos del país y del extranjero, y con empresas y ciudadanos canadienses.

Fuente: Treasury Board of Canada Secretariat (2007), *Cabinet Directive on Streamlining Regulation*, *www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/organization-organisation/ras-sar-eng.asp* [Consulta: 10 de septiembre de 2012].

Una política regulatoria explícita debería reconocer claramente que regular no es la única solución viable para un problema de política pública y debería establecer procedimientos para determinar cuándo es de interés público regular.

La intervención pública no siempre es la mejor solución a un problema de política pública, y aun cuando sí lo sea, regular no es la única respuesta viable. Existe toda una gama de instrumentos para cumplir objetivos de política pública, tales como leyes (estatutos y regulaciones), instrumentos económicos (es decir, instrumentos basados en el mercado,

impuestos, cuotas, cobros a usuarios, etc.), autorregulación, estándares y otras formas de acciones voluntarias, campañas de información y educación, y estrategias de colaboración.

Al desarrollar su política regulatoria, el GOC debería proporcionar lineamientos para determinar cuándo se requiere la intervención pública y cuándo la regulación es la mejor alternativa. Los gobiernos pueden intervenir para cambiar el comportamiento de las empresas y/o las personas a fin de afrontar fallas del mercado o alcanzar objetivos ambientales o sociales que, de otro modo, no se podrían lograr. En algunos casos, el sector privado puede encontrar alternativas de solución para las fallas del mercado y, por ende, la intervención del gobierno no siempre es lo más recomendable. La Ley 142 de 1994, por ejemplo, establece algunos principios generales que los ministerios, comisiones de regulación y superintendencias han de considerar en aras de determinar cuándo regular, tales como evitar conductas anticompetitivas y asegurar la calidad de los servicios públicos. Es un buen comienzo, pero estos y otros principios deben desarrollarse como parte de un instrumento de política regulatoria formal, partiendo de un enfoque de gobierno completo. Colombia, de hecho, carece actualmente de un enfoque con esa claridad, y las instituciones reguladoras siguen procedimientos por costumbre, lo que en ciertos casos es un buen punto de partida, pero que requiere un desarrollo intensivo de capacidades analíticas, mejor recopilación de datos que permitan tomar decisiones basadas en evidencia y asegurar la participación pública en el proceso. La diversidad de estos procedimientos, si no están adecuadamente calificados, puede derivar en imprevisibilidad y confusión.

Una buena práctica que los países de la OCDE contemplan en sus políticas regulatorias es el establecimiento de una metodología para evaluar las diferentes alternativas en términos de costos y beneficios. Por ejemplo, en Canadá el documento "Evaluación, selección e implementación de instrumentos para la acción gubernamental" (*Assessing, Selecting, and Implementing Instruments for Government Action*) constituye un marco analítico para seleccionar instrumentos e incluye: *i)* identificación y definición del problema, *ii)* determinación de objetivos de política pública, *iii)* identificación de puntos de potencial intervención, *iv)* identificación de actores / instituciones que inciden en los objetivos, *v)* consideración y selección de objetivos, *vi)* establecimiento de indicadores de desempeño, e *vii)* implementación (véase el recuadro 3.3 para más información sobre este documento). Este tipo de guía es decisiva, sobre todo si no hay experiencia previa sobre la evaluación sistemática de alternativas a la regulación y si regular ha sido la primera reacción para abordar problemas de política pública.

De acuerdo con las conclusiones del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, la política regulatoria debe ir más allá de la simplificación administrativa de los trámites para concentrarse en la calidad de la regulación.

Las herramientas específicas para la mejora regulatoria no sustituyen a una política regulatoria formal que cuente con un conjunto integral de herramientas de gestión regulatoria. Aunque la simplificación de trámites ha mejorado la calificación de Colombia en el informe *Doing Business*, no se equipara con controles sistemáticos del flujo o del acervo de regulaciones. No queda claro si incluso esos trámites simplificados y las regulaciones de las que provienen pasarían la prueba del interés público. Por ello, las cargas regulatorias, junto con sus efectos adversos en el emprendimiento y la innovación, podrían seguir vigentes, a pesar de que se hayan simplificado.

Una política regulatoria integral acabará por tener su efecto en los trámites. Los trámites complicados se derivan de las cargas acumuladas de la regulación, por lo que estas son la fuente del problema. En otras palabras, si bien es meritorio controlar los trámites, ello no necesariamente conduce a la racionalización del marco regulatorio para las actividades

Recuadro 3.3. **La guía sobre evaluación, selección e implementación de instrumentos para la acción gubernamental (Canadá)**

La guía "Evaluación, selección e implementación de instrumentos para la acción gubernamental" se basa en los principios que estableció la Directiva del Gabinete sobre Simplificación Regulatoria y transmite seis mensajes clave:

- La elección del instrumento debe considerarse en etapas tempranas del proceso de desarrollo de políticas públicas.
- El gobierno no puede resolver todas las situaciones. Su intervención debe evaluarse a la luz de sus responsabilidades, recursos y probable efectividad respecto a diversos actores, tales como otros gobiernos, el sector privado, organizaciones no gubernamentales y el sector voluntario.
- Existe una amplia variedad de instrumentos, de modo que el gobierno puede elegir el tipo y grado de intervención, de ser el caso.
- Se ha descubierto que una combinación de instrumentos es efectiva para lograr resultados exitosos.
- La efectividad de un instrumento para promover un cambio de comportamiento debe considerarse en las etapas iniciales del proceso de desarrollo de políticas públicas.
- Se debe elegir un estatuto o regulación solo después de haber analizado toda la gama de instrumentos posibles.

Fuente: Treasury Board of Canada Secretariat (2007), *Assessing, Selecting, and Implementing Instruments for Government Action*, *www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/asses-eval/asses-evaltb-eng.asp* [Consulta: 10 de septiembre de 2012].

empresariales. Cierto es que el Decreto 0019 trajo consigo logros importantes en cuanto a simplificar procedimientos y definir lineamientos para controlar el flujo y diseño de los nuevos trámites, pero el GOC debería trabajar en el desarrollo de una política integral que vaya más allá de la simplificación de trámites y aborde tanto el acervo como el flujo de las regulaciones. Los comentarios que se recibieron durante la misión de investigación también subrayaron la necesidad de aumentar la comunicación y socialización del Decreto 0019, de manera que se promuevan consistentemente los principios que establece.

De nuevo, es necesario incorporar una comprensión más amplia de la política regulatoria a los lineamientos estratégicos que el gobierno central proporciona a las diferentes entidades públicas. La simplificación ha sido un buen comienzo, pero es claramente el momento de seguir avanzando.

Notas

1. Directiva Presidencial Núm. 10 de 2002.
2. Ley 790 de 2002.
3. El decreto establece que, a partir del 1 de enero de 2013, las entidades públicas deberán contar con los mecanismos para intercambiar documentos entre ellas; por lo tanto, no se podrán exigir documentos que ya reposen en los archivos de la administración pública.
4. Costa Rica y Panamá participaron como observadores.
5. Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Liechtenstein, México, Paraguay, Perú, Suiza, Uruguay, Venezuela y la Unión Europea.
6. Colombia ha suscrito TLC con Islandia, Noruega, Costa Rica y Corea del Sur, pero está pendiente su ratificación. Además, actualmente Colombia negocia TLC con Israel, Japón, Panamá y Turquía.
7. Por ejemplo, en términos de evaluación regulatoria *ex ante*, la SIC, la Secretaría Jurídica de la Presidencia (SJ) y el MCIT cuentan con sus propias metodologías y, aun cuando sus evaluaciones no persiguen exactamente los mismos objetivos, un enfoque integrado podría unificar los análisis de impacto económico, legal y social con la finalidad de lograr un control integral del flujo de regulaciones.
8. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) es la máxima autoridad nacional de planeación y es el órgano asesor del gobierno en temas de desarrollo económico y social. El CONPES revisa y aprueba documentos sobre políticas públicas. Lo dirige el Presidente de la República y sus miembros permanentes son el Vicepresidente, todos los ministros y los titulares del Departamento Administrativo de la Presidencia, del DNP y del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Anexo 3.A1.

Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria 2012

La Recomendación aconseja a los gobiernos:

1. Comprometerse al más alto nivel político con una política expresa de gobierno completo para la calidad regulatoria. La política debe tener objetivos y marcos claros para la implementación a fin de asegurar que, si la regulación se emplea, los beneficios económicos, sociales y medioambientales justifiquen los costos, se consideren los efectos distributivos y se maximicen los beneficios netos.
2. Adherirse a los principios de gobierno abierto, considerando la transparencia y la participación en el proceso regulatorio a fin de asegurar que la regulación se encuentre al servicio del interés público y esté informada de las necesidades legítimas de aquellos a quienes concierne y afecta. Esto conlleva ofrecer oportunidades significativas (incluso en línea) para que el público contribuya al proceso de preparar borradores de propuestas regulatorias y a la calidad del análisis de apoyo. Los gobiernos deben asegurarse de que las regulaciones sean comprensibles y claras, y de que las partes puedan entender fácilmente sus derechos y obligaciones.
3. Establecer mecanismos e instituciones para supervisar activamente los procedimientos y objetivos de la política regulatoria, apoyarla e implementarla, y por consecuencia fomentar la calidad de la regulación.
4. Integrar la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR) a las primeras etapas del proceso de diseño de políticas públicas para formular proyectos regulatorios nuevos. Identificar claramente las metas de política pública, y evaluar si es necesaria la regulación y de qué manera puede ser más efectiva y eficiente para alcanzar dichas metas. Tomar en cuenta los medios diferentes de la regulación y determinar la retribución de los diversos enfoques analizados para identificar el mejor.
5. Revisar de forma sistemática el acervo de regulación significativa con base en metas de política pública claramente definidas, incluida la consideración de costos y beneficios, a fin de asegurar que las regulaciones estén actualizadas, se justifiquen sus costos, sean rentables y consistentes, y cumplan con los objetivos de política pública planteados.
6. Publicar de manera periódica informes acerca del desempeño de la política regulatoria y los programas de reforma, así como de las autoridades públicas encargadas de aplicar las regulaciones. Dichos informes también deben contemplar información acerca de cómo funcionan en la práctica las herramientas regulatorias, tales como el Análisis

de Impacto Regulatorio (AIR), la consulta pública y las revisiones de las regulaciones existentes.

7. Desarrollar una política congruente que contemple el papel y las funciones de las entidades regulatorias a fin de infundir mayor confianza respecto de que las decisiones en cuestiones regulatorias se toman a partir de criterios objetivos, imparciales y coherentes, sin que medien conflictos de interés, prejuicios ni influencias indebidas.
8. Asegurar la efectividad de los sistemas para revisar la legalidad y la justicia procesal de las regulaciones y decisiones que toman los órganos facultados para emitir sanciones en el ámbito regulatorio. Asegurar que las personas y las empresas tengan acceso a estos sistemas de revisión a un costo razonable y conozcan las decisiones oportunamente.
9. Aplicar, cuando se considere adecuado, la evaluación, la gestión y las estrategias de comunicación de riesgos al diseño y la implementación de las regulaciones para asegurar que estas estén bien orientadas y sean efectivas. Los reguladores deben evaluar de qué manera tendrán efecto las regulaciones y diseñar estrategias de implementación y aplicación sensibles.
10. Promover, cuando sea adecuado, la coherencia regulatoria a través de mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno supranacional, nacional y subnacional. Identificar los problemas transversales en materia de regulación en todos los órdenes de gobierno, con el objeto de promover la coherencia entre los enfoques regulatorios y evitar la duplicidad o conflicto de regulaciones.
11. Impulsar el desarrollo de capacidades y el desempeño de la gestión regulatoria en los subnacionales de gobierno.
12. Tomar en cuenta, al desarrollar medidas regulatorias, todos los estándares y marcos internacionales de cooperación pertinentes en la misma área y, cuando sea adecuado, los probables efectos que tengan en terceros fuera de su jurisdicción.

Bibliografía

Departamento Nacional de Planeación (2011), *Manual de Oferta Institucional del Gobierno Nacional hacia las Entidades Territoriales – MOI 2011*, Bogotá.

Gobierno de Colombia (2013), *Colombia on the Road to the OECD*, Bogotá.

OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012recommendation.htm*.

OECD (2011), "Rules for Regulatory Expenditures", OECD.

OECD (2002), *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD Publishing, *10.1787/9789264177437-en*.

Treasury Board of Canada Secretariat (2007a), *Assessing, Selecting, and Implementing Instruments for Government Action*, Ottawa.

World Bank (2013), *Doing Business, Colombia: Sustaining Reforms over Time*, Washington, D.C.

Capítulo 4

Instituciones para impulsar la mejora regulatoria en Colombia

En el capítulo 4 se describe la organización de las tres ramas de gobierno: Ejecutiva, Legislativa y Judicial, y el papel que desempeñan en la promoción de la mejora regulatoria. Se realiza un análisis detallado de la organización y la gobernanza de los órganos reguladores, específicamente los ministerios y las comisiones de regulación, y de los órganos de supervisión, llamados Superintendencias, así como las sinergias que pueden establecer y los retos de coordinación que se presentan en el funcionamiento de estas entidades. Por último, se hacen recomendaciones para fortalecer el diseño institucional para la reforma regulatoria, mejorar los mecanismos de coordinación y avanzar en los temas de rendición de cuentas y autonomía de los órganos reguladores.

Instituciones y mecanismos para impulsar la mejora regulatoria

En 2012, la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre política y gobernanza regulatoria* (OECD, 2012b) sugirió a los gobiernos "establecer mecanismos e instituciones para supervisar activamente los procedimientos y objetivos de la política regulatoria, apoyarla e implementarla, y por consecuencia fomentar la calidad de la regulación". En el Anexo 4.A1 se describe esta recomendación con mayor detalle.

Como se señaló anteriormente, Colombia no cuenta con una institución única que se haga cargo de la calidad regulatoria ni con una función de supervisión específica que la complemente. Y aunque hay varias instituciones que asumen la responsabilidad de las diferentes políticas públicas orientadas a promover la calidad regulatoria, es posible mejorar la coordinación y coherencia de tales esfuerzos. La falta de una política regulatoria única y coherente podría explicar también las actuales estructuras institucionales, lo que deriva a su vez en la ausencia de un enfoque integral de gobernanza regulatoria en el país.

Poder Ejecutivo

Dentro de la rama Ejecutiva, son varias las instituciones que se encargan de diferentes proyectos y estrategias para mejorar la calidad de las regulaciones. Asimismo, intervienen en la promoción de ciertas herramientas y en diversas etapas del ciclo regulatorio- Algunas de estas instituciones se localizan claramente en el centro del gobierno, pero carecen de un mandato explícito para promover la calidad regulatoria con una perspectiva de gobierno completo. Entre las instituciones más importantes se encuentran las siguientes:

- La Oficina de la Presidencia. Es el centro neurálgico del gobierno central que supervisa y coordina la implementación de la agenda presidencial. Su misión es dar seguimiento a la formulación y ejecución de las prioridades de políticas públicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Trabaja estrechamente con el DNP, los ministerios y sus equipos para desarrollar e implementar iniciativas de políticas públicas horizontales y multisectoriales, con la finalidad de promover las prioridades presidenciales.
  - La Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa y la Alta Consejería para la Gestión Pública y Privada. Asesoran al Presidente sobre la puesta en marcha de políticas públicas y privadas, y sobre la promoción del buen gobierno. Coordinan, junto con el DNP, el fortalecimiento de los indicadores para el seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo. También brindan apoyo a las actividades vinculadas a la simplificación administrativa.
  - La Secretaría Jurídica de la Presidencia (SJ). Tiene la tarea de asegurar la certidumbre y coherencia jurídicas de los anteproyectos de ley enviados al Congreso y de los borradores de decretos.
- El Departamento Nacional de Planeación (DNP). Aprueba los procedimientos y las directrices para el diseño, seguimiento y evaluación del contenido de todos los programas y proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, el

DNP coordina a todas las instituciones gubernamentales para asegurar la adecuada aplicación e implementación de las políticas públicas, los programas y los proyectos que se contemplan en el Plan. Por tanto, el DNP funge como asesor técnico del gobierno en el diseño, implementación y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo. También participa en la coordinación del Programa de Racionalización de Regulaciones y Trámites Empresariales (PRRTE). Su director es designado por el Presidente y forma parte del gabinete.

- El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). Es la institución responsable de poner en práctica la Política Antitrámites en todos los niveles de gobierno. Está adscrito a la Presidencia de la República.
- Los Ministerios. En Colombia, los ministerios son cabeza de sector y tienen la responsabilidad de impulsar las políticas públicas nacionales en sus áreas de competencia.
  - El MCIT está encargado, en especial, de coordinar las políticas de gestión de la calidad total, así como de la mejora de regulaciones técnicas y procedimientos de evaluación de la conformidad.
  - El MINTIC coordina y apoya la implementación del Gobierno en Línea, programa que aplica los recursos de las TIC a los procedimientos de simplificación administrativa.
  - El Ministerio de Justicia y del Derecho creó, tras la reforma del Estado contenida en la Ley 1444 de 2011, la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, una división específica que plantea lineamientos para implementar la política de ofrecer certidumbre jurídica (Decreto 2897 de 2011).
- Las Comisiones de Regulación. En la administración colombiana, estas comisiones se definen como unidades administrativas especiales, es decir, entidades autónomas con independencia administrativa, técnica y financiera. En la siguiente sección se presenta un análisis detallado de las comisiones de regulación (organización y gobernanza de los entes reguladores y los órganos de supervisión).
- Las Superintendencias. Asumen las funciones de control y supervisión. Vigilan que en los diversos sectores se implemente la regulación e incluso pueden supervisar a los ministerios, las comisiones de regulación y las autoridades locales. En la siguiente sección se ofrece un análisis minucioso de las Superintendencias.
  - La SIC, que es la autoridad de competencia, merece una mención especial por su papel en la promoción de las reformas que favorecen la competencia económica, ya que participa en la revisión de propuestas de regulaciones a fin de evaluar su impacto potencial en la competencia.

Todos estos actores participan en la coordinación y gestión regulatoria. La Oficina de la Presidencia es el principal coordinador de las propuestas regulatorias y vela por el control de la calidad jurídica de las iniciativas de ley y los borradores de decreto. En una primera etapa, las iniciativas regulatorias recaen en un ministerio, el cual es cabeza de un sector en particular y asegura el control de la calidad jurídica antes de que las propuestas de iniciativa se envíen a la Oficina de la Presidencia. El ministerio debe considerar los estándares contenidos en el Decreto 1345 de 2010, el cual establece las principales directrices sobre la forma jurídica para los borradores de decreto y las resoluciones. En una segunda etapa, la Oficina de la Presidencia se ocupa del control de calidad, ya que revisa de nuevo la calidad jurídica del documento, pero también asegura la coordinación del proceso.

En el caso de la regulación secundaria, cada ministerio posee ciertas facultades discrecionales para implementar las regulaciones necesarias a fin de desarrollar políticas

públicas. El ministerio se convierte en el principal filtro de control de calidad en este proceso y es responsable de asegurar la coordinación entre las instituciones que pertenecen al sector. De hecho, los ministerios cuentan con departamentos jurídicos que los apoyan en esta tarea.

En este proceso, para las regulaciones tanto primaria como secundaria, existen mecanismos de consulta que pueden promoverse para mejorar la calidad de las propuestas regulatorias. El Consejo de Estado organiza uno de esos mecanismos, pero las recomendaciones derivadas no son vinculantes. Otro mecanismo es el proceso consultivo dentro de un sector específico, del cual se encargan las oficinas de consultoría jurídica de diferentes instituciones, las Comisiones Intersectoriales o los Comités Consultivos creados para temas específicos.

Poder Legislativo

En Colombia, el Legislativo se divide en dos cámaras: el Senado y la Cámara de Representantes, que llevan a cabo sus funciones por medio de comisiones constitucionales y legislativas permanentes. El Legislativo es responsable de adoptar leyes, las cuales pueden dividirse en varios tipos:

- *Leyes comunes u ordinarias*. Según la Constitución, las leyes ordinarias deben cumplir las siguientes funciones:
  - Interpretar, reformar o abolir otras leyes.
  - Promulgar códigos aplicables a diferentes campos y reformarlos.
  - Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y el inicio o la continuación de la inversión pública.
  - Definir la división general del territorio de acuerdo con la Constitución.
  - Otorgar atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales.
  - En circunstancias extraordinarias, cambiar la residencia de los poderes.
  - Determinar la estructura de la administración nacional.
  - Emitir reglamentos aplicables a la funciones de control e inspección del gobierno.
  - Dar autorizaciones al gobierno para establecer contratos y realizar la venta de propiedades de la Nación.
  - Otorgar al Presidente facultades extraordinarias para emitir leyes y regulaciones, durante un periodo no mayor a seis meses.
  - Fijar las rentas nacionales y los gastos de la administración.
  - Establecer las contribuciones fiscales.
  - Determinar la moneda legal.
  - Aprobar o desaprobar los convenios que, por razones de evidente necesidad nacional, el Presidente hubiera celebrado sin autorización previa.
  - Conceder condecoraciones a los ciudadanos que hayan servido al país.
  - Aprobar o desaprobar los tratados firmados con otros Estados o entidades de derecho internacional.
  - Conceder amnistía por delitos políticos.
  - Emitir reglamentos acerca de la apropiación, recuperación y adjudicación de tierras.

- Determinar las reglas generales para el gobierno en asuntos relativos a crédito público, comercio internacional, régimen de aranceles y aduanas, actividades de los sectores financiero, de seguros y mercado bursátil, salarios de servidores públicos y educación.
- Crear los servicios técnicos y administrativos del Congreso.
- Promulgar las leyes de intervención económica.
- Promulgar las leyes relativas al Banco Central y las funciones de su Junta Directiva.
- Promulgar leyes que regulen funciones y servicios públicos.
- Regular el régimen de propiedad industrial, patentes, marcas registradas y otras formas de propiedad intelectual.
- Unificar los reglamentos de la policía de tránsito en todo el territorio nacional.

- *Leyes orgánicas*. Estas leyes establecen las regulaciones del Congreso y de cada una de sus cámaras, la preparación y ejecución del presupuesto, la ley de expropiación y el plan general de desarrollo, así como la asignación de las competencias jurídicas a las entidades territoriales.
- *Leyes estatutarias*. Regulan los derechos y las obligaciones fundamentales de los ciudadanos y los procedimientos de apelación para su protección; la procuración de justicia; la organización y el régimen de partidos políticos; los procesos electorales; las instituciones y los mecanismos para la participación pública, y las medidas extraordinarias.
- *Leyes marco*. Regulan asuntos de interés general, estableciendo principios y normas generales, tales como crédito público, comercio exterior, cambio internacional, recaudación de recursos públicos, salarios y prestación de servicios.

El Legislativo, al tener la responsabilidad de aprobar leyes, juega un papel fundamental para lograr la calidad regulatoria (véanse en el recuadro 4.1 ejemplos de países de la OCDE). El Congreso de Colombia establece Comisiones que podrían realizar evaluaciones *ex post* de determinadas leyes. Sin embargo, el Legislativo no emplea los diferentes procesos y herramientas que podrían mejorar su papel como promotor de la calidad regulatoria. Por ejemplo, el proceso de consulta para evaluar los anteproyectos de ley no es tan formal como en otros países. En algunos casos, sería deseable mayor coordinación con el Ejecutivo, en especial cuando se trata de aprobar leyes referentes a los trámites que ha eliminado el Decreto 0019 de 2012, que establece la política pública antitrámites del Ejecutivo. Actualmente, el Legislativo trabaja en un anteproyecto de ley para modificar el Estatuto del Congreso a fin de racionalizar y armonizar la adopción de leyes, de modo que las regulaciones que no sean acordes con la nueva ley puedan derogarse fácilmente.

Aun cuando la evaluación regulatoria no es una práctica estandarizada ni sistemática en la rama Ejecutiva, el Legislativo puede sumar sus esfuerzos a los de la administración. Si bien es cierto que no muchas instituciones parlamentarias en países de la OCDE han adoptado formalmente herramientas para la calidad regulatoria, existen buenas prácticas de evaluación regulatoria en la Asamblea Federal de Suiza, el *Riksdag* de Suecia, la Asamblea Nacional de Francia y la Cámara de Diputados de Chile, entre otros (véase el anexo 4.A2).

Poder Judicial

Respecto a las decisiones en materia regulatoria, el papel de la rama Judicial se caracteriza por la falta de mecanismos de apelación especializados. El Poder Judicial tiene una doble

Recuadro 4.1. **El papel del Legislativo en la promoción de la calidad regulatoria**

En **Alemania**, el Parlamento federal ha desempeñado un papel activo en apoyar el surgimiento de la iniciativa Mejor Regulación y Simplificación de Trámites (*Better Regulation and Bureaucracy Reduction*), del Ejecutivo federal, en particular a través de una iniciativa de los grupos políticos mayoritarios en 2006 para establecer un órgano independiente supervisor y consultivo (NRCC, Normenkontrollrat). Ahora los anteproyectos de ley que se envían al Parlamento no solo incluyen la información tradicional acerca de los impactos regulatorios, sino también una declaración del NRCC sobre los costos administrativos esperados para las empresas (cuantificados según el Modelo de Costeo Estándar). Por otra parte, en cualquier momento el Bundestag y el Bundesrat pueden consultar al NRCC durante sus deliberaciones, lo que fortalece la idea de considerar la evaluación de las cargas administrativas en el proceso legislativo. En los últimos años, el Bundestag hizo un llamado al gobierno para contemplar también otros costos regulatorios. El denominado "Modelo de Costos Regulatorios" se ha propuesto como una metodología factible para que en el futuro la aplique el NRCC, a raíz de la iniciativa de un comité parlamentario. El Parlamento también ha participado activamente en la simplificación legislativa, incluida una depuración de la legislación, que ha tenido lugar desde 2003, a fin de revocar la legislación redundante. Para este propósito se han aprobado 11 leyes de simplificación. Un sistema de monitoreo que se apoya en bases de datos ha permitido, de 2009 a la fecha, estudiar las implicaciones de la enmiendas sobre burocracia presentadas durante los procedimientos parlamentarios. La cuestión de la reducción de trámites se ha discutido en los comités responsables correspondientes. Sin embargo, no hay un comité parlamentario en ninguna cámara que considere la Mejor Regulación o la simplificación como un tema por sí solo.

En el **Reino Unido**, el Parlamento ha desempeñado un papel cada vez importante en la política de Mejor Regulación (*Better Regulation*). Si bien tradicionalmente ha participado de manera decisiva en los procesos formales de promulgación de legislación primaria y revisión de regulaciones secundarias, en la última década ha mostrado una intervención mayor y constante en el tema de la calidad de regulación. La revisión que realiza de las regulaciones secundarias no solo abarca los aspectos técnicos de la calidad de los anteproyectos jurídicos y el uso adecuado de las facultades ministeriales, sino también aspectos de política pública. Los comités clave son el Comité Conjunto de Instrumentos Estatutarios, el Comité de Instrumentos Estatutarios de la Cámara de los Lores, el Comité de Mejora Regulatoria de la Cámara de los Comunes y el Comité de Facultades Delegadas y Mejora Regulatoria de la Cámara de los Lores. En cuanto a la legislación primaria, el Parlamento ejerce su influencia no solo a través del proceso de debate, enmienda y promulgación de anteproyectos de ley individuales, sino también mediante una influyente red de comités parlamentarios que abarcan las diferentes áreas de políticas gubernamentales. Como parte de su trabajo de revisión de las políticas gubernamentales, estos comités se han interesado cada vez más en la agenda de Mejor Regulación del gobierno, prestando mayor atención a la calidad de las evaluaciones de impacto y los resultados de las consultas vinculadas a los anteproyectos de ley. Respecto a las regulaciones secundarias, el Parlamento no puede modificarlas, pero sí rechazarlas. Ha intensificado la revisión de estas regulaciones mediante una red de comités, cuya tarea va más allá de las cuestiones técnicas de la calidad jurídica de los anteproyectos y la correcta utilización de las facultades ministeriales, para cubrir aspectos de política pública. Se ha vuelto más exigente en relación con la calidad de las evaluaciones de impacto y los procesos de consulta que respaldan la política pública propuesta. En julio de 2008, el Comité de Mejora Regulatoria de la Cámara de los Comunes publicó un informe sobre la Oficina de Mejora Regulatoria del Ejecutivo (*Better Regulation Executive*) y las políticas de Mejor Regulación del gobierno. Se han elaborado otros informes importantes, como el de 2007 del Comité de Selección de la Cámara de los Lores sobre los órganos reguladores.

Fuente: OECD (2010a), *Better Regulation in Europe: Germany 2010*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264085886-en*, y OECD (2010b), *Better Regulation in Europe: United Kingdom 2010*, OECD Publishing. doi: *10.1787/9789264084490-en*.

función en términos de regulación. En primer lugar, limita el uso excesivo de regulaciones e iniciativas normativas. En segundo, promueve las consideraciones de calidad regulatoria. La rama Judicial también ha intentado cerrar las brechas en la implementación de marcos regulatorios, lo cual se puede ilustrar con dos ejemplos:

- La Corte Constitucional[1] ha tenido un papel destacado en la atención de las demandas de inconstitucionalidad de los ciudadanos sobre leyes y decretos con fuerza de ley emitidos por el gobierno. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha contribuido a delimitar ciertas leyes y regulaciones. Además, se ha pronunciado sobre la aplicación de contenidos de las leyes ordinarias que comprenden regulaciones económicas específicas en diversas áreas, especialmente en temas que inciden en la libertad económica y la iniciativa privada.
- El Consejo de Estado es el más alto tribunal en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Puede revertir, en la esfera de su competencia, decretos y resoluciones emitidos por el gobierno nacional que se consideren inconstitucionales.[2] Es la única instancia que atiende las denuncias de los ciudadanos contra las regulaciones promulgadas por las autoridades administrativas, considerados actos administrativos, y la segunda instancia para las apelaciones presentadas por ciudadanos ante los tribunales administrativos.[3] El Consejo de Estado puede declarar la nulidad de las regulaciones que infrinjan normas de mayor jerarquía. Esta tendencia se ha pronunciado en los últimos años, lo que convierte al Consejo de Estado en un órgano importante para controlar a las instituciones reguladoras.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)

Se puede decir que el Consejo Superior más poderoso de Colombia es el CONPES, la institución gubernamental más importante en relación con la coordinación de políticas. Es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del gobierno en todas las políticas vinculadas al desarrollo económico y social del país. Coordina y orienta a los diferentes organismos y entidades gubernamentales encargados de la política económica y social del gobierno. Revisa y aprueba los documentos sobre el desarrollo de políticas en estos ámbitos. Más importante aún, aprueba, cada cuatro años, el borrador final del Plan Nacional de Desarrollo, la agenda de políticas que realizará el Presidente durante su mandato de cuatro años y el proyecto para conducir la implementación de la estrategia nacional de desarrollo del gobierno, así como las inversiones necesarias para darle curso, antes de que se discuta en el Congreso Nacional. La Secretaría Técnica del CONPES es el DNP, como se expuso líneas arriba.

Los miembros del CONPES (permanentes, no permanentes, invitados y otros asistentes) se definen mediante decreto presidencial. De hecho, su mandato es semejante al de un comité de gabinete en los países de la OCDE, pero jerárquicamente no está por debajo del Consejo de Ministros de Colombia. El CONPES está dirigido por el Presidente de la República y sus miembros permanentes, los cuales tienen derecho a voto e incluyen al Vicepresidente, todos los ministros y los directores del Departamento Administrativo de la Presidencia, del DNP y el Departamento de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS).

Mecanismos de coordinación

En el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia se establece que la coordinación y colaboración entre las instituciones públicas es fundamental para alcanzar las metas respectivas. El mecanismo formal para la coordinación interna de la administración pública en Colombia se

estipula en la Ley 489 de 1998, que presenta los principios y reglas básicas de la administración pública. En el artículo 44 de esta Ley se señala que las instituciones y entidades que forman parte de un sector administrativo determinado están vinculadas al ministro o director del departamento administrativo encargado de dicho sector. En primer lugar, los ministerios orientan sobre las funciones y lo que se espera de otras instituciones relacionadas con el sector. Además, el Decreto 235 de 2010 hace un llamado para el intercambio de información entre instituciones públicas a fin de facilitar el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades.

Los mecanismos de coordinación entre los diferentes sectores de la administración pública de Colombia se formalizaron mediante el establecimiento de grupos de trabajo interministeriales, en el caso de asuntos que competan a dos o más sectores o porque un asunto requiera la participación de dos o más sectores. Los ministros, directores de departamentos administrativos, jefes de Superintendencias y representantes legales de las instituciones participantes integran dichos grupos de trabajo interministeriales. Cuando se trata de discutir ciertos temas regulatorios, estos grupos de trabajo facilitan la disminución de cualquier riesgo posible y evitan que al final haya propuestas regulatorias contradictorias.

Pueden surgir conflictos entre los diferentes reguladores sectoriales debido a incertidumbres jurídicas, por ejemplo, quién tiene jurisdicción o si existe una interpretación jurídica discordante entre reguladores. En ambos casos, los conflictos de competencia podrían llevar a que se disponga de demasiados conocimientos especializados para manejar el asunto, siendo esto un desacuerdo positivo, o también podría reflejar la falta de competencia para resolverlo, lo cual es una señal negativa. Si un regulador retira su jurisdicción, debe informar a los otros reguladores participantes. Si hubiera desacuerdo, las partes interesadas pueden presentar una demanda de conflicto jurisdiccional ante el Consejo de Estado. En este caso, la Sala de Consulta y Servicio Civil de este tiene que resolver el conflicto.[4]

En caso de conflictos jurisdiccionales entre el Ejecutivo y el Legislativo, la Corte Constitucional o el Consejo de Estado pueden resolver la disputa.[5]

Las instituciones reguladoras pueden recurrir a distintos mecanismos a fin de cumplir con el requerimiento legal de coordinación. Entre ellos se cuentan: acuerdos administrativos, decretos presidenciales, cartas oficiales entre directores o revisiones judiciales. Los ministerios pueden también dirigirse a otros ministerios para solicitar opiniones y recomendaciones sobre temas específicos por medio de cartas oficiales.

Los mecanismos de coordinación también fomentan el diálogo entre los sectores público y privado. Un ejemplo importante de ello es el GRAT, un grupo consultivo de alto nivel que apoya la toma de decisiones de la Oficina de la Presidencia e identifica los trámites que tienen un impacto potencial significativo en las empresas y los ciudadanos. Está integrado por dos delegados de las siguientes instituciones: la Presidencia, la Vicepresidencia, el Ministerio del Interior y de Justicia, el DAFP, el DNP y el MINTIC.

El diálogo público-privado se ha consolidado, además, a través del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, que se estableció en 2006 mediante el Decreto 2828 y el CONPES 3439, el cual contempla todos los lineamientos, programas, políticas e instituciones públicas y privadas que impulsan la productividad y la competitividad. La Comisión Nacional de Competitividad e Innovación, encabezada por el Presidente de la República e integrada por representantes de los sectores gubernamental, privado y académico, es la plataforma en la que se discuten y definen las estrategias y políticas públicas para mejorar la competitividad de los mercados de productos en Colombia. Asimismo, se han establecido las Comisiones Regionales de Competitividad, en cooperación entre gobiernos locales, Cámaras de Comercio y representantes de los consumidores y la academia; también se encargan de promover la competitividad en las regiones.

Organización y gobernanza de entes reguladores y órganos de supervisión

En la mayoría de los países de la OCDE, las reformas económicas estructurales han traído consigo el establecimiento de órganos reguladores independientes y la revisión de las regulaciones en vigor. En 2012, la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre política y gobernanza regulatoria* (OECD, 2012b) sugiere a los gobiernos "desarrollar una política congruente que contemple el papel y las funciones de las entidades regulatorias a fin de infundir mayor confianza de que las decisiones en cuestiones regulatorias se toman a partir de criterios objetivos, imparciales y coherentes, sin conflictos de interés, prejuicios ni influencias indebidas".

En Colombia, las comisiones de regulación juegan un papel clave en la adopción de normas en sectores económicos clave (saneamiento, energía y gas, y comunicaciones). Además, existen órganos de supervisión (Superintendencias) que se encargan de la aplicación de las

Recuadro 4.2. **El desarrollo de órganos reguladores independientes**

Por sus facultades, los órganos reguladores independientes distan de ser simples "agencias administrativas" creadas para gestionar parte de las administraciones estatales. Esas facultades permiten a las autoridades emitir opiniones, determinar reglamentos, supervisar e inspeccionar, hacer cumplir las regulaciones, conceder licencias y permisos, fijar precios y resolver controversias. Los arreglos institucionales, incluidos el marco jurídico y las disposiciones de gobernanza, así como una práctica administrativa y política determinada, son condiciones necesarias para la independencia de los reguladores. La independencia debe ir acompañada de rendición de cuentas. A menudo, la rendición de cuentas de las autoridades regulatorias, que están a distancia de quienes toman las decisiones políticas, es resultado de un conjunto de medios procesales, los cuales abarcan informes anuales, transparencia en la toma de decisiones, autoevaluación y evaluación externa.

Con frecuencia, en los países de la OCDE se crean autoridades regulatorias en sectores económicos clave con la finalidad de impulsar la competencia y ofrecer supervisión técnica o prudencial. El objetivo es reducir al mínimo la posibilidad de conflictos de interés y alentar la inversión a largo plazo en sectores fundamentales de infraestructura, al tiempo que se fortalece la confianza y se reduce el riesgo institucional. El diseño y la gestión de estos órganos reguladores plantean retos importantes. Al respecto, entre los elementos clave deben incluirse consideraciones sobre cómo establecer instituciones que:

- Sean competentes, independientes y estén sujetas a rendición de cuentas;
- Se mantengan a distancia de las intromisiones políticas de corto plazo;
- Sean capaces de oponer resistencia a la captura por parte de grupos de interés, sin dejar de ser sensibles a las prioridades políticas generales;
- Sean capaces de ejercer las facultades que se les han delegado, incluidas, por ejemplo, las facultades de otorgar licencias o imponer sanciones en casos específicos;
- Sean capaces de contar con procedimientos para la toma de decisiones, los cuales tomen en cuenta las especificidades del área que está siendo regulada, procurando al mismo tiempo la transparencia y la accesibilidad a todos los actores; y
- Aseguren la transparencia y accesibilidad a todos los actores.

Fuente: Córdova-Novion, C., y D. Hanlon (2003), "Regulatory governance: Improving the institutional basis for sectoral regulators", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2/3, OECD Publishing. doi: *10.1787/budget-v2-art16-en*.

regulaciones elaboradas por las comisiones y los ministerios. Por tanto, las funciones de regulación y supervisión, que en muchos países de la OCDE se integran en un solo regulador económico, en el sistema de Colombia están separadas, pero ambas instituciones se vinculan a los ministerios responsables. Tanto las comisiones de regulación como los órganos de supervisión no operan de manera ajena a la toma de decisiones políticas, lo que indica que hay margen para aumentar su rendición de cuentas y autonomía.

Las comisiones de regulación y las Superintendencias se financian con las contribuciones de los mismos supervisados.[6] La contribución máxima no puede ser superior al 1% del total de gastos de operación. Las comisiones de regulación y las Superintendencias son responsables ante el Congreso de la República, donde participan en audiencias públicas y presentan los resultados de sus actividades.

Comisiones de regulación

La Ley 142 de 1994, que originalmente estableció el régimen de provision del servicio público, creó las comisiones de regulación en los sectores de comunicaciones, energía y gas, y saneamiento.[7] Posteriormente, se crearon más comisiones en otras áreas, como la de salud. De acuerdo con el artículo 73 de esta Ley, las comisiones de regulación deben normar la prestación de servicios en mercados monopólicos y fomentar la competencia y la eficiencia. Las leyes que crearon las comisiones también describen sus funciones, competencias y estructura. En la actualidad, solo existen tres comisiones de regulación, que operan en los sectores señalados en la Ley 142 de 1994.

Las comisiones de regulación son unidades especiales con independencia administrativa, técnica y financiera, vinculadas a sus respectivos ministerios. Forman parte de la rama Ejecutiva y, en consecuencia, la toma de decisiones debe estar en consonancia con los procesos gubernamentales y los principios rectores establecidos por el ministerio.

La estructura interna de las diversas comisiones de regulación es semejante. Cuentan con un Comité de Comisionados Expertos, una sección general de coordinación, integrada por una Coordinación Ejecutiva y una Coordinación Administrativa, y funciones ejecutivas: políticas de regulación y competencia, técnica y jurídica.

El ministro correspondiente es quien conforma las comisiones de regulación, además de presidir el consejo directivo junto con los Comisionados Expertos y el Director del DNP.[8] El jefe de la Superintendencia de Servicios Públicos puede participar en las reuniones, pero no tiene derecho a voto. Normalmente, las decisiones se acuerdan en sesiones en donde los miembros deben estar presentes. También es posible que haya sesiones virtuales, en cuyo caso se debe levantar un acta.

El Presidente de Colombia nombra a los Comisionados Expertos por un periodo fijo de cuatro años, y pueden ser reelectos. No están sujetos a las normas del servicio civil. Uno de los Comisionados Expertos fungirá como director ejecutivo de manera alternada. Todos los Comisionados Expertos deben tener la oportunidad de ser responsables de las diferentes áreas que abarca el trabajo de la comisión de regulación.

Las comisiones de regulación son responsables de redactar iniciativas de ley del gobierno y de asesorar sobre la adopción de decretos de ley, determinando los criterios de eficiencia e indicadores de desempeño para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas que prestan servicios públicos, estableciendo normas de calidad para dichas empresas y fijando la metodología y las fórmulas tarifarias que las empresas reguladas deben considerar cuando calculan los precios por la prestación de servicios.

Superintendencias

En Colombia, algunos ministerios y comisiones de regulación pueden tener funciones de supervisión e implementación, pero en la mayoría de los casos tal función está reservada a instituciones diferentes y externas al regulador, algunas conocidas como Superintendencias, aunque otras tienen diferente denominación.[9] Las Superintendencias pueden también supervisar la implementación de las regulaciones nacionales en los niveles subnacionales de gobierno. Las Superintendencias son entidades con autonomía administrativa, técnica y financiera, vinculadas al ministerio de su respectivo sector. En Colombia, los órganos de supervisión más importantes son los siguientes:

- Superintendencia de Puertos y Transportes;
- Superintendencia Nacional de Salud;
- Superintendencia de Industria y Comercio (SIC);
- Superintendencia de Notariado y Registro (SNR);
- Superintendencia de Sociedades;
- Superintendencia de la Economía Solidaria;
- Superintendencia Financiera;
- Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada;
- Superintendencia del Subsidio Familiar;
- Superintendencia de Servicios Públicos;
- Instituto Colombiano Agropecuario (ICA);
- Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA).

Las Superintendencias supervisan, dan seguimiento y controlan los sectores en los que operan. Por ejemplo, las Superintendencia de Servicios Públicos es responsable de la supervisión y control del cumplimiento de las regulaciones y leyes pertinentes. Puede imponer sanciones a quienes las infrinjan. Supervisa los contratos con empresas privadas que ofrecen servicios públicos y establece sistemas de información y contabilidad armonizados para el suministro de servicios. También supervisa la adecuada aplicación de subsidios a la población en situación de pobreza.

Sinergias y retos entre ministerios, comisiones de regulación y Superintendencias

Una característica distintiva del sistema regulatorio de Colombia es que, mientras en algunos casos las funciones de regulación y supervisión se concentran en la misma entidad (por ejemplo, el Ministerio de Trabajo), en muchos otros estas dos funciones clave están a cargo de instituciones diferentes: ministerios y comisiones de regulación, por un lado, y entidades de supervisión, por el otro.

Esta particularidad supone algunos retos en la gestión y coordinación de la calidad regulatoria. La participación de las Superintendencias en el diseño de regulaciones es fundamental para asegurar que puedan ocuparse más adelante de la implementación y supervisión. Pese a que no son claros ni explícitos los mecanismos de coordinación para asegurar que este proceso se lleve a cabo sistemáticamente, las Superintendencias participan, durante las primeras etapas del proceso regulatorio, en los debates con ministerios y comisiones de regulación sobre cómo se debe preparar o revisar la regulación. Las Superintendencias

pueden proponer intervenciones regulatorias, con base en la experiencia que tienen como órganos de supervisión y en las brechas que identifican durante la aplicación.

En la mayoría de los casos, las Superintendencias contribuyen decididamente al debate, ya que poseen información y datos clave para desarrollar propuestas regulatorias. Los ministerios y las comisiones de regulación se apoyan en las Superintendencias para lograr una mayor comprensión acerca de cómo la regulación debería ser aplicada y cómo se está implementando, y los retos que ello implica. Por ende, a las Superintendencias se les invita a discutir las propuestas regulatorias. Participan en casos en que las decisiones regulatorias se toman por voto, aun cuando ellas mismas no voten, en especial en reuniones de las comisiones de regulación.

Asimismo, cuando los ministerios regulan, toman en cuenta las opiniones de las Superintendencias. En algunos ámbitos, como el comercio, la industria y el turismo, el ministerio conforma grupos de trabajo para discutir las propuestas y se invita a la Superintendencia de Sociedades o a la SIC a participar de manera activa. En otras áreas, como la de finanzas, la Superintendencia Financiera participa en la preparación de documentos técnicos y de análisis económicos, así como en reuniones oficiales y de trabajo. Los diferentes puntos de vista podrían dar origen a conflictos, pero en estos casos el ministro correspondiente, como cabeza del sector, interviene para zanjar la cuestión y llegar a acuerdos comunes, así como para alinear los objetivos de política pública.

Es importante hacer notar que la mayor parte de los sectores en Colombia tiene características específicas en términos de los roles de sus reguladores y Superintendencias, y el modo en que interactúan con los actores regulados en su sector respectivo, así como con otras instituciones que podrían apoyar la implementación de las regulaciones. No existe un modelo institucional único para esta estructura, y cada sector tiene características concretas. La relación entre las Superintendencias, por un lado, y los ministerios y comisiones de regulación, por el otro, parece ser sólida en general. Se han dado muy pocos casos en que los canales de comunicación presentan deficiencias.

En algunos sectores, las Superintendencias supervisan a las instituciones tanto públicas como privadas, como ocurre con la Superintendencia Nacional de Salud, la cual asegura el monitoreo del Sistema General de Seguridad Social, y la SIC en lo que se refiere a la protección al consumidor, ya que algunas competencias residuales en este tema se han delegado a los municipios. En otros casos, las Superintendencias se encargan de supervisar que las empresas cumplan con las regulaciones, como sucede en el caso de la Superintendencia de Sociedades o la Superintendencia Financiera.

En el área de servicios públicos (agua y saneamiento, telecomunicaciones, gas y electricidad), la Ley 142 de 1994 estableció las funciones de varios actores institucionales (ministerios, comisiones de regulación y Superintendencias) en estos sectores, ya que esta ley creó las comisiones de regulación para dichos servicios y la Superintendencia de Servicios Públicos, encargada de la supervisión, que no está relacionada con ningún ministerio, sino con el DNP. La Ley prevé también la creación de los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios en cada municipio colombiano, integrados por usuarios, suscriptores y posibles suscriptores. La responsabilidad de estos comités recae en los municipios y no siempre se han establecido.

Recuadro 4.3. **La necesidad de coordinación institucional en el sector de agua potable y saneamiento**

Se estima que en Colombia existen alrededor de 1500 proveedores de servicios de agua y saneamiento en las áreas urbanas y 12 000 organizaciones comunitarias en las zonas rurales. La Ley 142 de 1994, modificada posteriormente por la Ley 689 de 2001, otorgó a la Superintendencia de Servicios Públicos la responsabilidad de administrar el Sistema Único de Información (SUI), que es el mecanismo oficial para compilar y publicar la información sobre los servicios públicos. La información es recabada a través de Internet y enviada mensualmente para los servicios relacionados con energía, gas natural, gas LP, aguas residuales y saneamiento.

A pesar de los importantes logros, la información recabada sobre servicios de aguas residuales y saneamiento no siempre es de buena calidad. Aunque las empresas grandes que ofrecen estos servicios han cumplido con sus informes, las pequeñas empresas, las empresas municipales, las asociaciones de cooperativas públicas y los proveedores rurales no siempre lo hacen, y la calidad de los datos de los informes puede no ser la mejor. Lo anterior representa un obstáculo para analizar el desempeño y anticipar las necesidades regulatorias en el sector de agua y saneamiento.

Fuente: Con información de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).

Evaluación y recomendaciones

El GOC debería establecer un mecanismo institucional en el centro del gobierno para impulsar la calidad regulatoria, a saber, un órgano de supervisión encargado de la mejora regulatoria.

La experiencia internacional muestra que la mejora regulatoria debe ser encabezada por una institución especializada, ubicada en el centro del gobierno y con responsabilidades claras para esta tarea. Es fundamental un órgano de supervisión de la calidad regulatoria para asegurar que la política regulatoria se promueva e implemente con un enfoque de gobierno completo. Hoy en día, Colombia carece de un órgano de este tipo, pese a que ciertas instituciones intentan desempeñar algunas de sus funciones principales (por ejemplo, coordinación y abogacía).

La solución institucional específica para establecer un órgano de supervisión debe decidirla el GOC, de acuerdo con el contexto administrativo, legal y político del país. En la actualidad varias instituciones realizan funciones atribuidas a los órganos de supervisión, pero ninguna de ellas tiene un mandato claro al respecto. Esto ha impedido adoptar una agenda más amplia de calidad regulatoria. Por tanto, es fundamental reflexionar sobre las posibilidades que podrían conducir a seleccionar la mejor opción para dicha institución. Es importante pensar en la forma en que la institución se establece, mediante un mandato claro para responsabilizarse de la política regulatoria, y las funciones que debería desempeñar. Para Colombia, esta estructuración sería ventajosa en cuanto que permite compartir las buenas prácticas entre instituciones, analizar los retos y las prioridades regulatorias, y asegurar que toda la administración promueva la gestión del conocimiento y el desarrollo de capacidad en temas regulatorios.

El reto de gobernanza, es decir, la capacidad del órgano de supervisión para coordinar la implementación efectiva de la política regulatoria en todo el gobierno, debe ser una de las principales consideraciones a la hora de decidir qué institución asumiría este papel. Puede

decirse que las instituciones más importantes y con mayor peso en el centro del gobierno son la Oficina de la Presidencia y el DNP, como los organismos principales en el establecimiento, la implementación y la supervisión de desempeño de los planes multianuales de desarrollo con enfoque de gobierno completo. El restringido desarrollo interno de políticas públicas y de las capacidades de planeación estratégica propone ministerios e instituciones que no podrían cumplir eficazmente las funciones de un órgano de supervisión.

El órgano de supervisión regulatoria debería cumplir con diversas funciones que podría ampliar paulatinamente, conforme se promueve y mejora el uso de herramientas. En primer lugar, el órgano de supervisión debería contribuir a la mejora sistemática de la aplicación de la política regulatoria y establecer criterios claros a fin de examinar el potencial para regular, en áreas donde probablemente se necesiten reglas. Lo anterior significa que todas las instituciones de la administración colombiana recibirían orientación para definir mejor si la regulación es la manera óptima de intervenir para resolver un problema de política pública. El órgano de supervisión suele brindar capacitación y orientación en el uso de herramientas regulatorias y estrategias para mejorar el desempeño de la regulación. Los esfuerzos por desarrollar capacidades son esenciales para asegurar que los reguladores incrementen sus habilidades de gestión regulatoria.

Recuadro 4.4. **Diseño institucional y ubicación del órgano de supervisión**

La ubicación del órgano de supervisión implica diversas negociaciones dentro del aparato estatal. Encontrar la fórmula correcta para una supervisión exitosa tiene que ver con el diseño y la función del órgano y sus relaciones con otras instituciones. La elección de una ubicación implica el equilibrio entre el deseo de conceder autonomía, para que la unidad pueda funcionar efectivamente (incluyendo la selección, contratación y despido del director, presupuesto, facultades), y la preservación de credibilidad a través del acceso a quienes son clave en la toma de decisiones, la rendición de cuentas a nivel político y la relevancia en la maquinaria del gobierno.

Dos aspectos esenciales en el proceso de supervisión son la objetividad y la credibilidad. La ubicación debe reflejar la relación prevista entre los reguladores y el revisor. Un órgano de supervisión ha de tener acceso al más alto nivel político para conservar su influencia dentro del gobierno. Sin embargo, el exceso de autonomía puede significar un acceso más limitado a quienes toman las decisiones. Como resultado, muchos gobiernos de países OCDE han establecido el órgano de supervisión cerca del centro del gobierno para garantizar que sus resultados se integren en los procesos de gabinete. Además, el papel de "regular a los reguladores" es sobre todo una función de la rama Ejecutiva, que debe situarse cerca del núcleo del proceso de toma de decisiones del gobierno. Originalmente, esta fue la razón para ubicar la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios (OIRA, por sus sigla en inglés) dentro de la Oficina Ejecutiva del Presidente de los **Estados Unidos**, lo que ha sido clave para su éxito; ya que al ubicarse en un brazo ejecutivo central y con amplias facultades, tiene autoridad sobre la mayor parte de los procesos de elaboración de regulación de la administración federal. La importancia de asegurar el acceso al diseño de políticas públicas también se aprecia en **Alemania**, donde la Cancillería Federal ha establecido una Unidad para Mejor Regulación a fin de coordinar el programa de reducción de cargas administrativas para las empresas, trabajando en conjunto con la agencia de consultoría externa que se dedica a esta tarea: el Consejo Nacional de Control Regulatorio (Normenkontrollrat, NRCC).

Fuente: Cordova-Novion, C., y S. Jacobzone (2011), "Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: The Experience from OECD Countries", *OECD Working Papers on Public Governance*, núm. 19, OECD Publishing, doi: *10.1787/5kgglrpvcpth-en*.

En cuanto al uso de herramientas regulatorias, al órgano de supervisión debería asignársele la responsabilidad principal de pasar de los esfuerzos de mera simplificación a un enfoque integral de calidad regulatoria. Debería encabezar el análisis del acervo de regulaciones desde una perspectiva jurídica y con un enfoque sistémico. Respecto al flujo de nuevas regulaciones, una vez que se establezca el AIR, dicha institución debe promover la toma de decisiones de calidad y basada en evidencia en el mediano y largo plazos. Esto incluye la función de control a través del análisis de la calidad de las evaluaciones de impacto y la revocación de los reglamentos propuestos para los que dichas evaluaciones sean inadecuadas.

Una alternativa complementaria para promover la calidad regulatoria es una institución basada en el gabinete, la cual podría consistir en un pequeño comité o un consejo de ministros para revisar y aprobar regulaciones de alto impacto. Este mecanismo de supervisión colectiva es particularmente útil para los gobiernos que aún deben desarrollar capacidades para revisar y cuestionar propuestas regulatorias. Su propósito sería hacer de la aprobación de regulaciones de alto impacto un proceso vinculante y condicionado al cumplimiento demostrado con los principios de la política regulatoria, o bien con los objetivos específicos de política pública del gobierno. En principio, este mecanismo mejoraría la rendición de cuentas de ministros y funcionarios que proponen regulaciones e incorporaría una cultura de gobierno completo para la mejora regulatoria en la administración pública. Este mecanismo basado en el gabinete no sustituye al órgano de supervisión, sino que trabaja coordinadamente con él. Por ejemplo, el órgano de supervisión podría hacer recomendaciones al consejo respecto a la aprobación, modificación o revocación de regulaciones, con base en el AIR y en la consulta pública, pero la decisión final seguiría recayendo en el consejo. En Canadá, por ejemplo, algunas regulaciones requieren la autorización del Gobernador en Consejo (GIC, por sus siglas en inglés), lo cual significa que el gabinete de ministros tiene la autoridad para aceptarlas o rechazarlas (para más información, véase el anexo 4.A3).

El órgano de supervisión, y el posible mecanismo basado en el gabinete, también podría:

- Dar seguimiento e informar sobre la coordinación de las actividades de mejora regulatoria a través del gobierno.
- Informar sobre el desempeño del sistema de gestión regulatoria en comparación con los resultados deseados.
- Identificar oportunidades de mejora sistémicas para los arreglos de política regulatoria y las prácticas de gestión regulatoria.

La estructura regulatoria actual de Colombia requiere de un mecanismo consultivo al más alto nivel político para fomentar y abogar por la calidad regulatoria.

En muchos países de la OCDE, los organismos consultivos para la mejora regulatoria han contribuido de manera notable a conformar la agenda nacional de política regulatoria. En Colombia, la experiencia del GRAT, en el caso de la política antitrámites, es un buen ejemplo del papel que puede desempeñar un órgano consultivo de alto nivel. El ejemplo de la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación también da idea sobre la importancia de consolidar el diálogo público-privado.

Es recomendable, por tanto, que Colombia establezca un organismo consultivo más amplio y de alto nivel para la calidad regulatoria. La participación de los diferentes actores, desde el sector privado hasta la sociedad civil, es también fundamental para asegurar que el organismo consultivo contribuya a un debate amplio sobre la calidad regulatoria. Como en Colombia la política regulatoria se encuentra en una etapa incipiente, el órgano consultivo

deberá establecerse de manera permanente y recibir el apoyo de un secretariado. De este modo, contribuiría de manera sostenida a las discusiones públicas acerca de cómo puede mejorarse la regulación y en qué áreas clave el gobierno debería concentrarse para realizar mejoras continuas.

Asimismo, un órgano consultivo podría tener la función de abogacía de la mejora regulatoria. De hecho, esta función es importante para ayudar a identificar las oportunidades de reforma, así como apoyar y sustentar el desarrollo y el avance de las iniciativas de reforma. Sin embargo, promover la reforma públicamente y tomar parte en la comunicación externa, haciendo un llamado a los actores y a las comunidades de política pública para impulsar un programa de mejora regulatoria, podría no ser fácil para un organismo gubernamental, ya que implica una postura crítica ante el sistema al que pertenece.

Recuadro 4.5. **Papel de los órganos consultivos para la mejora regulatoria**

Los órganos consultivos para promover la mejora regulatoria son un componente esencial en la creación del arreglo institucional para la calidad regulatoria. A pesar de que los órganos consultivos de los países de la OCDE presentan una gran variedad de características, son claves para impulsar la mejora regulatoria.

En el **Reino Unido**, ha habido una serie de órganos consultivos para la mejora regulatoria. El órgano actual es el Comité de Política Regulatoria (RPC, por sus siglas en inglés), que realiza un examen externo e independiente de la nueva regulación. Las instituciones de gobierno tienen que preparar una evaluación de impacto que se somete a un examen riguroso por parte del RPC, el cual envía un dictamen al Comité de Reducción de la Regulación acerca de la calidad del análisis y la evidencia presentada en la evaluación de impacto. Este dictamen alimenta de información a las decisiones de los ministros sobre si proceden o no sus propuestas. El RPC está conformado por ocho expertos independientes con amplia experiencia y conocimientos actualizados sobre empresas, empleo y consumidores. Para este fin, lo apoya un secretariado integrado por once servidores públicos. Recientemente, se invitó al RPC a asumir un papel más amplio para investigar e informar públicamente sobre las barreras regulatorias que impiden a las empresas innovadoras crecer y alcanzar su pleno potencial.

El establecimiento, en 2008, del Consejo de Mejor Regulación en **Suecia** fue un gran paso para la mejora regulatoria en ese país. Es un comité de investigación independiente designado por el gobierno que realiza una asesoría permanente respecto a la preparación y a la organización para la toma de decisiones del regulador. El Consejo analiza la elaboración de nuevas propuestas de regulación y de enmiendas que pueden tener efectos sobre las condiciones de trabajo de las empresas, su competitividad o bien otros factores que incidan en ellas. El Consejo también debe considerar si el gobierno y las unidades administrativas que están a su cargo han llevado a cabo las evaluaciones de impacto estatutarias, y valorar si las regulaciones nuevas o con enmiendas se han formulado de manera que alcancen su propósito de manera sencilla y a un costo administrativo para las empresas relativamente bajo. El Consejo tiene que ponderar la calidad de las evaluaciones de impacto y dar seguimiento a los avances en el área de mejor regulación, así como proporcionar información y asesoría que promueva una regulación efectiva y consciente de los costos. El Consejo de Mejor Regulación de Suecia está integrado por una presidencia, una vicepresidencia, dos vocales y cuatro vocales suplentes.

Fuente: regulatorypolicycommittee.independent.gov.uk; y *www.regelradet.se/about_us/about-the-swedish-better-regulation-council/.*
Consultado el 10 de diciembre del 2012.

En algunos países de la OCDE son los órganos de supervisión los que asumen la función de abogacía, pero en otros, como Australia, se han creado órganos independientes para ese fin (véase el anexo 4.A4 sobre la Comisión Australiana de Productividad). Un órgano independiente responsable de la abogacía tiene la ventaja de asegurar que un punto de vista externo e imparcial refleje las necesidades de los ciudadanos y las empresas, en oposición al sesgo por el *statu quo* que por lo general prevalece en las burocracias. Por otra parte, la independencia de dicho órgano protege su proceso de evaluación de políticas públicas de la economía política de la reforma.

Deben fortalecerse los mecanismos de autonomía y rendición de cuentas a fin de que las comisiones de regulación y las Superintendencias alcancen un mejor desempeño y eficiencia.

La diversidad de entes reguladores en países miembros y no miembros de la OCDE responde, en gran medida, a las condiciones legales, administrativas, políticas y económicas de cada uno de ellos.[10] El sistema administrativo colombiano ha establecido comisiones de regulación y Superintendencias que no siguen el esquema tradicional de asegurar distancia de los ministerios y del Poder Ejecutivo. Más bien, obedecen a un patrón que es común en muchos países de América Latina: se originan en un sistema administrativo, institucional y legal caracterizado por un fuerte poder ministerial dentro de una administración presidencial. Tal como se organizan hoy, no están exentas de las intromisiones políticas. Como se señala en este informe, el Presidente designa a los directores de las instituciones; los ministros y otros órganos gubernamentales, como el DNP, participan de manera activa en las reuniones colegiadas, y es claro que se apegan a la política ministerial del sector.

En esta fase, existe poca evidencia para señalar que estos arreglos de gobernanza han interferido en la toma de decisiones y en el desempeño de las comisiones de regulación y las Superintendencias. Puede ser necesaria una comprensión más profunda y evidencia adicional del impacto de la estructura de gobernanza actual para establecer la forma en que esto podría afectar la eficiencia de las decisiones regulatorias. Mientras tanto, existe la posibilidad de fortalecer y mejorar la autonomía y los mecanismos de rendición de cuentas de las comisiones y Superintendencias.

La revisión de la estructura de gobernanza del sistema regulatorio podría favorecer el propósito de hacer a las instituciones más responsables y protegerlas de cambios políticos importantes o intromisiones gubernamentales. Ello, a su vez, podría mejorar la certidumbre jurídica y ofrecer un marco regulatorio más sólido. Paralelamente, la consolidación de la autonomía y la rendición de cuentas tienen el beneficio de evitar la confusión de funciones que podría ocurrir cuando la autoridad regulatoria es, al mismo tiempo, la encargada de elaborar políticas públicas sectoriales y la entidad que controla las empresas públicas que forman parte del mismo sector.

Debería considerarse una mayor autonomía de los entes reguladores en los siguientes casos:

- Es necesario que los entes reguladores sean autónomos, o aun completamente independientes, en aras de preservar la confianza pública.
- Tanto el gobierno como las entidades privadas están reguladas conforme el mismo marco y, por tanto, se requiere neutralidad competitiva.
- Las decisiones de los entes reguladores pueden tener importantes efectos económicos en las partes reguladas, y existe la necesidad de proteger su imparcialidad.

La estructura de gobernanza podría fortalecerse mediante la revisión de los procesos de nombramiento del director y de la junta directiva. En algunos países de la OCDE, los directores son propuestos y nombrados con la participación del Ejecutivo y el Legislativo. Por ejemplo, el Presidente o el Primer Ministro proponen una lista reducida de candidatos y el Senado o el Parlamento participan en el proceso de selección. Para garantizar la continuidad, los miembros de la junta están sujetos a mandatos escalonados, una estrategia que también puede fortalecer la independencia al separar el mandato de las comisiones de regulación del mandato de los gobiernos. Escalonar los mandatos puede, asimismo, limitar la pérdida del conocimiento corporativo cuando los miembros de la junta terminan sus funciones, y evitar la incertidumbre regulatoria que ocurre cuando se renuevan al mismo tiempo todos los miembros de la comisión.

Al excluir la supervisión o participación de los ministerios y el Ejecutivo en la junta, se reduce la injerencia política. Por ejemplo, en países donde existen órganos reguladores independientes, como en el Reino Unido y en los Estados Unidos, los miembros de la junta son nombrados o confirmados por la legislatura. Los miembros de la junta también son responsables ante el Legislativo. Asimismo, existen lineamientos y políticas claros en cuestión de conflictos de interés.[11] En cambio, en Colombia, los miembros de la rama Ejecutiva participan de forma activa en las juntas de las comisiones de regulación, incluido el ministro pertinente y el director del DNP.

La rendición de cuentas también podría fortalecerse si se mejoraran algunas funciones y la manera en que las comisiones de regulación y las Superintendencias se relacionan con otros actores dentro y fuera del Estado. A pesar de que impulsan la agenda de calidad regulatoria, de manera más consecuente en comparación con otras instituciones de Colombia, pueden mejorar sus procesos consulta, la transparencia en la toma de decisiones y la forma en que establecen comunicación con el público. Los principios de alta calidad regulatoria deben promoverse de manera permanente por medio de estas instituciones, ya que son actores clave en el sistema regulatorio.

El GOC debería esforzarse por mejorar los mecanismos de coordinación entre ministerios, comisiones de regulación y Superintendencias, cerciorándose de que sostengan sistemáticamente debates en las etapas iniciales del proceso regulatorio y participen en la preparación de nuevas regulaciones y la interpretación de las ya existentes.

No es común dividir las funciones de regulación y de supervisión entre diferentes instituciones. Por tanto, no hay evidencia clara de que este modelo sea mejor que el tradicional, en el que ambas funciones se concentran en el órgano regulador. La justificación de esta elección podría encontrarse en buscar asegurar que las consideraciones políticas no afecten ambas funciones y en permitir a las instituciones tener mayor autonomía en la manera en que llevan a cabo sus responsabilidades.

No obstante, se corre el riesgo de falta de coordinación. La Superintendencia de Servicios Públicos participa, por ejemplo, en las reuniones de decisión de las comisiones de regulación, pero no tiene derecho a voto.[12] Siendo esta Superintendencia la responsable de implementar la regulación adoptada por las comisiones de regulación, su posición debería reflejarse en la posibilidad de votar contra una decisión regulatoria que podría no ser aplicable. Aunque las comisiones de regulación y las Superintendencias cuenten con mecanismos *ad hoc* para coordinarse, una revisión de los procesos de toma de decisiones en vigor en los ministerios y en las comisiones de regulación podría formalizar un papel más destacado de las Superintendencias.

A falta de un análisis sistemático, a través del AIR, de los posibles impactos de cualquier intervención, deben introducirse mecanismos de coordinación para asegurar que las Superintendencias participen lo más pronto posible en la preparación y en el diseño de las regulaciones. Dadas sus funciones de supervisión, las Superintendencias deberían también participar en cualquier nuevo proceso de AIR, considerando que cuentan con acceso a datos que serán clave para el análisis basado en evidencia de las decisiones regulatorias.

Además, planear las necesidades regulatorias de un sector dado, con la participación de diferentes entidades competentes (ministerios, comisiones de regulación, Superintendencias, entidades territoriales, actores interesados, etc.), podría ayudar a evitar duplicidades regulatorias o incluso contradicciones entre normas. Dicha coordinación también se requiere cuando existe una necesidad de interpretar los requerimientos regulatorios, ya que la falta de procedimientos y responsabilidades claros podría conducir a la ineficacia de las reglas y de las políticas públicas que las sustentan.

Por último, se necesitan mecanismos de coordinación sólidos para obtener datos e información de calidad y en tiempo real acerca de la evolución de un sector dado, de manera que puedan identificarse en etapas tempranas aquellas problemáticas que podrían requerir una respuesta regulatoria.

Notas

1. Artículo 241, Numeral 4 de la Constitución Política.
2. Artículo 237, Numeral 2 de la Constitución Política.
3. Artículos 149 y 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
4. Artículo 4 de la Ley 954 de 2005.
5. Constitución Política, Ley 1437 de 2011 y Decreto 2067 de 1991.
6. Artículo 85 de la Ley 142 de 1994, sin embargo, no todas las Superintendencias se financian exclusivamente con estas contribuciones. El presupuesto de la SIC, por ejemplo, proviene de recursos públicos en un porcentaje considerable.
7. Para el caso de la CRC, la Ley 1341 de 2009 reemplazó la Ley 142 de 1994. La Ley 1341, también conocida como la Ley TIC, estableció un nuevo marco legal para el sector de las TIC y fortaleció al regulador de las telecomunicaciones. La ley amplió las facultades de la CRC, de la regulación de servicios de comunicación a servicios de información, tecnología y comunicaciones. Además, la Ley 1369 de 2009 concedió a la CRC la autoridad de regular los servicios postales. Posteriormente, la Ley 1507 de 2012 concedió a la CRC la atribución de regular los mercados, redes e infraestructura de servicios de televisión, así como de proteger los derechos de los usuarios.
8. En la junta directiva de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) están representados tres ministerios: Vivienda, Ciudad y Territorio; Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Salud y Protección Social. El número de Comisionados Expertos no es el mismo en todas las comisiones de regulación: en la CRA y la CREG participan cuatro, y tres en la CRC.
9. Por razones de simplicidad, en este informe se les llama *Superintendencias* a las entidades que supervisan, controlan y vigilan la regulación.
10. Para un análisis más detallado de los reguladores económicos y sus características de gobernanza en los países de la OCDE, véase Córdova-Novion, César, y D. Hanlon (2002).
11. Véase, por ejemplo, la Política sobre Conflictos de Interés de la autoridad reguladora indepediente y de competencia para la industria de las comunicaciones del Reino Unido (OFCOM) en: *www.ofcom.org.uk/about/policies-and-guidelines/policy-on-conflicts-of-interest/.*
12. Sin embargo, en general la SIC no participa en las reuniones de decisión de las comisiones de regulación, no obstante sus atribuciones regulatorias, de supervisión y de control.

Anexo 4.A1.

Principales características de los órganos de supervisión para promover la calidad regulatoria

De acuerdo con la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria* 2012, la supervisión de los procedimientos y las metas de índole regulatoria debe promoverse de la siguiente manera:

- Debe establecerse un órgano permanente responsable de la supervisión regulatoria, el cual esté cerca del centro del gobierno, a fin de asegurar que la regulación obedezca a la política de gobierno completo. La solución institucional específica debe adaptarse a cada sistema de gobernanza.
- La autoridad del órgano de supervisión regulatoria debe anunciarse a través de un mandato, por ejemplo, un estatuto u orden ejecutiva. Al llevar a cabo sus funciones técnicas de valorar y asesorar sobre la calidad de las evaluaciones de impacto, el órgano de supervisión debe ser independiente de la influencia política.
- Al órgano de supervisión regulatoria deben encomendársele diversas funciones o tareas con el objeto de impulsar la toma de decisiones de alta calidad y basada en evidencia. Las tareas deberían incluir lo siguiente:
  - Procurar el control de calidad, mediante la revisión de la calidad de las evaluaciones de impacto y el rechazo de proyectos de reglas para los cuales tales evaluaciones son inadecuadas;
  - Examinar el potencial para que la regulación sea más efectiva, lo que conlleva promover que se consideren medidas regulatorias en áreas de política pública en que es probable que se necesite la regulación;
  - Contribuir al mejoramiento sistemático de la aplicación de política regulatoria;
  - Coordinar la evaluación *ex post* para fines de la revisión de políticas y el perfeccionamiento de los métodos *ex ante*;
  - Brindar capacitación y guía sobre evaluación de impacto y estrategias para mejorar el desempeño en materia regulatoria.
- Debe evaluarse de manera periódica el desempeño del órgano de supervisión, incluida su revisión de las evaluaciones de impacto.

Fuente: OECD (2012b), "Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance", *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012recommendation.htm*. Consultado el 10 de septiembre de 2012.

Anexo 4.A2.

Evaluación regulatoria en instituciones parlamentarias de países de la OCDE

Parece ser que no hay un modelo uniforme de unidad de evaluación legislativa. Aunque algunos parlamentos cuentan con unidades formales encargadas de la evaluación (por ejemplo, la Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos), muchos no las tienen y, en vez de ello, recurren a una combinación de órganos de investigación, bibliotecas y comités para llevar a cabo la evaluación. Por lo anterior, la experiencia internacional muestra que se puede llevar a cabo una evaluación efectiva uitlizando un conjunto de métodos y estructuras organizacionales e institucionales, algunas de las cuales son formales y, otras, más *ad hoc*.

El sistema gubernamental de **Suiza** confiere una alta prioridad a la evaluación de leyes y actividades del gobierno federal. La evaluación es realizada por la oficina de Control Parlamentario de la Administración (CPA), la cual forma parte del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Federal. El CPA se estableció en 1991 como un ejemplo de servicio especializado que realiza las evaluaciones en nombre del Parlamento. Las evaluaciones se presentan ante los Comités de Control, que están delegados por la Asamblea Federal para ejercer la supervisión parlamentaria de las actividades del gobierno federal y la administración federal, las cortes federales y otros órganos responsables de tareas de la Confederación.

En la **Asamblea Nacional Francesa**, la Comisión de Evaluación y Control (CEC) ha efectuado un seguimiento de la aplicación de la legislación desde 2008 y evalúa las políticas públicas que van más allá de las facultades de un único comité permanente. La CEC se apoya en el personal del Secretario General de la Asamblea Nacional y en expertos externos, así como en la posible asistencia del Tribunal de Cuentas (*Cour des Comptes*). La CEC revisa en primera instancia los informes generados y después lo hacen los comités competentes. Los debates pueden llevarse a cabo en reuniones plenarias con la participación de representantes del gobierno. Después de seis meses de presentar un informe, se prepara un documento de seguimiento acerca de la implementación de las conclusiones. Se presentaron once informes, los cuales fueron publicados entre julio de 2010 y febrero de 2012, así como cinco revisiones de seguimiento de los primeros informes publicados.

En el **Parlamento de Suecia** (*Sveriges Riksdag*), la Unidad de Evaluación e Investigación Parlamentaria se encarga tanto de la evaluación *ex post* como de la coordinación. La Unidad se estableció en 2002 bajo el mando del Servicio de Investigación del *Riksdag*. Dicha Unidad está dirigida por el Comité coordinador de la Administración del *Riksdag* y trabaja estrechamente para apoyar a los comités de supervisión parlamentaria en sus funciones de evaluación, además de llevar a cabo, entre otras tareas, las siguientes:

- Ayudar a los comités a preparar, implementar y concluir proyectos de evaluación y seguimiento, proyectos de investigación y evaluaciones tecnológicas.
- Ubicar y designar a los investigadores y expertos externos para llevar a cabo proyectos.

- Preparar material de apoyo para proyectos de evaluación e investigación a solicitud de los comités.
- Solicitar informes actualizados de los órganos de gobierno sobre la operación y los efectos de las leyes.
- Contribuir a la estructuración, implementación y control de calidad final de los proyectos.
- Contribuir al desarrollo general de las actividades de evaluación e investigación de los comités.

El *Riksdag* ha incorporado dos veces (2001 y 2006) lineamientos para el seguimiento y la evaluación como una de las tareas principales que los comités llevarán a cabo. Estos lineamientos establecen que el *Riksdag* debe obtener información para evaluar si las leyes aprobadas han tenido los efectos que se buscaban, así como otras formas de seguimiento y evaluación, por ejemplo, si los recursos se han distribuido de acuerdo con las prioridades políticas.

La **Cámara de Diputados de Chile** buscó un enfoque más sistemático para elaborar mejores leyes centrándose en una evaluación de leyes *ex post*. En el pasado, las diferentes comisiones legislativas realizaban las evaluaciones sobre una base *ad hoc*. Siguiendo estos esfuerzos, la Cámara de Diputados creó, el 21 de diciembre de 2010, el Departamento de Evaluación de la Ley, mediante un acuerdo de la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento. Las principales responsabilidades de este Departamento son las siguientes:

- Evaluar las normas legales aprobadas por el Congreso Nacional en coordinación con el Secretario de la Comisión a cargo. La evaluación se realiza con base en la eficacia de la ley y su influencia sobre la sociedad. El Departamento puede proponer medidas correctivas para mejorar la implementación de la ley evaluada.
- Crear y mantener una red de organizaciones sociales interesadas en participar en el proceso de evaluación.
- Informar al Secretario General por medio de la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento, acerca de los resultados de la evaluación.
- Sugerir enmiendas a la legislación vigente, de ser necesario.

Fuente: OECD (2012a), *Evaluating Laws and Regulations: The Case of the Chilean Chamber of Deputies*, OECD Publishing. doi: *10.1787/9789264176263-en*.

Anexo 4.A3.

El proceso regulatorio en Canadá

El proceso de aprobación de las regulaciones en Canadá está regido por la Ley de Instrumentos Estatutarios (SIA, por sus siglas en inglés). Canadá cuenta con tres tipos generales de regulación:

- Regulaciones del Gobernador en Consejo (GIC, por sus siglas inglés): estas regulaciones requieren la autorización del Gobernador General con la asesoría del Consejo Privado de la Reina (representado actualmente por los ministros de la Junta del Tesoro). Lo anterior significa que el gabinete de ministros cuenta con la potestad para aceptar o rechazar estas regulaciones;
- Regulaciones ministeriales: cuando una ley da facultades a un ministro en particular para elaborar regulaciones; y
- Las regulaciones ministeriales o del GIC que requieran la aprobación de la Junta del Tesoro: estas regulaciones necesitan la aprobación de la Junta del Tesoro cuando existen implicaciones financieras o si la ley de habilitación de un departamento requiere la recomendación de la Junta del Tesoro para el GIC.

Las características principales del proceso de desarrollo de las regulaciones del GIC son las siguientes:

- *Análisis*: los departamentos realizan análisis y elaboran el informe de evaluación de impacto regulatorio (RIAS, por sus siglas en inglés), lo que incluye una descripción de la propuesta, las alternativas consideradas, el análisis de costo-beneficio, los resultados de las consultas con los actores interesados, y los mecanismos de cumplimiento y aplicación. Estos departamentos obtienen la aprobación del RIAS por parte del Sector de Asuntos Regulatorios en el Secretariado de la Junta del Tesoro de Canadá (TBS-RAS, por sus siglas en inglés).
- *Firma del ministro patrocinante*: el paquete de regulación propuesto es firmado por el ministro patrocinante. Mediante la firma de los documentos, el ministro recomienda formalmente la prepublicación o exención de la prepublicación y la aprobación final. En los casos en que las regulaciones requieran la recomendación de la Junta del Tesoro al Gobernador en Consejo, el Departamento las someterá a consideración del TBS.
- *Revisión del TBS-RAS*: el TBS-RAS revisará la congruencia con la Directiva del Gabinete sobre Simplificación Regulatoria y otras iniciativas del gobierno, estudiará los documentos de apoyo y preparará una nota informativa para ponerla a consideración de la Junta del Tesoro.
- *Solicitud a la Junta del Tesoro para la prepublicación*: la primera vez que la propuesta regulatoria es revisada por la Junta del Tesoro, el ministro patrocinante busca que se apruebe la prepublicación en la Parte I de la Gaceta de Canadá. La prepublicación permite el escrutinio público y que se hagan comentarios sobre la propuesta, generalmente por un periodo de 30 o 75 días para regulaciones que tienen impacto en el comercio

internacional. Se espera que el departmento atienda los comentarios públicos en una regulación revisada, o bien ofrezca razones de por qué no se atendió un asunto dado.

- *Recomendación de la Junta del Tesoro para aprobación del GIC*: los ministros de la Junta del Tesoro deciden recomendar la aprobación de la propuesta regulatoria por parte del GIC. Si es aprobada, el Gobernador General otorga legitimidad a la regulación al firmarla, y se registra posteriormente ante el Registro de Instrumentos Estatutarios. Si no se aprueba, el departamento patrocinante debe decidir modificar la iniciativa y comenzar de nuevo el proceso de aprobación, o bien abandonarla por completo.

Fuente: OECD (2013), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Publishing.

Anexo 4.A4.

La Comisión de Productividad de Australia

La Comisión de Productividad (PC, por sus siglas en inglés) es un órgano de investigación independiente que brinda asesoría al gobierno australiano en diversos temas económicos, sociales y medioambientales que afectan el bienestar de sus ciudadanos. Su objetivo es mejorar la productividad y el desempeño de la economía, tomando en cuenta los intereses de la comunidad de manera integral, a la vez que se consideran aspectos medioambientales, regionales y sociales, y no solo los intereses de industrias o grupos en particular. Una función importante de la PC es modelar los costos económicos y los beneficios de las alternativas de política pública. Puede elaborar recomendaciones sobre cualquier asunto que considere pertinente, y corresponde al gobierno decidir cómo utilizar la asesoría ofrecida. La PC es única entre los países de la OCDE por su investigación permanente y trabajo de asesoría en materia de política pública relacionada con un amplio abanico de temas económicos, sociales y medioambientales.

Si bien mediante la emisión de términos de referencia formales el gobierno orienta a la PC sobre las áreas a estudiar, esta es independiente en sus análisis y conclusiones. Los procesos de investigación son públicos, con lo que se permite la participación de individuos o grupos interesados, y los informes de investigación deben presentarse al Parlamento dentro de los 25 días de sesión del gobierno que recibe el informe. La PC no puede emprender sus propias investigaciones, aunque sí puede iniciar trabajos de apoyo y publicar los resultados a través de un documento de investigación a título institucional o por parte de su personal.

Fuente: OECD (2010c), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia 2010: Towards a Seamless National Economy*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264067189-en*.

Bibliografía

Córdova-Novion, C., y D. Hanlon (2003), "Regulatory Governance: Improving the Institutional Basis for Sectoral Regulators", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2/3.doi: *10.1787/budget-v2-art16-en*.

Córdova-Novion, C., y S. Jacobzone (2011), "Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: The Experience from OECD Countries", *OECD Working Papers on Public Governance*, núm. 19, OECD Publishing, doi: *10.1787/5kgglrpvcpth-en*.

OECD (2010a), *Better Regulation in Europe: Germany 2010*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264085886-en*.

OECD (2010b), *Better Regulation in Europe: United Kingdom 2010*, OECD Publishing. doi: *10.1787/9789264084490-en*.

OECD (2010c), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia 2010: Towards a Seamless National Economy*, OECD Publishing. doi: *10.1787/9789264067189-en*.

OECD (2012a), *Evaluating Laws and Regulations: The Case of the Chilean Chamber of Deputies*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264176263-en*.

OECD (2012b), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012recommendation.htm*.

OECD (2013), *Mexico, Towards a Whole-of-government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Publishing (próximamente).

Capítulo 5

Capacidades administrativas de Colombia para generar nuevas regulaciones

En este capítulo se describen los procedimientos que actualmente se siguen en Colombia para generar leyes y regulaciones subordinadas, y se analiza hasta qué grado se aplican los principios básicos de buena regulación. Se evalúa la capacidad del Gobierno de Colombia para formular regulaciones de calidad y asegurar que tanto los procesos como las decisiones sean transparentes para el público. En ese sentido, el capítulo ilustra el uso de herramientas orientadas a la transparencia administrativa y la previsibilidad, tales como la planificación avanzada (forward planning) y el lenguaje claro, la aplicación de la consulta regulatoria para dialogar con actores interesados en la regulación, la consideración de alternativas a la regulación, y los avances y el potencial para la implementación del Análisis de Impacto Regulatorio. Por último, se hacen recomendaciones para fomentar y mejorar el uso de dichas herramientas.

Esta sección estudia de qué manera los procesos actuales para expedir leyes y regulaciones subordinadas apoyan la aplicación de principios básicos de buena regulación. Describe y evalúa las capacidades sistemáticas para generar regulaciones de calidad y para asegurar que tanto los procesos como las decisiones sean transparentes para el público.

Transparencia administrativa y previsibilidad

La transparencia del sistema regulatorio es fundamental para crear un entorno normativo estable y accesible que promueva la competencia, el comercio y la inversión, y que ayude a protegerse de influencias negativas de grupos de interés. La transparencia refuerza la legitimidad y la equidad de los procesos regulatorios. Conlleva una amplia gama de prácticas, entre ellas, procesos estandarizados para elaborar y modificar regulaciones, consulta con los actores o partes interesadas, así como la redacción, la publicación y la codificación en lenguaje claro. Por consiguiente, la transparencia contribuye a que las regulaciones sean fáciles de comprender y de encontrar, y a que los procesos de implementación y apelación sean predecibles y coherentes.

Planificación avanzada (forward planning)

Varios países de la OCDE han establecido mecanismos para publicar aspectos de las regulaciones que elaborarán en el futuro. La planificación avanzada ha demostrado su utilidad para mejorar la transparencia, la previsibilidad y la coordinación de regulaciones. Además, fomenta la participación de las partes interesadas en etapas tempranas del proceso regulatorio y puede reducir los costos de transacción al anunciar con suficiente anticipación las regulaciones venideras. El recuadro 5.1 muestra ejemplos internacionales de ello.

En Colombia, no se realiza una planificación avanzada sistemática de las actividades regulatorias. Sin embargo, es común que los ministerios establezcan objetivos regulatorios con ayuda de sus unidades de planeación, los cuales deben coincidir con los planes sectoriales derivados del Plan Nacional de Desarrollo. Por ejemplo, el MCIT prepara un Plan Anual de Reglamentos Técnicos que se presenta a la Comisión Intersectorial de la Calidad.[1]

Las comisiones de regulación deben cumplir con los requerimientos para definir una agenda regulatoria anual que establezca los proyectos y estudios que se llevarán a cabo durante el año siguiente.[2] Las comisiones deben consultar con los actores interesados respectivos sobre sus agendas regulatorias antes del 30 de octubre de cada año y se les requiere incorporar al plan final comentarios de otras instituciones sectoriales. Los actores interesados tienen 10 días para añadir comentarios a los borradores. Las versiones finales se publican hacia el 31 de diciembre de cada año. Las comisiones de regulación también elaboran Planes Estratégicos a cinco años.

Los órganos de supervisión (Superintendencias) conforman programas de planificación con el apoyo de sus oficinas internas de planeación.

Existe la posibilidad de que las instituciones de Colombia informen por anticipado al público y a los actores interesados específicos sobre los planes regulatorios. El uso de agendas regulatorias es una práctica que podría expandirse a otros reguladores, como los ministerios. Por ende, podrían elaborarse planes regulatorios cada año y, en el caso de la legislación primaria, esto también contribuiría a mejorar la coordinación con la rama legislativa.

Recuadro 5.1. **Experiencias internacionales de planificación avanzada**

En **Francia**, el programa gubernamental de trabajo (PGT), que describe las principales acciones del gobierno, área por área, se revisa cada seis meses. Esto permite expresar la voluntad política y adaptar las prioridades al verificar que las políticas gubernamentales sean congruentes. Incluye la lista de proyectos de ley que el Gobierno someterá a voto en el Parlamento, la lista de proyectos de ordenanzas y decretos propuestos para ser incorporados a la agenda de la reunión del Consejo de Ministros, así como la lista de asuntos que serán materia de comunicación en dicho Consejo (presentación verbal que hacen los ministros de sus acciones dentro de un área de su responsabilidad). Por consiguiente, el PGT es un instrumento para organizar la actividad legislativa y regulatoria, que permite la planificación avanzada y la programación oportuna de los asuntos en el Consejo de Estado, el Consejo de Ministros y la agenda parlamentaria para el Gobierno. Puesto que el PGT es solo indicativo, de ser necesario, puede modificarse a fin de que tome en cuenta nuevos requisitos surgidos de eventos actuales. Los temas incluidos en el programa de trabajo deben cumplir con las propuestas hechas por los miembros del Gobierno, las que serán recabadas y redactadas en un formato uniforme, por la Secretaría General de Gobierno (SGG). Luego, se someten a arbitraje por parte del primer ministro. El PGT no se da a conocer al público, aunque no necesariamente es clasificado como confidencial.

En **Suecia**, el trabajo parte de la agenda política del Gobierno, sobre la base del acuerdo de coalición pactado al principio de cada periodo político. Dos veces al año, la Oficina del Primer Ministro somete al Parlamento una lista de proyectos de ley por presentarse. La Ley Presupuestaria anual también determina qué dirección tomarán las reformas. Brinda información importante sobre las prioridades, lo que incluye la nueva legislación para los años próximos. Asimismo, el Gobierno informa al *Riksdag* anualmente sobre las Comisiones de Investigación y su trabajo (*kommittéberättelsen*, el Informe de la Comisión). Estos documentos están disponibles en el sitio web del Gobierno.

Fuente: OECD (2010b), OECD (2010), *Better Regulation in Europe: France 2010*, OECD Publishing. doi: *10.1787/9789264086968-en*; OECD (2010e), *Better Regulation in Europe: Sweden 2010*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264087828-en*; y OECD (2010f), *Better Regulation in Europe: United Kingdom 2010*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264084490-en*.

Comunicación

Otra dimensión de la transparencia es la eficacia de la comunicación y la accesibilidad de las normas para las entidades reguladas. La transparencia regulatoria requiere que los gobiernos comuniquen al público de manera efectiva la existencia y el contenido de todas las regulaciones.

En Colombia, cada entidad gubernamental es responsable de comunicar sus propias decisiones en materia regulatoria. Si bien esto ofrece cierta transparencia, no hay un proceso sistemático para anunciar nuevas regulaciones o enmiendas al marco regulatorio en vigor. Una vez que se adoptan, las autoridades públicas, por lo general, publican los nuevos requisitos o regulaciones en el *Diario Oficial* o en sus sitios web.

El artículo 74 de la Constitución Política reconoce que "Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo en los casos que la ley establezca de otra forma". Otras leyes estipulan la publicación de regulaciones y documentos oficiales en diarios o boletines,[3] de manera específica, en el *Diario Oficial*.[4] También es obligatorio mantener al público actualizado con información precisa, en particular en lo referente a propuestas regulatorias o normas relacionadas con la competencia de cada institución.[5] El Decreto 1345 de 2010[6] manifiesta que cualquier acto administrativo debe comunicarse al público antes de publicarse, electrónicamente o por correo postal, y la institución debe documentar que así lo ha hecho.

En la mayoría de los casos, las instituciones colombianas son claras en la comunicación de decisiones regulatorias y en el uso de las TIC para ponerlas a disposición del público. La Ley 962 de 2005, que trata sobre la racionalización de los requisitos de instituciones públicas u órganos privados que ofrecen servicios a los ciudadanos, obliga a las instituciones a comunicar todas las regulaciones por medios electrónicos cinco días después de su publicación oficial.

En términos de la publicación de leyes promulgadas por el Congreso Nacional,[7] la Imprenta Nacional es responsable de la publicación de los siguientes documentos clave:

- El *Diario Oficial*,[8] que contiene:
  - a) Todas las resoluciones legales y propuestas de enmiendas constitucionales aprobadas en la primera ronda,
  - b) Leyes y proyectos de ley que hayan sido rechazadas por el Gobierno,
  - c) Decretos con fuerza de ley, decretos y resoluciones ejecutivas emitidos por el Gobierno y todos los demás actos administrativos de carácter general, emitidos por todas las instituciones en el nivel nacional de la rama ejecutiva.

En este caso, solo la legislación primaria (enmiendas constitucionales y leyes) se publica antes de su aprobación final en el Congreso Nacional, mientras que lo que se publica mayormente son instrumentos legales *ad posteriori*, una vez aprobados en el Poder Ejecutivo.

- *Gaceta del Congreso*, que contiene el proceso seguido por los proyectos de ley, así como los debates que tuvieron lugar antes de su promulgación. Sin embargo, el acceso a esta publicación es limitado.

El Congreso Nacional publica también en el sitio web del Senado (*www.senado.gov.co*) todos los proyectos de ley que se analizan a fin de comunicar su contenido y los debates en torno a ellas.

Recuadro 5.2. **La experiencia de Estados Unidos en cuanto a registros de leyes y regulaciones utilizados durante la etapa de elaboración**

En los **Estados Unidos**, el sitio *regulations.gov* es una fuente de información sobre el desarrollo de regulaciones federales y otros documentos relacionados que emite el Gobierno de ese país. A través de este sitio, los ciudadanos pueden encontrar, leer y comentar sobre asuntos regulatorios. El sitio contiene todas las regulaciones finales, avisos, descubrimientos científicos y técnicos, orientación, adjudicaciones, comentarios, la agenda unificada y los planes regulatorios de las instituciones. El sitio funciona con el programa *e-Rulemaking* de la siguiente manera: después de que los proyectos del Congreso se convierten en leyes, las agencias federales se responsabilizan de ponerlas en práctica mediante regulaciones. Este proceso puede incluir los siguientes pasos:

1. Una agencia comienza los trabajos de expedición de regulaciones y añade una actividad a su agenda regulatoria;
2. Se publica en *regulations.gov* la norma propuesta u otro documento;
3. Se brinda al público la oportunidad de comentar sobre la regulación durante un periodo determinado;
4. Las normas finales pueden ser consultadas en *regulations.gov*.

Posteriormente, son publicadas cada día laboral por el Sistema Digital de la Oficina de Imprenta del Gobierno de los Estados Unidos (FDsys, por sus siglas en inglés) y están disponibles en: *www.gpo.gov/fdsys/*.

Fuente: regulations.gov: "Your voice in federal decision making", consultado el 10 de marzo del 2013.

Pese a lo anterior, no hay una manera sistemática de que los actores interesados puedan enterarse anticipadamente de todas las propuestas regulatorias que pudieran afectarles. Colombia carece de un repositorio único de propuestas regulatorias, lo cual obstaculiza la transparencia de lo que se regula. Comunicar las propuestas regulatorias a los actores interesados en una etapa temprana del proceso de toma de decisiones podría ayudar a mejorar la participación pública y fomentar la transparencia.

En los países de la OCDE, la publicación y la disponibilidad de leyes y las regulaciones han sido tendencias importantes en los últimos años. El recuadro 5.2 describe de qué manera Estados Unidos utiliza las TIC no solo para asegurar la disponibilidad del marco regulatorio, sino también para procurar una interacción activa con los actores interesados.

En Colombia, hay un punto unificado de información sobre trámites. Como se describe más adelante (véase el capítulo 6), la Ley 962 de 2005 estableció que los trámites solo pueden exigirse y los ciudadanos cumplir con ellos si están registrados en el SUIT. Esta ley estipuló el requisito de que el Gobierno proporcione información básica sobre los trámites a través de medios electrónicos. El SUIT es el registro centralizado legal del Estado colombiano que ofrece información sobre trámites gestionados en los niveles central y subnacional de la administración pública. El DAFP se encarga de su gestión y coordinación, y puede consultarse en *www.gobiernoenlinea.gov.co*.

Lenguaje claro

Los gobiernos deben verificar que los objetivos, estrategias y requisitos regulatorios sean claros para el público. Tal medida es esencial para mantener la confianza del público en la necesidad e idoneidad de la regulación, y es un elemento importante para asegurar su cumplimiento. Fundamentalmente, esto requiere que los textos legales sean claros y comprensibles, incluso para quienes no son expertos en materia jurídica. Si bien es posible que la terminología técnica sea apropiada e incluso necesaria para algunos actores, es importante que los ciudadanos que carecen de conocimientos específicos en determinadas áreas entiendan los aspectos básicos de las propuestas regulatorias.

Recuadro 5.3. **El fomento del lenguaje claro en países de la OCDE**

En **Alemania**, en las Normas Conjuntas de Procedimiento se manifiesta que el lenguaje utilizado en los proyectos de ley debe ser "correcto y comprensible para todos tanto como sea posible". Por lo general, dichos proyectos se someten a las oficinas editoriales pertinentes para revisar la precisión y accesibilidad del lenguaje utilizado. El Ministerio de Justicia federal brinda apoyo mediante el *Manual de Redacción Jurídica*, el cual también está disponible en Internet. El manual aporta sugerencias concretas sobre el contenido, la estructura y la forma de las leyes y regulaciones. Asimismo, contiene sugerencias técnicas sobre definiciones legales, criterios de estilo, referencias y otros componentes lingüísticos. En 2007 y 2008, el Ministerio de Justicia llevó a cabo un proyecto sobre "legislación comprensible", ya que consideró que la accesibilidad y la claridad de las propuestas de ley podrían mejorar considerablemente con la participación de expertos, abogados y lingüistas adecuados en la etapa inicial de la elaboración. El resultado fue que a partir de 2009 se institucionalizó este tipo de asesoría lingüística multidisciplinaria. De igual forma, se brindó capacitación a otras administraciones. Como parte de este compromiso, se crearon puestos adicionales y, en total, 10 empleados del Ministerio de Justicia trabajan exclusivamente para asegurar un lenguaje jurídico fácil de comprender.

En **Portugal**, las Reglas sobre Procedimientos del Consejo de Ministros incluyen un anexo, el cual especifica los requisitos relativos a la redacción de regulaciones. Esta medida brinda a quienes

Recuadro 5.3. **El fomento del lenguaje claro en países de la OCDE** *(cont.)*

formulan leyes reglas sobre la estructura y la presentación de regulaciones, así como sobre los requisitos formales de redacción. Además de diversas reglas de estilo (como el uso de abreviaturas, idiomas extranjeros, acrónimos, etc.), el texto requiere "claridad en el lenguaje". Recomienda escribir "oraciones cortas, claras y concisas", utilizar un lenguaje claro y evitar expresiones vagas. Además, en el marco del Programa Legislar Mejor, la Presidencia del Consejo de Ministros ha iniciado la preparación de una guía práctica para los funcionarios de las instituciones que participan en la redacción jurídica. La guía se incluirá en una base de datos en línea, con herramientas interactivas, hipervínculos, modelos de propuestas de legislación y orientaciones específicas.

Fuente: OECD (2010c), *Better Regulation in Europe: Germany 2010*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264085886-en*; y OECD (2010d), *Better Regulation in Europe: Portugal 2010*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264084575-en*.

El Decreto 1345 de 2010 establece guías para publicar regulaciones y, en su artículo 11, pone de manifiesto que "las propuestas deben caracterizarse por su claridad, precisión, sencillez y coherencia, en forma tal que no exista ambigüedad ni contradicciones". Sin embargo, ninguna institución supervisa la implementación del decreto, y el uso apropiado de las guías depende del criterio de quienes redactan las leyes. Por consiguiente, se cuenta con escasa evidencia del uso de estas guías y del impacto que puedan haber ejercido en la calidad de la regulación.

El uso de la consulta para el diálogo con grupos afectados

La consulta eficaz es una consideración clave para garantizar que los intereses de ciudadanos y empresas se tomen en cuenta al desarrollar y diseñar regulaciones. La consulta mejora la efectividad de las regulaciones mediante el uso de la información que entidades reguladas aportan sobre sus probables impactos. Poner a consideración los problemas y las posibles deficiencias aumenta el compromiso de los interesados y promueve una mayor probabilidad de cumplimiento. El efecto positivo de una mayor transparencia y del compromiso de los actores no se limita a las regulaciones, sino que también se aplica al desarrollo y cumplimiento de políticas y programas.

Sin embargo, no puede esperarse que la administración adopte prácticas de consulta sin contar con asistencia. Una mayor participación pública en la formulación de regulaciones puede presentar desafíos políticos y causa también un retraso administrativo adicional en el proceso legislativo. Por consiguiente, para integrarse con éxito dentro de la administración, requiere una planificación y preparación cuidadosa y, tal vez, un cambio cultural. De acuerdo con esto, la OCDE ha encontrado que adoptar procedimientos comunes y publicar documentos guía es particularmente importante para promover un constante compromiso con la consulta pública en el seno de la administración. Las guías para la consulta tienen dos fines: en primer lugar, expresan con claridad el compromiso de política pública del Gobierno de requerir a los funcionarios tomar en cuenta a los ciudadanos. En segundo lugar, brindan una valiosa orientación técnica para los funcionarios sobre la manera de diseñar una consulta pública eficaz y de integrar las opiniones del público.

En Colombia, se dispone de varios instrumentos que promueven la consulta pública, aunque no hay un requisito único, sistemático y obligatorio para realizarla dentro de un plazo determinado. La consulta pública *per se* no se define con claridad, pese a que se requiere a las instituciones publicar sus propuestas de regulaciones y solicitar opiniones durante un periodo establecido. Las instituciones cuentan con una amplia discreción sobre la manera de hacerlo. Además, no hay requisitos formales para llevar a cabo preconsultas (es decir, consultas

tempranas previas a la preparación de una evaluación de impacto *ex ante*). Esto también queda a criterio de la institución en cuestión.

Respecto a la consulta formal, se han puesto en marcha algunas disposiciones, según el tipo de institución (por ejemplo, ministerio o comisión de regulación). Esto ha generado varias formas y periodos para realizar la consulta pública, pero no es claro si, en realidad se logra así uno de los principales objetivos de la herramienta, que contribuya a la toma de decisiones La consulta regulatoria puede estar abierta a todas las partes interesadas pero, dependiendo del tema o materia, también puede restringirse a grupos particulares. Además, puesto que no hay un requisito claro de emprender una consulta pública antes de tomar decisiones, la oportunidad de participar parece limitarse a expresar opiniones sobre las propuestas de regulación, y no sobre análisis previos de las diversas opciones disponibles. Esto se relaciona con el hecho de que no hay un uso sistemático del análisis de impacto, con el que los interesados tendrían la oportunidad de participar en el proceso regulatorio en una etapa más temprana.

En general, la Constitución Política, en su título IV, incluye el uso de algunos mecanismos, por ejemplo, el referendo, el plebiscito, la consulta popular y el cabildeo abierto, regulados por la Ley 134 de 1994 como formas de participación ciudadana que podrían utilizarse en los procesos regulatorios. La Ley 5 de 1992[9] crea oportunidades para la participación ciudadana en la preparación de propuestas legislativas cuando se debaten en las comisiones correspondientes del Congreso Nacional. En lo que se refiere a propuestas regulatorias específicas que afectan a ciertos grupos, a modo de ilustración, los indígenas,[10] la preconsulta se visualiza como un derecho fundamental que ha de contemplarse cuando los proyectos, las obras públicas o las decisiones regulatorias pudieran impactar en sus territorios.

El artículo 8 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[11] establece que cada institución está obligada a dar a conocer "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 para presentar observaciones, que serán asentadas en el registro público". Sin embargo, el código deja a discreción de las instituciones la forma y los medios para realizar consultas públicas. En consecuencia, en Colombia no hay homogeneidad en la manera en que se realizan las consultas públicas, lo cual contrasta marcadamente con la experiencia internacional. Por ejemplo, en Estados Unidos la técnica "aviso y comentario" ejemplifica un proceso dirigido centralmente, obligatorio, sencillo y riguroso (véase el recuadro 5.4).

Recuadro 5.4. **Experiencias internacionales respecto a procedimientos de consulta**

La consulta pública es una herramienta muy desarrollada en los **Estados Unidos**. Casi todas las regulaciones federales se generan mediante procedimientos administrativos obligatorios, cuyo fin es garantizar la consulta pública y la apertura. Estos procedimientos de "aviso y comentario" dominan el proceso de expedición de regulaciones en Washington al establecer los canales a través de los cuales múltiples grupos de interés se esfuerzan por influir en las decisiones regulatorias formulando argumentos empíricos o legales que respalden sus posturas. La ley sobre Procedimientos Administrativos, promulgada en 1946, establece requisitos mínimos de procedimiento para la formulación de regulaciones. Si bien da a las agencias gran flexibilidad para desarrollar procedimientos, la ley exige que estas publiquen las regulaciones propuestas en el Registro Federal. Salvo algunas excepciones ampliamente utilizadas, debe dársele al público por lo menos 30 días para presentar comentarios por escrito, y la agencia debe considerar todos los que reciba. El sistema estadounidense de aviso y comentario ha generado un proceso regulatorio extremadamente abierto y accesible en el nivel federal, que respeta las buenas prácticas internacionales de transparencia. En teoría, este proceso está abierto a todos los ciudadanos, en vez de basarse en grupos representativos, lo cual hace que este método se distinga de aquellos utilizados en modelos de consulta más

Recuadro 5.4. **Experiencias internacionales respecto a procedimientos de consulta** *(cont.)*

corporativistas y también de los métodos informales que otorgan a los reguladores considerable discreción para decidir a quién consultar. Su efecto consiste en aumentar la calidad y la legitimidad de las políticas públicas al impedir que intereses particulares ejerzan una influencia indebida.

En **Suiza** los procedimientos de consulta son una etapa importante del proceso legislativo y un aspecto sumamente desarrollado del sistema político del país. El fundamento jurídico del procedimiento de consulta se encuentra en el artículo 147 de la Constitución Federal, el cual estipula que "los cantones, los partidos políticos y los círculos interesados serán escuchados en el transcurso de la elaboración de legislaciones importantes y otros proyectos de impacto sustancial, así como en relación con importantes tratados internacionales ". Además de la asociación de actores políticos en el proceso legislativo, el proceso de consulta permite al Consejo Federal informarles sobre acciones futuras y asegurar su aceptación e implementación. Desde 1991, una ordenanza (la *Ordonnance sur la procédure de consultation*) ha regulado todo el proceso de consulta: campo de aplicación, forma y órgano responsable de la consulta, lanzamiento del procedimiento, organizaciones consultadas, plazos, manejo y publicación de resultados. La consulta se abrió para el caso de leyes y tratados internacionales importantes u otros proyectos de impacto considerable.

El término "importante" estaba abierto a la interpretación, y los proyectos se evaluaban caso por caso. A pesar de la discrecionalidad en la decisión, la Cancillería Federal, encargada de iniciar cada proceso de consulta, tenía que garantizar una práctica coherente. De acuerdo con la ordenanza, el procedimiento de consulta era ordenado por el Consejo Federal y organizado por el departamento involucrado, bien por escrito o por medio de audiencias. Las personas a quienes no se invitaba a participar en el proceso de consulta también podían expresar sus opiniones sobre una propuesta. Se evaluaban las respuestas de los cantones, partidos y asociaciones. Seguidamente, el Consejo Federal presentaba los puntos principales de su propuesta ante la Asamblea Federal o externaba su opinión sobre una iniciativa parlamentaria. Discutía el borrador de la propuesta a la luz de los resultados de su consulta. En 2004, el Consejo Federal envió un comunicado a la Asamblea Federal a fin de que la consulta se contemplara en una ley federal. La nueva ley federal sobre el Procedimiento de Consulta (*loi fédérale sur la procédure de consultation*), que entró en vigor el 1 de septiembre de 2005, reduce el número de temas o materias que califican para el procedimiento de consulta: una consulta solo tendrá lugar si es probable que el tema tenga un impacto sustancial (por ejemplo, si el proyecto tiene implicaciones políticas, económicas, ambientales, sociales y culturales de gran alcance). En el nivel federal, el Consejo Federal o una comisión parlamentaria son los únicos autorizados para iniciar un procedimiento de consulta, lo cual significa que este es un acto ejecutivo o legislativo, pero no administrativo. La Cancillería Federal y los ministerios son competentes para iniciar de oficio "audiencias" (*Anhörungen*) sobre proyectos menos importantes (artículo 10 de la ley sobre el Proceso de Consulta). La Cancillería Federal se hace cargo de la coordinación e inicia el proceso, indicando los plazos (que suelen ser de tres meses) y la disponibilidad de documentos. La ley recomienda, de manera explícita, el uso de órganos externos de la administración federal para poner en práctica la consulta. Si una comisión parlamentaria inicia la consulta, este órgano puede recurrir a la administración federal a fin de solicitar apoyo para el procedimiento.

Fuente: www.regulations.gov; OECD (1999), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in the United States 1999*, OECD Publishing. doi: *10.1787/9789264173989-en*; y OECD (2006), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Switzerland 2006: Seizing the Opportunities for Growth*, OECD Publishing. doi: *10.1787/9789264022485-en*.

Recuadro 5.5. **Ejemplos de procesos de consulta pública en Colombia**

Dos ejemplos muestran con mayor detalle la manera en que se utiliza la consulta pública en Colombia. La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) publica todas las propuestas regulatorias en su sitio web a fin de recabar opiniones y sugerencias. Cualquier parte interesada puede enviar comentarios a la SIC sobre una propuesta en particular, bien sea por correo o personalmente, indicando su nombre e información de contacto. Las propuestas se publican cuando se cuenta con el proyecto inicial, el cual puede modificarse considerando los comentarios recibidos de los actores, las partes interesadas o las instituciones públicas. El plazo para recibir comentarios se indica en el sitio web, pero no puede ser menor de tres días hábiles. Sin embargo, la SIC no está obligada por ley a publicar sus opiniones en el sitio web, sino hasta que se adopten conceptos finales sobre los proyectos regulatorios.

En términos de políticas ambientales, la participación social se garantiza a través de una serie de requisitos y modalidades:

- Derecho a intervenir en procedimientos administrativos ambientales. Cualquier persona o sociedad pública o privada puede intervenir en el proceso de expedición, cancelación o modificación de licencias y autorizaciones que puedan ejercer un efecto negativo en el ambiente o imponer o revocar sanciones por el incumplimiento de regulaciones, de acuerdo con el artículo 69 de la Ley 99 de 1993 que regula el Sistema Nacional Ambiental.
- Audiencias públicas. Antes de expedir licencias o autorizaciones, se cuenta con mecanismos para organizar una audiencia pública en la que se brinda a los actores interesados la oportunidad de expresar sus puntos de vista en relación con los posibles impactos ambientales. Se trata de un procedimiento formal con un tipo y número específico de participantes.
- Consulta con las comunidades indígenas y afrocolombianas. Cualquier acto jurídico (ley, decreto, resolución, licencia) que pudiera afectar a las comunidades indígenas o afrocolombianas debe someterse a consulta pública a fin de identificar medidas para proteger su identidad cultural, económica y étnica.
- Derecho de petición de información. Cualquier persona o sociedad tiene derecho a solicitar información acerca de decisiones que pudieran dañar y representar un peligro potencial para el ambiente y la salud humana.
- Guías generales. Los ministerios han creado un enlace de consulta que ofrece la posibilidad a cualquier parte interesada de participar en la elaboración de políticas públicas, planes, programas y regulaciones. Se ha desarrollado un formulario específico para presentar comentarios y un correo electrónico para enviar todas las contribuciones.

Fuente: Con información del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Las regulaciones expedidas por los ministerios suelen requerir de la consulta pública, pero no hay criterios definidos. Por lo general, las propuestas de regulación se publican para someterse a consulta entre los actores o partes interesadas, tanto instituciones públicas como privadas, y el plazo para el proceso depende del tema. Durante el periodo de consulta, el público tiene la oportunidad de enviar comentarios, sugerencias y aportaciones respecto de las propuestas regulatorias, las cuales pueden incorporarse después de un cuidadoso análisis en el ministerio. Esto significa que los ministerios, como cabezas de sector, supervisan el proceso de consulta. Las opiniones expresadas en la consulta pública pueden llevar a que se revisen las regulaciones propuestas. En lo que se refiere a las regulaciones técnicas y a los procedimientos de evaluación de la conformidad, el MCIT da a conocer todas las propuestas no solo a todos los socios comerciales de Colombia, sino también a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

De conformidad con el artículo 9 del Decreto 2696 de 2004,[12] las comisiones de regulación deben publicar todos los proyectos de resolución de carácter general, excepto las fórmulas tarifarias, en sus sitios web, por lo menos 30 días antes de su adopción. El decreto faculta a las comisiones para fijar los criterios de publicación y definir las exenciones al proceso. Por ejemplo, la Comisión de Regulación de Comunicaciones ha establecido una lista de exenciones. La Comisión de Regulación de Energía y Gas determinó que la publicación del proyecto de resolución se acompañará de una nota explicativa que describa el objetivo y los antecedentes de la propuesta, experiencias internacionales, alternativas evaluadas, estudios técnicos realizados y sus conclusiones, así como una valoración del impacto de la propuesta.

Cuando se lleva a cabo una consulta pública los ministerios no están obligados a dar a conocer sus resultados ni a proporcionar retroalimentación a los participantes en el proceso. Pese a esta limitación, algunos ministerios difunden los resultados del proceso de consulta a las partes interesadas y los publican en sus sitios web. En algunos casos, se organizan mesas redondas para continuar el intercambio de ideas, como en el caso del MCIT, el cual ha promovido esta práctica con miras a aumentar la adopción de normas técnicas que podrían ejercer impactos económicos importantes en los emprendedores.

De acuerdo con el artículo 10 del Decreto 2696 de 2004, las comisiones de regulación están obligadas a dar retroalimentación sobre los comentarios recibidos y a responderlos. Las sugerencias deben analizarse e incluirse en un informe que explique las razones para aceptarlas o rechazarlas. Este documento se publica un día hábil después de que las resoluciones se dan a conocer en el *Diario Oficial*.

Elección de instrumentos de política pública: regulaciones y alternativas

Respecto a la capacidad administrativa de buena regulación resulta decisiva la habilidad para elegir la herramienta más eficiente y efectiva, ya sea regulatoria o no regulatoria, a fin de cumplir con un objetivo de política pública. El uso de herramientas alternativas de política pública está en proceso de expansión entre los países de la OCDE. Esto se desprende de la experimentación, el aprendizaje compartido y un creciente entendimiento del papel potencial de los mercados. Sin embargo, generalmente los servidores públicos carecen de incentivos para ser innovadores: el uso de métodos aún sin probar implica riesgos, y las burocracias pueden ser intrínsecamente conservadoras. Para que se desarrollen y pongan en marcha alternativas innovadoras, las autoridades a cargo de las reformas deben asumir una clara posición de liderazgo al apoyar y al promover alternativas a los enfoques regulatorios tradicionales.

En Colombia, no hay una consideración sistemática de alternativas en el proceso de preparación de nuevas regulaciones, en gran parte debido a la falta de capacitación en el uso de estas alternativas y a un enfoque legalista a la solución de problemas, además de la falta de un uso sistemático del análisis de impacto regulatorio (AIR). El uso de alternativas depende del tema y las capacidades técnicas de los expertos que tratan el asunto, así como de la consideración de prácticas internacionales. Sin embargo, algunos ejemplos ilustran el potencial de uso de alternativas.

El marco jurídico colombiano no contempla la delegación de facultades regulatorias a personas naturales, salvo en casos en que exista una delegación presidencial explícita y la imparcialidad esté garantizada por un sistema legítimo que asegure un funcionamiento apropiado de la delegación. La Ley 489 de 1998, que trata de la estructura y funcionamiento de entidades públicas, regula estos casos. La Constitución Política, en sus artículos 116 y 210, prevé la posibilidad de que entidades privadas ejerzan funciones administrativas conforme a ciertas condiciones. Algunos ejemplos incluyen árbitros, mediadores, cámaras de comercio y notarios, los cuales pueden ser autorregulados y expedir reglas internas para proporcionar servicios a los usuarios.

Recuadro 5.6. **Exploración del uso de alternativas a la regulación en países de la OCDE**

A menudo, regular es la primera respuesta de los gobiernos ante un dilema de política pública, pero quizá convenga cuestionar si la regulación tradicional es la mejor opción de acción posible. En muchas situaciones puede haber disponible una gama de opciones distintas de la regulación tradicional de "mando y control". Las alternativas a la regulación tradicional corresponden a tres categorías: instrumentos basados en el mercado, enfoques de autorregulación y corregulación, y esquemas de información y educación. Los países de la OCDE están experimentando cada vez más con el uso de alternativas a la regulación, sobre todo junto con la utilización del AIR.

En **Australia**, el *Best Practice Regulation Handbook* requiere que la manifestación de impacto regulatorio (MIR) tome en cuenta una serie de alternativas regulatorias y no regulatorias. Dicho manual promueve que en etapas tempranas se consideren alternativas al examinar la necesidad de regulación. Brinda orientación e identifica las fortalezas y debilidades de un conjunto de enfoques alternativos, incluidos ejemplos de dónde podrían aplicarse. No se muestra preferencia por un enfoque regulatorio particular; la solución apropiada debe identificarse sobre la base de las características del problema de política pública y rendir el mayor beneficio neto en comparación con otras opciones posibles. En todos los casos donde se están considerando nuevas regulaciones, se requiere que la autorregulación se examine en una MIR. La formación para los departamentos proporcionada por la Oficina de Mejores Prácticas en Regulación incluye debates sobre la gama de instrumentos alternativos y su aplicación.

En **Alemania**, las Normas Conjuntas de Procedimiento de los ministerios federales estipulan que los proyectos de regulaciones deben acompañarse de un memorándum explicativo que, entre otras cosas, debe establecer lo siguiente:

- si hay otras posibles alternativas a la regulación;
- si entidades privadas pueden llevar a cabo el objetivo de política pública; y
- las consideraciones que llevaron al rechazo de opciones no regulatorias.

En un anexo a las Normas Conjuntas se presenta una lista de verificación para identificar oportunidades de autorregulación:

1. ¿Qué tipo de medida regulatoria es apropiada para atender el problema? ¿Es suficiente la autorregulación? ¿Qué estructuras o procedimientos debería proporcionar el Estado para permitir la autorregulación? ¿Sería posible que el Estado asignara a la autorregulación el carácter de obligatoriedad?
2. Siempre que la tarea pueda ser llevada a cabo por órganos no gubernamentales o privados, ¿cómo garantizar que las empresas no gubernamentales de servicios los brinden para el bien común (cobertura nacional, entre otros)? ¿Qué medidas y órganos regulatorios requiere esto? ¿Cómo garantizar la reasignación de tareas a instituciones gubernamentales en caso de un mal desempeño?
3. ¿Puede el problema resolverse en conjunto con órganos privados? ¿Qué requisitos para el diseño legal de estas relaciones de cooperación deberían imponerse? ¿Qué diseño práctico es adecuado y necesario para posibilitar o apoyar dichas relaciones en términos organizacionales?
4. Si parece que el problema solo puede resolverse adecuadamente sobre la base de un programa u otra base focalizada, ¿qué contenido mínimo de regulación es requerido por el Estado de derecho (por ejemplo, estipulaciones sobre competencia, metas, procedimientos, etc.)?

Fuente: OECD (2005), *Alternatives to Traditional Regulation*, OECD Publishing, París; OECD (2010c), *Better Regulation in Europe: Germany 2010*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264085886-en*; y Government of Australia (2010), *Best Practice Regulation Handbook*, Canberra.

Entre los ejemplos de autorregulación, importantes para impulsar el emprendimiento y contribuir a la mejora de la calidad regulatoria en Colombia, se pueden citar las cámaras de comercio, que son entidades privadas con funciones regulatorias delegadas, de acuerdo con la Ley 28 de 1931, tales como el mantenimiento de registros públicos. Esto ha contribuido a desarrollar un programa para formalizar nuevas empresas y para mejorar y simplificar los procedimientos para su registro. Actualmente, hay 57 cámaras de comercio en Colombia afiliadas a la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras). La SIC tiene la atribución de supervisar y de sancionar a las cámaras de comercio.

En el sector financiero, hay varios ejemplos de autorregulación, uno de los cuales es la corporación Autorregulador del Mercado de Valores (AMV). La AMV es una entidad privada a escala nacional, regida por la Constitución Política, las normas civiles y la Ley 964 de 2005, que regulan la manera en que el gobierno gestiona e invierte recursos originados en la bolsa de valores. La AMV se estableció en 2006 y la Superintendencia Financiera le delegó facultades autorregulatorias mediante la Resolución 1171 de julio de 2006 (*www.amvcolombia.org.co/*).

Revisión legal de propuestas regulatorias

La Secretaría Jurídica de la Presidencia (SJ) es la principal institución a cargo de la revisión legal de las propuestas regulatorias, sobre todo, en lo referente a proyectos de leyes y decretos elaborados por instituciones del Poder Ejecutivo. La SJ se concentra en la precisión jurídica de los proyectos y en su constitucionalidad para evitar que futuras leyes o decretos se rechacen, bien sea por la institución de origen, una de un nivel más alto o después de una apelación al Consejo de Estado. El nivel más alto de revisión legal en Colombia está a cargo de la Corte Constitucional, la cual analiza no solo los procedimientos para expedir leyes, sino también su contenido para asegurar que estén conformes al marco constitucional. Por consiguiente, la constitucionalidad de las leyes es revisada por la Corte Constitucional, mientras que la de las resoluciones expedidas por las comisiones de regulación está a cargo del Consejo de Estado.

Recuadro 5.7. **Mejorar las técnicas legales en Francia**

En **Francia**, la Secretaría General de Gobierno desempeña una función importante como "guardia de control" en la supervisión de la elaboración de legislación y regulaciones. Además de su papel en un punto inicial de la programación del trabajo gubernamental, interviene en etapas decisivas en la preparación de propuestas de legislación. En ciertos casos, la legislación y el departamento de calidad jurídica (dentro de la Secretaría General de Gobierno) pueden contribuir a las primeras etapas de preparación de la legislación al aportar conocimientos expertos, por ejemplo, acerca de un problema legal o de la evaluación de impacto. En cualquier caso, el departamento interviene en las fases finales de preparación del texto, antes de someterlo al Consejo de Estado. Brinda sus conocimientos especializados al Gabinete del Primer Ministro en arbitraje durante la etapa de validación interministerial de proyectos de leyes o regulaciones. Asimismo, interviene antes de que las regulaciones (decretos y órdenes) se presenten para firma por parte del primer ministro o del presidente de la República previamente a su publicación en el Diario Oficial. Este control se relaciona tanto con la legalidad del proyecto de ley como con la calidad editorial de la legislación. La entidad elabora el programa semestral del trabajo gubernamental, sobre la base de propuestas ministeriales, y la programación de los textos habilitadores. Asegura la validez y la calidad de los proyectos de legislación presentados en las reuniones del Consejo de Ministros y, de esta manera, lleva a cabo una comprobación retroactiva del control realizado por el Consejo de Estado. El Consejo emite una recomendación sobre la validez de la legislación. De manera más específica, cuando examina los proyectos de legislación, aporta sus opiniones sobre:

Recuadro 5.7. **Mejorar las técnicas legales en Francia** *(cont.)*

- la presentación, asegurándose de que el proyecto de ley esté bien redactado;
- la validez, comprobando el cumplimiento de las reglas de competencia y, respecto al contenido, el cumplimiento de la legislación jerárquicamente superior; y
- la conveniencia, haciendo una evaluación de las ventajas y desventajas de la legislación.

El Gobierno no está obligado a seguir las recomendaciones del Consejo de Estado, pero solo puede promulgar el proyecto adoptado por este o la propuesta en su etapa inicial. Sin embargo, si decide no prestar atención a una irregularidad señalada por el Consejo de Estado, corre un mayor riesgo de entrar en litigios. Aun cuando la recomendación del Consejo de Estado en su forma consultiva no incluya sus partes contenciosas, es muy raro que el análisis central sea diferente. El Gobierno tiene la opción de consultarlo para solicitar una recomendación sobre cualquier otra legislación. La recomendación del Consejo de Estado es secreta, pero el Gobierno puede darla a conocer y el informe anual del Consejo puede referirse a ciertas recomendaciones *ex post*.

Fuente: OECD (2010b), *Better Regulation in Europe: France 2010*, OECD Publishing. doi: *10.1787/9789264086968-en*.

La SJ es una unidad pequeña sin el personal suficiente para supervisar la calidad regulatoria. Si bien actúa como coordinadora para resolver inconsistencias jurídicas en lo que se refiere a proyectos de leyes y decretos, su función de control de calidad en la generación de regulaciones subordinadas es bastante limitado, debido a que los departamentos jurídicos de las instituciones públicas son los principales responsables de dicha tarea. En la mayoría de los casos, la SJ no se centra en el contenido del proyecto, excepto para garantizar que sea sólido desde el punto de vista jurídico. Cualquier inquietud significativa se soluciona mediante otros mecanismos de coordinación *ad hoc*, entre otros, debates dentro de los sectores, antes de que el proyecto de ley o decreto llegue a la SJ. La SJ ha intervenido también en la promoción de mejores prácticas de redacción legal mediante la elaboración, por ejemplo, de guías para este fin.

Potencial para el uso del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)

Entre las diversas herramientas de gestión regulatoria, el uso del AIR tiene particular importancia en los países de la OCDE como un mecanismo sistémico para evaluar *ex ante* los beneficios de las propuestas regulatorias y valorar si los beneficios estimados de la regulación propuesta exceden los costos estimados. La OCDE es una defensora de larga data del uso del AIR para tal fin.[13] En la edición de 2012 de la *Recomendación del Consejo sobre política y gobernanza regulatoria* (OECD, 2012), se sugiere a los gobiernos integrar el AIR en las etapas iniciales del proceso de política pública para la formulación de nuevas propuestas regulatorias, identificar con claridad los objetivos de política pública y evaluar la necesidad de una regulación y su eficacia y eficiencia para lograr esos objetivos, así como considerar medios distintos de la regulación e identificar las ventajas y desventajas de los diferentes enfoques analizados para adoptar el mejor.

En Colombia, no es obligatorio llevar a cabo el AIR. Sin embargo, hay varias iniciativas piloto para explorar la viabilidad de implementar este instrumento:

- Estudio de Impacto Normativo (ESIN). De acuerdo con el *Manual para la expedición de textos normativos – proyectos de decreto y resoluciones*,[14] al elaborar proyectos de decretos y resoluciones debe llevarse a cabo un ESIN para establecer la necesidad de expedir, modificar o derogar un instrumento jurídico. La elaboración de un ESIN es obligatoria para los ministerios y los departamentos administrativos cuando preparan proyectos de decretos y resoluciones, que requieren la firma del presidente. El ESIN propone una evaluación del impacto económico del proyecto, en términos de marco de

tiempo y de las medidas requeridas para ajustarse a la nueva regulación. Numerosos ministerios utilizan ese instrumento para elaborar sus proyectos de regulación. Por ejemplo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible contempla los impactos legal, económico y ambiental en la redacción de sus disposiciones jurídicas.

- De acuerdo con el Decreto 2696 de 2004, se requiere que las tres comisiones de regulación realicen una forma de evaluación *ex ante,* que analizará los impactos económicos en diferentes actores, como parte de la elaboración de nuevas regulaciones. Sin embargo, no se utilizan metodologías estandarizadas para este propósito. Por ejemplo, la Comisión de Regulación de Comunicaciones elabora un modelo de evaluación *ex ante* para todos los proyectos, el cual se publica como parte de los documentos que respaldan el proyecto de regulación e incluye información sobre el problema identificado, las posibles alternativas y la evaluación de impacto de cada una de estas. La publicación de los documentos es la base para el proceso de consulta.
- El MCIT implementó el Proceso de Elaboración y Expedición de Reglamentos Técnicos (PEERT), el cual incluye una evaluación *ex ante* como parte de los pasos en la preparación de regulaciones técnicas. En este caso particular, el AIR consta de algunos pasos básicos: identificar el problema y las alternativas a las regulaciones técnicas, así como los costos de su implementación. Según el riesgo estimado, el MCIT tiene la discreción para llevar a cabo un análisis más profundo.[15] En el marco de cooperación con el Gobierno de Canadá, el MCIT completó su primer AIR en diciembre de 2012, durante la actualización de la norma técnica para aparatos domésticos que funcionan con gas. Este AIR incorporó un análisis de costo-beneficio. El MCIT estableció una política interna para requerir que, a partir del 1 de enero de 2013, todos los nuevos proyectos de normas técnicas se acompañen de un AIR. De igual forma, las normas técnicas en vigor se revisarán durante 2013-2014, aplicando la evaluación de impacto regulatorio.[16]
- De conformidad con la Ley 962 de 2005 y el Decreto 4669 de 2005, el DAFP debe evaluar los costos de implementación y aquellos que se imponen a los usuarios por los trámites nuevos. Por tanto, está a cargo de aplicar restricciones para crear nuevos trámites. El AIR revisado por el DAFP debe incluir una descripción del trámite y su justificación legal; una propuesta de diseño para el proceso del trámite; los beneficios probables para la entidad pública y los usuarios; la falta de soluciones alternativas a costos más bajos; los costos de implementación, y los recursos financieros requeridos para ella. El DAFP es responsable de analizar las evaluaciones de impacto elaboradas por las diversas entidades nacionales. Estos documentos no se publican de manera frecuente.
- La SIC lleva adelante un estudio *ex ante* sobre propuestas regulatorias de otras entidades gubernamentales para evaluar su impacto en la competencia.

Plan de trabajo para implementar el AIR sobre la base de las buenas prácticas internacionales

El AIR es fundamental para consolidar un enfoque regulatorio integral, puesto que es una herramienta que proporciona elementos objetivos, tales como costos, beneficios y opciones, para la toma de decisiones. Un sistema AIR solo puede consolidarse y mejorarse con el tiempo y siguiendo diferentes etapas en las que hay que tomar en cuenta una combinación de elementos. El plan de trabajo para poner en práctica el AIR en Colombia requiere evaluar los aspectos siguientes:

Aumentar al máximo el compromiso político con el AIR. La experiencia de la OCDE muestra que el uso del AIR para apoyar la reforma debe ser avalado por los niveles gubernamentales más altos. El AIR tiene que ser respaldado por un instrumento jurídico que lo haga obligatorio para las entidades dentro de la administración (véase el recuadro 5.8).

Recuadro 5.8. **Máximo compromiso político con el AIR**

En los países de la OCDE se trabaja con diversos sistemas de AIR, de acuerdo con sus respectivos contextos administrativos, económicos, políticos y culturales. Sin embargo, según se ha observado por la experiencia internacional, los sistemas de AIR más exitosos son aquellos en los que hay un claro compromiso político con el uso de la herramienta. Tal compromiso puede expresarse de varias formas, pero la más común es un claro reconocimiento de la obligación de llevar a cabo el AIR, su función en la toma de decisiones y la manera en que esta herramienta contribuye a promover la calidad regulatoria en el país.

En los **Estados Unidos**, la principal herramienta para medir los efectos de las propuestas de regulaciones federales es el AIR, creado en 1974 al incluir el análisis de costo-beneficio en las Evaluaciones del Impacto de Inflación. De hecho, Estados Unidos fue el primer país en adoptar requisitos generales para el análisis costo-beneficio de la regulación. Desde 1981 se exige un AIR completo para todas las regulaciones sociales significativas mediante una orden ejecutiva, asignándose la responsabilidad del control de calidad a la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB, por sus siglas en inglés). El valor del AIR ha aumentado considerablemente debido a su total integración al proceso de consulta pública. En los Estados Unidos el compromiso político con el AIR ha llegado al nivel más alto. Desde sus inicios en 1981, la obligación de realizar el AIR se ha transmitido a través de órdenes ejecutivas. Además, desde 1981 cada Presidente ha emitido su propia revisión del AIR, reafirmando el compromiso con esta herramienta.

En **México**, el uso del AIR se formalizó en 2000 por medio de enmiendas a la ley federal de Procedimiento Administrativo. El AIR adquirió carácter obligatorio para todos los tipos de medidas legales de aplicación general que generan costos de cumplimiento, desde la emisión de formularios hasta la elaboración de normas de implementación de mayor importancia. Estos deben presentarse ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), excepto en lo que respecta a temas que la ley excluya explícitamente, como los de naturaleza fiscal o los actos de administraciones subnacionales (estados o municipios). Los ministerios y órganos reguladores son responsables de elaborar los análisis, en tanto la COFEMER se encarga de revisarlos. Los AIR incluyen la descripción de objetivos, obligaciones por imponer, alternativas consideradas, costos y beneficios potenciales, así como también los resultados de la consulta pública.

Fuente: OECD (1999), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in the United States 1999*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264173989-en*; y OECD (2004), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Mexico 2004: Progress in Implementing Regulatory Reform*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264017528-en*.

Los diversos intentos para instaurar el AIR demuestran que en Colombia aún es necesario institucionalizar formalmente el compromiso político en el uso de esta herramienta. La falta de un órgano de supervisión de la calidad regulatoria contribuye a la dispersión del compromiso político, ya que varias instituciones afirman que realizan algún tipo de evaluación de impacto *ex ante*, pero no hay guías, criterios, metodología ni obligaciones claros para llevar a cabo el AIR.

Asignar cuidadosamente responsabilidades para los elementos del programa de AIR. La experiencia de los países de la OCDE indica que el AIR fracasa si se deja por completo en manos de los entes reguladores, pero también si está demasiado centralizado. Para asegurar la propiedad del instrumento por parte de los entes reguladores, y al mismo tiempo establecer medidas de control de calidad y congruencia, a menudo las responsabilidades del AIR se comparten entre los ministerios y una unidad central de control de calidad.

En el caso particular del AIR, la falta de un órgano de supervisión central limita la función de control de calidad, por la cual se asigna a una institución central la responsabilidad de revisar la calidad del AIR y garantizar que al preparar el análisis se apliquen los debidos criterios y estándares.

El primer intento de contar con un mecanismo como este data del Decreto 4669 de 2005, el cual estableció que el DAFP tiene la función de autorizar la implementación de un nuevo trámite y que las instituciones públicas son responsables de presentar un AIR para obtener tal autorización. La misma instrucción fue reiterada en el reciente Decreto 0019 de 2012, el cual estipuló que el Departamento tiene que revisar y aprobar evaluaciones preparadas por instituciones públicas autorizadas para implementar trámites, en los niveles nacional y local, en caso de que quisieran registrar nuevos. Sin embargo, la práctica sugiere que las entidades reguladoras todavía necesitan comprender mejor su función como ejecutores del AIR, ya que la calidad del análisis puede desarrollarse y perfeccionarse, y se pueden mejorar los criterios y estándares aplicados.

Capacitar a los entes reguladores. Es fundamental que los entes reguladores tengan las capacidades necesarias para preparar evaluaciones económicas de calidad, lo que incluye comprender la manera en que el AIR contribuye a asegurar la calidad regulatoria, así como entender los requisitos metodológicos y las estrategias de recopilación de datos. Todas las herramientas de toma de decisiones complejas, como la generación de AIR adecuados, exigen un proceso de aprendizaje.

En Colombia no hay un programa integral de capacitación en metodologías de AIR para funcionarios públicos. Ciertas instituciones pioneras en su uso están desarrollando sus propios programas de formación de capacidades y, por consiguiente, algunas han avanzado más que otras. Actualmente, la Dirección de Regulación del MCIT está desarrollando un marco para instaurar el uso del AIR en el caso de regulaciones técnicas. Esto incluye un programa de capacitación inicial, así como la preparación de formularios y guías para este fin.

Utilizar un método analítico coherente pero flexible. La OCDE recomienda, como principio clave, que las regulaciones deberían "generar beneficios que justifiquen los costos, considerando los efectos distributivos en la sociedad". Un análisis de costo-beneficio es el método preferido para considerar los impactos regulatorios, debido a que se orienta a desarrollar políticas públicas que cumplan el criterio de aumentar al máximo el bienestar.

A pesar de los esfuerzos que realizan varias instituciones actualmente, en la administración colombiana no hay un único enfoque de AIR. El Decreto 1345 de 2010 contiene elementos iniciales de evaluación de impacto, los cuales incluyen guías para la aplicación de técnicas jurídicas cuando los ministerios y departamentos administrativos preparen proyectos de decretos y resoluciones. Algunos elementos de esas guías seguirían la lógica del AIR, en particular en cuanto a la definición del problema, el objetivo de la intervención gubernamental y la identificación de posibles grupos afectados. Pero la evaluación no profundiza en el análisis de costos y beneficios, ya que se limita a definir la necesidad de intervención. Una limitación específica es que se supone que el ESIN se realiza para el proyecto de regulación, por lo que no es claro si el documento se prepara antes de que se tome la decisión de regular.

Algunas Comisiones de Regulación emprenden una forma de análisis *ex ante* con el uso de metodologías concretas. La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) lleva a cabo un análisis de costo-beneficio. Para la Comisión de Regulación de Comunicaciones, la metodología empleada respecto al análisis *ex ante* se basa en principios de buena gobernanza, como proporcionalidad, focalización, congruencia, rendición de cuentas y transparencia. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) estableció algunas etapas para realizar análisis *ex ante*, sobre la base de una primera etapa en la que se presenta un plan detallado y se requiere que el estudio examine la sostenibilidad, viabilidad y dinámica del sector; una etapa adicional, en la que es necesario realizar un análisis de costo-beneficio de los servicios de agua potable y saneamiento, y una etapa final para evaluar la calidad de la regulación que se propone. La Comisión de Regulación en Salud incorporó, en su análisis, una evaluación de la eficacia y la seguridad, del impacto económico e impacto financiero.[17]

Focalizar los esfuerzos de AIR. El AIR representa un proceso difícil que a menudo afronta la oposición de funcionarios de ministerios que no están familiarizados con la revisión externa o que tienen restricciones de tiempo y recursos. La preparación de un AIR adecuado es una tarea que requiere un uso intensivo de los recursos por parte de los redactores de las regulaciones.

Recuadro 5.9. **Focalizando los esfuerzos del AIR en países de la OCDE**

En los **Estados Unidos**, se requiere un análisis completo de costo-beneficio en los siguientes casos: si una medida regulatoria se considera "económicamente importante", si se espera que represente costos anuales que excedan USD 100 millones, si es probable que imponga un aumento considerable en los costos de un sector o región específicos, o si tiene efectos adversos importantes en la competencia, el empleo, la inversión, la productividad o la innovación. La Oficina de Gestión y Presupuesto de los Estados Unidos revisa alrededor de 600 regulaciones al año (esto representa un 15-57 % de las regulaciones publicadas), de las cuales menos de 100 (1-2% de las regulaciones publicadas) se consideran "económicamente significativas".

Corea ha implementado mecanismos para focalizar el AIR. En abril de 2004, el Comité de Reforma Regulatoria (CRR) decidió orientar su revisión de AIR hacia quienes trabajan con "regulaciones centrales", mientras que los AIR realizados sobre otras regulaciones están sujetos a revisión por parte del Comité Interno de Reforma Regulatoria (CIRR) del ministerio pertinente. Las regulaciones centrales son las que poseen estas características:

- tienen más de 10 mil millones de wons (alrededor de 8.5 millones de euros) de costo anual de impacto regulatorio;
- afectan a más de un millón de personas reguladas;
- explícitamente restringen la competencia;
- son excesivas o irrazonables en vista de los estándares internacionales; o
- son catalogadas por el CRR como necesitadas de revisión debido a que una regulación es polémica entre ministerios o actores interesados, o tienen ramificaciones sociales y económicas importantes.

Se trata de un mecanismo útil para que el CRR concentre su vigilancia y los recursos en las regulaciones que puedan tener impactos económicos o sociales significativos, asegurando a la vez que los AIR llevados a cabo sobre regulaciones no centrales estén sujetos a vigilancia y control de calidad por parte del CIRR de cada ministerio.

Fuente: www.whitehouse.gov/omb/inforeg, consultado el 20 de marzo de 2012 y OECD (2007), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Korea 2007: Progress in Implementing Regulatory Reform*, OECD Publishing. doi: *10.1787/9789264032064-en*.

Según la experiencia, las unidades centrales de supervisión pueden verse abrumadas por una gran cantidad de AIR relativos a regulaciones triviales o de bajo impacto. Los países de la OCDE han optado por enfoques diferentes para focalizar el AIR (véase el recuadro 5.9).

El Decreto 1345 de 2010 indica que debe efectuarse alguna forma de evaluación de impacto para proyectos de decretos y resoluciones. No hay un requerimiento similar para los proyectos de ley y las regulaciones subordinadas. Esta es un área en la que la administración colombiana necesitará definir los umbrales y criterios para llevar a cabo el AIR.

Desarrollar e implementar estrategias de recopilación de información. La utilidad de un AIR depende de la calidad de la información empleada para evaluar el impacto. Una evaluación de impacto restringida al análisis cualitativo aporta menos rendición de cuentas de las entidades regulatorias con respecto a sus propuestas. Dado que la necesidad de información se encuentra, de forma sistemática, entre los aspectos más problemáticos para llevar a cabo evaluaciones cuantitativas, el desarrollo de estrategias y guías de orientación para los ministerios es esencial a fin de desarrollar un programa exitoso de AIR cuantitativo.

No hay evidencia clara de que la información y los datos se utilicen sistemáticamente en Colombia para apoyar decisiones regulatorias. Algunas instituciones elaboran documentos de

respaldo que incluyen información, pero el nivel de análisis aún podría mejorarse, basándose en la disponibilidad de información.

Integrar el AIR al proceso de formulación de políticas públicas, comenzando lo más pronto posible. Con el tiempo, esta integración garantizará que las disciplinas de ponderar costos y beneficios, de identificar y considerar alternativas, así como de elegir la política de acuerdo con su capacidad para cumplir objetivos, se conviertan en una rutina para desarrollo de políticas públicas. De no integrarse esta herramienta, la evaluación de impacto se convierte sencillamente en una justificación *ex post* de decisiones ya tomadas y poco contribuye a mejorar la calidad regulatoria. La integración es un proceso a largo plazo, que a menudo implica cambios culturales importantes en los ministerios reguladores. La temprana integración del AIR al proceso de política pública podría requerir incentivos más convincentes y posibles sanciones por incumplimiento. Aún más importante, podría requerir que los diseñadores de políticas públicas se convenzan del valor agregado del AIR y lo exijan en consecuencia.

La falta de un uso sistemático del AIR en Colombia indica que la herramienta aún no es un mecanismo para alimentar el proceso de toma de decisión en etapas tempranas. El desafío para Colombia es diseñar un mecanismo efectivo que facilite el uso del AIR en la toma de decisiones, brindando, tan temprano como sea posible, evidencia de los costos y beneficios potenciales de las intervenciones regulatorias.

Comunicar los resultados. Los supuestos y los datos utilizados en los AIR pueden mejorar si se testean mediante la divulgación y la consulta pública. Publicar los AIR, junto con textos de proyectos de regulaciones como parte del procedimiento de consulta, es una sólida manera de mejorar la calidad de la información disponible sobre las nuevas regulaciones y, al hacerlo, de perfeccionar la calidad de las regulaciones mismas.

La información actual sobre decisiones regulatorias disponibles para el público en Colombia se relaciona con documentos de respaldo y algunas justificaciones preparadas por ciertas instituciones cuando se adoptan las regulaciones. En consecuencia, hay margen para mejorar la calidad de la información pertinente proporcionada al público, incluidos los resultados de análisis *ex ante*.

Hacer partícipe al público ampliamente. La participación del público en los AIR presenta beneficios considerables. El público, especialmente el afectado por las regulaciones, puede contribuir con los datos necesarios para completar AIR de calidad. La consulta puede también brindar controles importantes sobre la viabilidad de las propuestas, la gama de alternativas consideradas y el grado de aceptación de la regulación propuesta por parte de los actores afectados. El uso extensivo de estrategias diferentes, como la consulta, puede considerarse un medio importante para recabar información e integrar al público en el proceso de toma de decisiones. El desafío consiste en utilizar esta información de manera estructurada y crítica, evitando la promoción de intereses particulares.

En el contexto administrativo actual de Colombia, las comisiones de regulación incluyen evaluaciones técnicas para comprender los posibles impactos *ex ante* como parte del paquete que se presenta al público con el proyecto. Todos los documentos se publican en Internet y esto representa el comienzo del periodo de consulta pública. La participación del público se considera un aporte a la elaboración del proyecto y, una vez que se toma una decisión regulatoria, la institución tiene que redactar un documento en donde la explique.

Los análisis *ex ante* generados por los ministerios u otras instituciones reguladoras son también parte de la preparación de un proyecto, pero no se hacen públicos de manera sistemática. Por su parte, los AIR sobre trámites requeridos por el DAFP usualmente no se publican.

Aplicar el AIR a regulaciones existentes, así como a las nuevas. El AIR es tan útil para revisar la regulación existente como lo es para evaluar nuevas medidas regulatorias propuestas. De hecho, la revisión de las regulaciones existentes implica menos problemas de datos, por lo que la calidad del análisis resultante puede ser mejor. La aplicación coherente de AIR a las

regulaciones existentes es una prioridad clave. Conviene incluir en el análisis segmentos de la estructura regulatoria que no estén directamente sujetos a disciplinas gubernamentales, como las regulaciones de gobiernos locales o medidas de entes reguladores independientes.

Las comisiones de regulación están obligadas a realizar una evaluación de impacto de su marco regulatorio cada tres años. Esta forma de análisis *ex post* podría servir como base para una revisión más sistemática de las regulaciones en vigor.

Evaluación y recomendaciones

El Gobierno de Colombia (GOC) debería desarrollar un conjunto común y obligatorio de estándares y requisitos administrativos para preparar regulaciones de la máxima calidad y sustentadas en evidencia.

Colombia ha realizado claros esfuerzos para implementar una serie de requisitos administrativos a fin de mejorar la elaboración de las regulaciones, tales como el uso de agendas regulatorias, obligaciones de comunicación y lenguaje claro. Sin embargo, están dispersos en varios instrumentos legales y su implementación se limita a algunas instituciones. Por consiguiente, no hay una tendencia general ni un compromiso con su uso en toda la administración.

La falta de mecanismos de control de calidad y supervisión que aseguren la coordinación y un uso sistemático de estos requisitos también contribuye a depender de la voluntad de las instituciones para cumplir con ellos. Dado que ninguna entidad hace un control de calidad del proceso para diseñar nuevas regulaciones de manera sistemática, es muy posible que las instituciones decidan qué herramientas utilizar y cuáles descartar, lo cual provoca incongruencias. Las instituciones reguladoras en Colombia, pese a las mejoras logradas con el tiempo, aún carecen de un uso sistemático de herramientas regulatorias para optimizar el desarrollo de nuevas regulaciones.

Por lo expuesto anteriormente, sería recomendable revisar los requisitos actuales y adoptar un enfoque integral para lograr transparencia, predictibilidad y comunicación en el diseño de las regulaciones, a modo de estrategia para lograr que sean de calidad. Esto daría paso a la integración de principios clave de buenas prácticas regulatorias en la elaboración de nuevas normas en forma integral y con un enfoque de gobierno completo.

Desarrollar e implementar estándares obligatorios sobre el uso de la consulta pública como medio para hacer partícipes a los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil en el proceso regulatorio y obtener mejores resultados de política pública.

Hay margen para hacer mejoras a las disposiciones actuales para la consulta pública en Colombia. El Gobierno debe establecer una política clara que identifique cómo se llevará a cabo una consulta pública abierta y equilibrada sobre el desarrollo de las regulaciones. Hasta ahora y, en ciertas circunstancias, la consulta equivale a poner a disposición del público un proyecto y esperar que las personas contribuyan a él, dentro de un periodo muy limitado, pues no hay plazos claros de aplicación general respecto al tiempo permitido para la participación. Estas prácticas son pasos iniciales para contar con un uso sistemático de mecanismos de consulta, pero aún queda mucho por hacer para garantizar la participación social en el proceso regulatorio.

En Colombia no hay un requisito único de consulta pública que pudiera homologar las prácticas entre las instituciones, lo que ha generado una variedad de aplicaciones. En algunos casos, los aportes a la consulta se responden y publican, mientras que en otros, quienes participan en el proceso de consulta no reciben retroalimentación. Las instituciones reguladoras también carecen de procedimientos internos claros sobre cómo consultar (por ejemplo, qué métodos usar) y cuáles son los plazos. En este sentido, los procesos de consulta

deben diseñarse de modo que aumenten al máximo la calidad de la información recibida y su eficacia, y orientarse a quienes resulten afectados (por ejemplo, sectores específicos, empresas, sindicatos y organizaciones no gubernamentales).

El proceso de consulta pública se mejoraría si se hiciera obligatorio para todas las instituciones de la administración nacional, estableciendo plazos claros para aceptar comentarios y asegurando que la consulta pública se acompañe no solo del proyecto, sino también de documentos de respaldo que brinden información sobre la decisión que se debate y estimulen la participación, tales como evaluaciones de impacto *ex ante*. Las autoridades regulatorias deberían poner a disposición del público, en la medida de lo posible, todos los materiales pertinentes de expedientes regulatorios, incluidos análisis de respaldo y las razones que sustentan las decisiones regulatorias. Es conveniente que las entidades regulatorias también brinden retroalimentación a los participantes y garanticen que todos los comentarios recibidos se hagan públicos. La consulta debe realizarse en una etapa inicial del proceso para asegurar que contribuya a la mejora de los proyectos de leyes y regulaciones, y se preste debida atención a los comentarios del público.

Recuadro 5.10. **Promoción de técnicas y prácticas de consulta en el Reino Unido**

En el **Reino Unido**, los Principios de Consulta del Gobierno aplican los fundamentos de la reforma del servicio civil al enfoque gubernamental de consulta. Los principios integran la consulta en el proceso de diseño de políticas públicas, lo cual significa que estas pueden avanzar con mayor rapidez y a la vez con mayores aportes, en las etapas iniciales del proceso, por parte de los actores interesados. El Plan de Reforma del Servicio Civil compromete al Gobierno a mejorar el diseño e implementación de políticas públicas con un mayor enfoque en robustecer la evidencia, la transparencia y en involucrar a grupos clave en una etapa inicial del proceso. Como resultado, el Gobierno está mejorando la forma de consulta al adoptar un enfoque más proporcionado y focalizado, por lo que el tipo y la magnitud del compromiso son proporcionales a los impactos potenciales de la propuesta. Se hace hincapié en comprender los efectos de una propuesta y centrarse en un compromiso real con grupos clave en vez de seguir un proceso establecido. Los Principios de Consulta clave son los siguientes:

- Los departamentos seguirán una gama de escalas de tiempo en vez de estandarizarse en un periodo de 12 semanas, en particular cuando se haya producido un amplio involucramiento.
- Los departamentos necesitarán pensar más en la manera de relacionarse y consultar a quienes resultan afectados.
- La consulta debe ser “digital por defecto”, pero es importante utilizar otras formas donde se necesiten para llegar a los grupos afectados por una política pública.
- Los principios del pacto entre el Gobierno y los sectores voluntario y comunitario continuarán respetándose.

Antes de estos principios, el Código de Práctica de Consulta estableció siete criterios:

- Cuándo consultar: la consulta formal debe tener lugar en una etapa en la que haya oportunidad para influir en el resultado de las políticas.
- Duración de los ejercicios de consulta: generalmente las consultas se realizan durante 12 semanas por lo menos, considerando mayores escalas de tiempo cuando sea posible y adecuado.
- Claridad del alcance y el impacto: los documentos de consulta deberán ser claros respecto al proceso de consulta que se propone, la posibilidad de influenciar la decisión y los costos y beneficios esperados de las propuestas.
- Accesibilidad de los ejercicios de consulta: los ejercicios de consulta deben diseñarse de modo tal que resulten accesibles y que se orienten, claramente, a las personas a las que deben llegar.
- La carga de la consulta: para que las consultas sean eficaces y se logre el compromiso de los consultados con el proceso es esencial mantener la carga de la consulta en un nivel mínimo.

Recuadro 5.10. **Promoción de técnicas y prácticas de consulta en el Reino Unido** *(cont.)*

- Capacidad de respuesta de los ejercicios de consulta: las respuestas a la consulta deben analizarse cuidadosamente y se debe brindar retroalimentación clara a los participantes una vez concluida.
- Capacidad de consulta: los funcionarios que lleven a cabo las consultas deben solicitar orientación sobre la manera de realizar un ejercicio de consulta eficaz y compartir lo que aprendieron de la experiencia.

Fuente: www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/consultation-principles-guidance, consultado el 5 de marzo de 2013.

Para fines regulatorios, se deben fomentar técnicas de consulta adicionales, en particular antes de que se tomen las decisiones. La consulta es una herramienta clave para obtener información y datos al realizar AIR. Por consiguiente, debería reconocerse como un paso fundamental en el proceso de AIR y fomentarse entre los reguladores como una manera de obtener información valiosa que pudiera resultar útil al analizar los posibles impactos de las intervenciones regulatorias.

El GOC debería integrar el uso sistemático del AIR en el proceso de formulación de políticas públicas.

La instauración del AIR en la administración colombiana necesita no solo tomar en cuenta aspectos administrativos, económicos, políticos y culturales, sino también responder a buenas prácticas internacionales. En ese sentido, el caso colombiano tiene posibilidades en principio, las cuales pueden aprovecharse para diseñar un sistema de AIR adecuado.

A medida que el GOC desarrolle su política regulatoria, convendría que diseñe el sistema para incorporar el AIR en el proceso de formulación de políticas públicas, no como una herramienta aislada sino como parte de un marco que puede incluir, entre otras, algunas herramientas actualmente en uso, como el análisis legal y de competencia. Esto requiere una profunda revisión de las prácticas vigentes de formulación de políticas públicas para simplificarlas de modo que las cargas impuestas a funcionarios públicos se racionalicen, creando mejores condiciones para la implementación e institucionalización del AIR. Un sistema de AIR que estandarice las buenas prácticas de formulación de políticas públicas en todo el gobierno ayudará a lograr mejores resultados sociales, ambientales y económicos.

Por lo tanto, el diseño de un sistema de AIR para analizar un problema de política pública y potenciales soluciones alternativas debe ser prioritario en la política regulatoria de Colombia. El esfuerzo implicaría alinear a los diferentes actores que tendrían que participar en el sistema, asignarles responsabilidades, desarrollar los recursos para la puesta en marcha del sistema, crear conciencia y capacidades, así como asegurarse del compromiso político en diferentes niveles del gobierno y aplicar proyectos piloto del sistema. Evidentemente, esto no puede lograrse de un día para otro; tiene que ser un proceso gradual y continuo. Sin embargo, conviene identificar a los actores clave y convocarlos para crear consenso.

La alineación de agencias y ministerios requiere un conjunto deliberado de esfuerzos. Primero, a medida que el GOC determine dónde establecer la función de control de calidad regulatoria, es importante que brinde orientación y desarrolle recursos para la implementación del AIR. Varios países de la OCDE, entre ellos Australia, Canadá, España, Irlanda y México han desarrollado manuales de AIR con instrucciones detalladas sobre la manera de preparar el

análisis. Un portal de AIR, con materiales de orientación metodológica, es otra alternativa para la facilitación. Estos recursos no solo apoyan la implementación del AIR, sino que también promueven la coherencia en su aplicación. El desarrollo de la experiencia y la formación de capacidades debería ser también parte de una estrategia a largo plazo para asegurar un AIR de calidad. En efecto, la configuración de un sistema AIR requiere definir con claridad los principios y criterios, así como un programa de formación de capacidades amplio que ayude a los reguladores a dominar técnicas y metodologías particulares necesarias para llevar a cabo análisis sensatos basados en la evidencia.

Además de la facilitación, el respaldo político es un factor *sine qua non* para el AIR. El compromiso político es más eficaz cuando opera en ambos sentidos, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. Para que el sistema funcione es fundamental que las autoridades políticas de más alto nivel se comprometan con la buena gobernanza y la formulación de políticas públicas basadas en la evidencia. Ahora bien, también es cierto que los funcionarios gubernamentales de mayor nivel, que entienden la necesidad de contar con mejores prácticas de expedición de regulaciones, así como los beneficios de un sistema de AIR, pueden abogar por el uso de la herramienta y reunir el apoyo político institucional necesario. De ahí la utilidad de identificar a los defensores políticos del AIR ("champions", en inglés), que pueden ser servidores públicos de alto nivel, políticos de prestigio e incluso actores externos (por ejemplo, organizaciones empresariales o centros de estudio influyentes) con las calificaciones necesarias para fomentar la reforma.

De hecho, para tener un sistema de AIR fuerte y sostenible, se requiere que en él participen diferentes actores, no solo la administración pública. Grupos empresariales, centros de estudios, los medios, legisladores y académicos pueden desempeñar una función relevante. Por ejemplo, los grupos empresariales pueden recomendar la elaboración de los AIR de calidad para respaldar la consulta, vinculando estas dos herramientas y creando presión para que la administración las adopte como prácticas estándar. De igual manera, los legisladores podrían requerir un AIR para apoyar los debates de proyectos de leyes y enmiendas. Desarrollar una red como esta, de participantes activos en el proceso, requiere una campaña de sensibilización dirigida a grupos específicos que aclare de qué manera contribuirían al sistema y se beneficiarían con él.

Diversas instituciones, como los ministerios y las comisiones de regulación, elaboran documentos de apoyo cuando se proponen nuevas leyes y regulaciones. Recientemente se han realizado proyectos piloto, en los que se implementa el análisis de costo-beneficio. Sin embargo, dichos proyectos se han orientado sobre todo a desarrollar capacidades dentro de los ministerios y agencias, pero no hacia el desarrollo de un sistema de AIR como el descrito anteriormente. En esta etapa tal orientación puede ser lógica, pero los proyectos piloto serían más útiles si comprometieran a otros actores, permitiéndoles identificar de qué forma les servirían los AIR y creando incentivos para que la administración los utilice de manera coherente. Las iniciativas piloto podrían concentrarse en propuestas regulatorias de alto impacto, de modo que sea más factible la participación de los grupos afectados.

Desde el punto de vista metodológico, aun cuando la mayoría de los ejemplos actuales carecen de algunos de los atributos clave del AIR, constituyen los primeros pasos para construir un análisis sólido que pueda incluir una definición apropiada del problema, la evaluación de alternativas y un análisis de los impactos de las opciones propuestas. Por consiguiente, es recomendable que la implementación del AIR tome en cuenta prácticas actuales que puedan mejorarse con el tiempo.

El diseño institucional del sistema de AIR dependerá, en gran medida, de la evolución de los mecanismos de coordinación para la calidad regulatoria y la probable configuración de una unidad con funciones de supervisión. Por consiguiente, es importante asegurar que el AIR se

entienda como una herramienta para mejorar la calidad regulatoria, en el que, con el tiempo, se instaure un mecanismo de control de calidad de manera centralizada como parte del sistema.

Las buenas prácticas indican que el AIR debe ser proporcional a la importancia de la regulación: si se espera que los impactos de las propuestas regulatorias sean significativos, la evaluación de costos, beneficios y riesgos debería ser, en lo posible, cuantitativa. Cuando sea pertinente, conviene que el análisis también proporcione descripciones cualitativas de los impactos que sean difíciles o imposibles de cuantificar, como equidad, justicia y efectos distributivos. También requiere salvar las diferencias entre los niveles técnicos y políticos, para asegurar que los resultados del AIR contribuyan a la toma de decisiones.

Colombia podría aprovechar los esfuerzos de cooperación internacional actuales, como Latin-REG y su relación comercial privilegiada con países como Canadá, para aprender de las experiencias de otros países en la implementación y gestión de un sistema de AIR que distinga entre regulaciones de alto y de moderado impacto. Además, en el contexto de esta revisión, la OCDE ayuda a las instituciones colombianas a desarrollar capacidades para emprender el AIR y puede continuar haciéndolo sobre la base de una cooperación subsecuente.

Recuadro 5.11. **Experiencia internacional en orientación para llevar a cabo un AIR**

La *Guía de Victoria sobre Regulaciones* brinda un marco para el diseño y evaluación de regulación gubernamental. La *Comisión de Competencia y Eficiencia de Victoria* (VCEC, por sus siglas en inglés) constituye un buen ejemplo de orientación metodológica para preparar un AIR. La Comisión se reúne con los departamentos que elaboran los AIR en la etapa inicial del proceso de desarrollo de políticas públicas y en momentos clave. También ofrece talleres de formación regulares y gratuitos para los funcionarios encargados de la preparación del AIR para darles una introducción sobre el proceso y brindarles las herramientas para realizar análisis de calidad (por ejemplo, el análisis costo-beneficio). La VCEC puede discutir la calidad de la definición del problema, los datos, el análisis y las alternativas examinadas, pero no asume posiciones relacionadas con las políticas públicas. También puede proporcionar listas de consultores para apoyar a los departamentos en la elaboración de AIR, pero no avala a proveedor alguno. Por último, la VCEC ha desarrollado materiales de orientación sobre rentabilidad, recuperación de costos, metodologías de cálculo de costos, valor sugerido de una vida de base estadística y prácticas de consulta, entre otros temas.

En **Canadá**, el *Centro de Conocimiento Regulatorio* (CORE, por sus siglas en inglés) ejerce un fuerte liderazgo y cuenta con conocimiento experto para la implementación de la *Directiva del Gabinete sobre Simplificación Regulatoria,* al brindar asesoría y servicios especializados para ayudar a los departamentos a construir capacidad interna de generación de propuestas regulatorias sólidas y basadas en evidencia, así como facilitar el desarrollo y fomento de mejores prácticas y oportunidades de aprendizaje para los reguladores federales. El CORE está compuesto por un director y cinco expertos en evaluación de riesgos, análisis costo-beneficio, medición del desempeño, evaluación y un "generalista" con una amplia experiencia en diversos aspectos de desarrollo regulatorio, incluida la elección de instrumentos, la cooperación regulatoria, la clasificación y la coordinación normativa. Los expertos del CORE están disponibles para los departamentos a fin de ofrecer la siguiente orientación: i) servicios analíticos (los expertos pueden asignarse a un departamento por periodos de dos semanas a dos meses); ii) función de orientación y asesoría basada en reuniones periódicas para evaluar los avances y brindar retroalimentación; iii) talleres/presentaciones y iv) revisión de pares proporcionando retroalimentación sobre los análisis antes de completar la presentación de regulaciones. El CORE también acepta solicitudes para compartir costos de servicios de consultoría en caso de que los departamentos carezcan de recursos financieros para contratarlos.

Fuente: www.vcec.vic.gov.au y www.tbs-sct.gc.ca, consultado el 8 de noviembre de 2012.

Notas

1. Decreto 3257 de 2008, Artículo 6, la Comisión es responsable de revisar el Plan Nacional de la Calidad, el Programa Anual de Normalización Voluntaria y el Plan Anual de Reglamentos Técnicos, evaluar su desempeño y propender por su debida ejecución.
2. Capítulo II del Decreto 2696 de 2004.
3. La Ley 57 de 1985 ordena la publicación de los actos y documentos oficiales.
4. La Ley 489 de 1998 señala las disposiciones, principios y reglas generales de la administración pública.
5. La Ley 1437 de 2011 expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
6. Este Decreto se refiere a guías generales de técnica normativa en la expedición de decretos y resoluciones por entidades de la rama Ejecutiva del Poder Público.
7. Ley 109 de 2004.
8. La Ley 489 de 1998 que modificó el Artículo 95 del Decreto 2150 de 1995.
9. Particularmente el capítulo IX. Esta Ley expide el Reglamento del Congreso: el Senado y la Cámara de Representantes.
10. El Decreto 1320 de 1998 reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de sus territorios.
11. Ley 1437 de 2011.
12. El Decreto 2646 de 2004 define las reglas mínimas para garantizar la divulgación y participación en las intervenciones de las comisiones de regulación.
13. La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre mejoras en la calidad de las políticas regulatorias, de 1995 *(1995 Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation)* puso énfasis en el papel sistemático del AIR para garantizar que se elijan las opciones de política pública más eficaces y eficientes. El Informe sobre Reforma Regulatoria de la OCDE, de 1997 *(1997 OECD Report in Regulatory Reform)* recomendó que los gobiernos integren el AIR al desarrollo, revisión y reforma de las regulaciones. En 1997 la OCDE publicó una lista de las 10 mejores prácticas en el Análisis de Impacto Regulatorio: Mejores prácticas en países de la OCDE *(Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries).*
14. Decreto 1345 de 2010.
15. Documento preparado por el MCIT sobre "Procedimiento de Elaboración y Expedición de Reglamentos Técnicos, PEERT". El procedimiento de 22 pasos - Buenas Prácticas de Reglamentación Técnica de producto.

16. Se espera que una reforma al Decreto 2269 de 1993 establecerá el requisito de preparar un AIR para proyectos de nuevas normas técnicas. Este requisito se aplicaría a todas las entidades que expidan normas técnicas.

17. El Decreto 2560 de 2012 suprimió la Comisión de Regulación en Salud (CRES) y trasladó las funciones al Ministerio de Salud y Protección Social.

Bibliografía

Gobierno de Australia (2010), *Best Practice Regulation Handbook*, Canberra.

OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012recommendation.htm*.

OECD (2010a), Better Regulation in Europe: Austria 2010, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264094772-en*.

OECD (2010b), *Better Regulation in Europe: France 2010*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264086968-en*.

OECD (2010c), *Better Regulation in Europe: Germany 2010*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264085886-en*.

OECD (2010d), *Better Regulation in Europe: Portugal 2010*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264084575-en*.

OECD (2010e), *Better Regulation in Europe: Sweden*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264087828-en*.

OECD (2010f), *Better Regulation in Europe: United Kingdom 2010*, OECD Publishing. doi: *10.1787/9789264084490-en*.

OECD (2010g), OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia 2010: Towards a Seamless National Economy, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264067189-en*.

OECD (2007), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Korea 2007: Progress in Implementing Regulatory Reform*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264032064-en*.

OECD (2006), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Switzerland 2006: Seizing the Opportunities for Growth*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264022485-en*.

OECD (2005), "Alternatives to Traditional Regulation", *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf.*

OECD (2004), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Mexico 2004: Progress in Implementing Regulatory Reform*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264017528-en*.

OECD (1999), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in the United States 1999*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264173989-en*.

OECD (1997), *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264162150-en*.

Treasury Board of Canada Secretariat (2007), *Guidelines for Effective Regulatory Consultations*, Ottawa.

Capítulo 6

Gestión y racionalización de la regulación en vigor en Colombia

En el capítulo 6 se describen las prácticas de gestión y racionalización que el Gobierno de Colombia aplica para las regulaciones vigentes, en particular un registro centralizado para trámites y servicios, así como diferentes iniciativas de simplificación orientadas a agilizar procesos económicos específicos, como los Centros de Atención Empresarial (CAE), las ventanillas únicas de registro inmobiliario y de comercio exterior, el programa Regulación Competitiva y el Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites (GRAT). Asimismo, se explica la necesidad de que exista una base de referencia para medir las cargas administrativas y el uso de otras herramientas de simplificación, como la regla de la afirmativa ficta. Por último, se ofrecen recomendaciones para mejorar la gestión del acervo regulatorio y focalizar las iniciativas de simplificación en vigor.

Es posible que una regulación "adecuada para los objetivos", que fuera pertinente en un momento dado, resulte obsoleta y anticuada a medida que las circunstancias cambian. Por consiguiente, se requieren evaluaciones y revisiones periódicas para valorar el impacto de las regulaciones y determinar si se están logrando los resultados deseados. Las revisiones también introducen una medida de rendición de cuentas para la política de mejora regulatoria. La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria 2012 propone a los gobiernos "revisar de forma sistemática el inventario de regulación significativa con base en metas de política pública claramente definidas, incluida la consideración de costos y beneficios, a fin de asegurar que las regulaciones estén actualizadas, se justifiquen sus costos, sean rentables y consistentes, y cumplan con los objetivos de política pública planteados".

Las revisiones regulatorias son un complemento de los controles regulatorios *ex ante*, ya que aquellas corrigen los problemas y estos los previenen. De ahí que la revisión del acervo regulatorio sea particularmente importante en Colombia, ya que en la actualidad no hay una evaluación regulatoria *ex ante* que se aplique de manera general al flujo de regulaciones. Ante la falta de controles *ex ante*, una reacción común entre los servidores públicos al afrontar problemas de política pública es regular, lo cual genera un acervo de regulaciones grande y demasiado gravoso que obstaculiza el emprendimiento y la innovación.

Las revisiones regulatorias emplean métodos diversos, desde enfoques generalizados y "estrategias de guillotina" hasta cláusulas de extinción y de revisión automática. Según la OCDE, en muchos casos los entes reguladores tienen una discreción significativa para realizar revisiones, en ausencia de técnicas y criterios de evaluación estandarizados. Cuando esto sucede, las revisiones tienden a convertirse en una práctica *ad hoc* y desordenada que se concentra exclusivamente en cambios marginales a estructuras regulatorias complejas (OECD, 2002, p. 35).

Una vez realizada, la revisión debe acompañarse de medidas para eliminar o simplificar los requisitos regulatorios. De nuevo, las técnicas pueden variar, pero el uso de las TIC y del gobierno electrónico cobra cada vez más importancia como herramienta para la simplificación administrativa.

Revisiones del acervo de regulaciones y trámites

Colombia ha dirigido sus políticas de mejora regulatoria a la simplificación de trámites, lo cual se refleja en la manera en que se aplican las herramientas de gestión de acervos. Nuevamente, el centro de atención son los trámites, no las regulaciones. El GOC no hace un uso sistemático de revisiones regulatorias generalizadas o cláusulas de extinción.[1] Es posible que algunas regulaciones establezcan sus propias fechas de expiración, como la Ley 418 de 1997 (que dota al Estado colombiano de instrumentos para asegurar la eficacia de la justicia), cuya expiración fue retrasada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010.

Recuadro 6.1. **Enfoques alternativos para las revisiones regulatorias**

La experiencia internacional ilustra varios enfoques para las revisiones regulatorias:

- Desechar y construir: Este enfoque implica hacer una revisión y reconstrucción integrales de regímenes regulatorios completos, en las que se dé prioridad a sectores específicos y se tomen en cuenta las interacciones de múltiples regulaciones. Esta metodología tiene varias ventajas, por ejemplo, que los beneficios se perciben más rápidamente, que las partes afectadas son más conscientes de la necesidad de adaptarse, que los intereses particulares tienen menos oportunidad de obstaculizar el cambio y que las reformas tienen un perfil político más alto. Sin embargo, tiene las desventajas de que el método es costoso, requiere de tiempo y quizá no sea viable cuando los recursos y los conocimientos especializados sean limitados.

Recuadro 6.1. **Enfoques alternativos para las revisiones regulatorias** *(cont.)*

- Revisiones generalizadas: Se trata de políticas que instan a los órganos reguladores a revisar la estructura completa de sus marcos regulatorios, con base en criterios generales, tales como necesidad y eficiencia. Este tipo de revisión es de amplio alcance, por ejemplo, abarca el acervo completo de regulaciones con impacto empresarial. Una variante de este tipo de revisiones es la "guillotina", la cual anula las regulaciones que no se registran antes de una fecha determinada. Sin embargo, estas revisiones se ven debilitadas por las exenciones, que pueden excluir regulaciones particularmente gravosas, y por experimentar falta de priorización, un enfoque fragmentado y carencia de profundidad y rigor.
- Cláusulas de extinción y revisión automática: Esta técnica consiste en establecer una fecha automática de expiración para nuevas leyes y regulaciones en el momento de su adopción. Las regulaciones sujetas a extinción solo pueden prorrogarse si vuelven a presentarse a través de los procedimientos normales para promulgar leyes. Este tipo de revisión reduce la edad promedio de la estructura regulatoria y asegura la reforma periódica del acervo regulatorio. Sin embargo, hay ciertas desventajas, por ejemplo, se disminuye la previsibilidad del entorno regulatorio. Además, la extinción no se ocupa del acervo de regulaciones existentes, ya que se concentra solo en medidas individuales sin incluir áreas completas de regulaciones que requieren revisión.
- Procesos de revisión obligatoria o automática: Este método consiste en efectuar revisiones sistemáticas de regulaciones existentes. Las normas se agrupan de acuerdo con su antigüedad y se revisan progresivamente con base en criterios de calidad, lo cual a su vez permite que el acervo regulatorio cumpla poco a poco con estos estándares. A diferencia de la extinción, las regulaciones continúan en vigor a menos que se actúe para eliminarlas. La desventaja obvia es que, al requerirse una acción positiva, los intereses creados están en mejor posición de defender el status quo.
- Procesos de varianza o pruebas de equivalencia de desempeño: Esta técnica permite a las empresas aplicar métodos de cumplimiento con un costo menor, siempre y cuando tengan la misma efectividad que una regulación en vigor. Combina la lógica de la regulación basada en resultados con la capacidad de fomentar las habilidades de innovación de las empresas para generar procesos más eficientes.

Fuente: OECD (2002), *Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD Publishing, París, pp. 35-39.

Registros centralizados

Los registros centralizados son herramientas que los países de la OCDE suelen utilizar para fomentar la transparencia regulatoria. Si bien el GOC no ha desarrollado un registro centralizado de regulaciones, sí lo ha hecho en el caso de los trámites. La Ley 962 de 2005 estipula que los trámites solo pueden exigirse si están registrados en el SUIT. Esta ley estableció el requisito de que el gobierno debe proporcionar información básica sobre los trámites a través de medios electrónicos.

Como ya se mencionó, el SUIT es el registro legal del Estado colombiano, el cual brinda información sobre los trámites que gestionan los niveles central y subnacional de la administración pública. Lo dirige y coordina el DAFP y puede consultarse en *www.gobiernoenlinea.gov.co/web/guest*. El SUIT se gestiona de manera descentralizada, es decir, cada entidad de la administración pública registra la información de los trámites que maneja. Cuando el trámite puede completarse en línea, el SUIT proporciona los enlaces para ello. Una vez registrados los trámites, el DAFP verifica su fundamento legal y la calidad general de la información, pero cada entidad es responsable de actualizar la información relacionada con el trámite que adopta.

Para cada trámite se proporciona la siguiente información:

- En qué consiste;
- Pasos a seguir;
- Documentación requerida;
- Pagos requeridos;
- Recuerde que… (información sobre cómo dar seguimiento a una solicitud, qué se le proporcionará al usuario y el tiempo de respuesta, entre otros datos);
- Fundamento legal;
- Trámites relacionados.

Recuadro 6.2. **El Registro Federal de Trámites y Servicios de México**

En México, el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) es un inventario de trámites federales, que contiene toda la información y los formularios de solicitud. Es administrado por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y está disponible en línea en: *www.cofemer.gob.mx/BuscadorTramites/BuscadorGeneralHomoclave.asp.*

Los trámites se agrupan por dependencia y unidad administrativa, y se cuenta con un buscador por palabra clave. Según se estableció en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las secretarías de Estado y los organismos federales no pueden requerir trámites que no estén inscritos en el RFTS, ni aplicarlos en forma distinta de como se estipula en este registro. El servidor público que incumpla este mandato de ley puede ser sancionado.

Para cada trámite inscrito se puede encontrar la siguiente información:

- Nombre del trámite.
- Fundamento jurídico.
- Casos en los que debe o puede presentarse el trámite.
- Presentación de la solicitud (escrito libre o formato).Formato correspondiente y, en su caso, fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.
- Datos y documentos que deben adjuntarse.
- Plazo máximo de respuesta e indicación de si corresponde la afirmativa ficta.
- Costo.
- Vigencia de los permisos, licencias, autorizaciones y demás resoluciones que se emitan.
- Criterios de resolución del trámite.
- Unidad administrativa ante la que se presenta el trámite.
- Horarios de atención al público.
- Número de teléfono, fax y correo electrónico, así como dirección y demás datos relativos a otros medios para enviar consultas, documentos y quejas.

Fuente: OECD (2012b), *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México*, OECD Publishing, París, pp. 74-75.

El DAFP ha facilitado el proceso de registro del acervo de trámites mediante capacitación, documentos guía y asesoría in situ. Por ejemplo, publicó la *Guía para la Inscripción y Racionalización de Trámites y Servicios de la Administración Pública y Manual del Usuario, SUIT* (*http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=559*). Hasta la fecha, se han registrado todos los trámites gestionados por la administración pública centralizada, en tanto que para los administrados por el nivel subnacional, se realiza un esfuerzo continuo para recabar información y registrar trámites. En agosto de 2012 se habían registrado en el SUIT 2162 trámites del gobierno central, 1162 en el nivel departamental y 3702 en el nivel municipal.

El SUIT también se ha mejorado. En 2005 se estableció la Versión 1.0 y en 2010 se desarrolló e implementó la Versión 2.0. El SUIT permite a los usuarios identificar trámites buscando por "situaciones de vida" (por ejemplo, educación, impuestos, vivienda y pensiones) y temas (por ejemplo, servicios públicos, salud y nuevas empresas). También proporciona acceso a un directorio de entidades públicas, formularios y tutoriales sobre cómo utilizar el SUIT. Actualmente la Versión 3.0 se encuentra en la etapa de diseño.

Además, hay una iniciativa encabezada por el Ministerio de Justicia y del Derecho: el Sistema Único de Información Normativa (SUIN), resultado de un proyecto de racionalización y simplificación que arrancó en 2003. El propósito del SUIN es permitir el acceso a través de Internet a leyes y decretos promulgados desde 1886, a resoluciones que han determinado la constitucionalidad y legalidad de estas leyes y decretos, así como a información acerca de la validez de estos instrumentos normativos. El SUIN se encuentra en su etapa inicial de implementación, pero ya brinda acceso a 20 000 leyes y decretos y a más de 8000 fallos de la Corte Constitucional, la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de Estado.

Asimismo, el Ministerio de Justicia y del Derecho creó recientemente el Comité para la Depuración y Racionalización del Ordenamiento Jurídico Colombiano, el cual incluye la participación de la Secretaría Jurídica de la Presidencia (SJ), la Secretaría de Transparencia de la Presidencia, la Alta Consejera Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa, los presidentes de las Altas Cortes, el Procurador General de la Nación, la Asociación Colombiana de Facultades de Derecho y los directores de las instituciones de investigación jurídica. El objetivo de este comité es garantizar que la función normativa del Estado sea congruente, racional, simplificada y ofrezca certidumbre jurídica a los ciudadanos.[2]

Iniciativas de simplificación administrativa

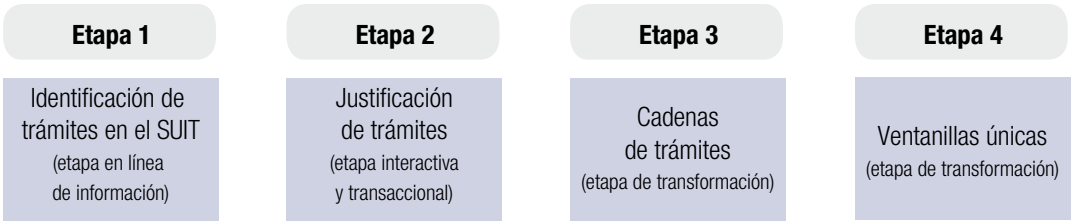
Como ya se mencionó, el principal tema de interés de Colombia en términos de mejora regulatoria ha sido la simplificación administrativa. La política para agilizar los trámites se centra en estrategias orientadas a eliminar trámites innecesarios, simplificar los que tienen un impacto significativo, automatizar aquellos con un amplio alcance a nivel nacional, junto con iniciativas de interoperabilidad para garantizar el acceso a servicios públicos y estandarizar procedimientos.

Los objetivos de la política son los siguientes:

- Racionalizar los trámites y procedimientos administrativos mediante la simplificación, estandarización, eliminación, optimización y automatización, y formentar así la participación ciudadana y la transparencia.
- Facilitar y promover el uso de las TIC a fin de mejorar el acceso a la información sobre trámites y medios electrónicos para completarlos, creando confianza en las herramientas basadas en las TIC.

- Aumentar la eficiencia de la gestión de entidades públicas mediante un mejor uso de recursos y la optimización de procedimientos internos, de modo que se garantice una rápida respuesta a las solicitudes de los ciudadanos.
- Promover la confianza en los ciudadanos y el principio de buena fe, así como la excelencia en la prestación de servicios, de modo de facilitar las interacciones entre ciudadanos y gobierno.

Gráfica 6.1. Etapas de la política de simplificación



Fuente: Con información de DAFP.

Como se muestra en la gráfica 6.1, la política para la simplificación de trámites tiene cuatro fases:

- Identificación de trámites y servicios en el SUIT: Esta etapa consiste en hacer un inventario de los trámites y servicios de cada entidad, recabando y revisando información detallada sobre ellos y registrándolos en el SUIT.
- Racionalización de trámites y servicios: Esta etapa consiste en aplicar técnicas de simplificación, automatización y optimización de procedimientos a fin de agilizar los trámites.
- Análisis de los trámites e identificación de "cadenas de trámites": Este análisis permite identificar cuellos de botella y vínculos dentro y entre entidades correlacionadas mediante los servicios proporcionados por el Estado, creando oportunidades de eliminar duplicidades, pasos innecesarios y costos de transacción.[3]
- Implementación de ventanillas únicas: Esta etapa consiste en el diseño de sitios electrónicos desde los cuales se gestionan y se solicitan trámites. Una cadena de trámites se integra en una ventanilla única para contar con un solo punto de acceso.

Estas etapas no son necesariamente secuenciales, en muchos casos pueden ser simultáneas y la estrategia de Gobierno en Línea las sustenta. Tres ventanillas únicas han alcanzado un éxito particular: los Centros de Atención Empresarial (CAE), la Ventanilla Única de Registro Inmobiliario (VUR) y la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE).[4] Junto con el programa Regulación Competitiva y el GRAT, constituyen las principales iniciativas relativas a la simplificación administrativa.

Centros de Atención Empresarial

En cooperación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y coordinados con sus Cámaras de Comercio, seis municipios implementaron un modelo de ventanilla única a fin de crear un trámite único para apertura de empresas. Además de los seis municipios (Bogotá,

Bucaramanga, Cali, Cartagena, Medellín y Barranquilla), otras entidades participantes fueron la Oficina de la Presidencia de la República, el DAFP, la SIC, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), notarías, gobiernos departamentales y la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras). Las primeras ventanillas únicas comenzaron a operar a mediados de 2003.

Los Centros de Atención Empresarial o CAE buscan promover una interacción más eficiente y transparente entre empresas, la administración pública y organizaciones privadas que gestionan servicios relacionados con el inicio y registro de empresas (por ejemplo, cámaras de comercio y notarios). Para lograr este objetivo, se establecieron las siguientes estrategias:

- Reducir al mínimo pasos, requisitos legales y plazos para la puesta en marcha de nuevas empresas.
- Establecer ventanillas únicas en los municipios participantes.
- Facilitar el registro formal de las empresas del sector informal.
- Mejorar el acceso a la información regulatoria acerca de trámites.

El programa CAE estableció ventanillas únicas en las instalaciones de las Cámaras de Comercio de los municipios participantes, donde es posible crear nuevas empresas en un día, con un paso, en un lugar, en un mostrador y con un costo mínimo. Como se ilustra en el cuadro 6.1, esta es una mejora importante respecto a la situación previa.

Cuadro 6.1. Indicadores de referencia del proceso para crear una empresa en diferentes ciudades

Concepto	Indicador	Cali	Medellín	Cartagena	Barranquilla	Bucaramanga	Bogotá
Trámites	Persona natural	20	20	21	20	23	20
	Persona jurídica	23	23	24	23	27	23
Tiempo (días)	Persona natural	51	51	51	51	51	51
	Persona jurídica	55	55	55	55	55	55
Costos en exceso (en COP)	Diferencia entre el costo legítimo y el costo real de la apertura	17 200	200 000	6 600	33 500	178 006	145 100

Fuente: Con información del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

En 2004 se transfirió a Confecámaras la responsabilidad de la gestión del programa CAE. Confecámaras se ha encargado de garantizar la continuidad del programa en los municipios donde se ha establecido, ampliar su implementación a más municipios y actuar como ancla para que la mejora regulatoria se mantenga en la agenda política.

Respecto al uso de las TIC, en un principio los seis CAE estaban integrados en el Registro Único de Empresas (RUE), pero posteriormente este fue sustituido por el Portal Nacional de Creación de Empresas, al cual puede tenerse acceso en *www.crearempresa.com.co*. Los funcionarios de los CAE utilizan este portal para registrar nuevas empresas, consultar información, dar seguimiento a las solicitudes y, en algunos casos, hacer pagos correspondientes a solicitudes de creación de empresas. Actualmente el portal incluye 21 municipios y 10 más están en proceso de incorporarse. Además del uso que le dan los funcionarios de los CAE, los ciudadanos pueden entrar al portal para consultar información respecto a trámites empresariales, rellenar e imprimir formularios y dar seguimiento a sus solicitudes.

El programa CAE se ha beneficiado del alto nivel de participación y consulta que ha tenido con el sector empresarial. Desde la etapa de diseño hasta su difusión, los CAE han involucrado activamente a representantes empresariales. De hecho, cada municipio participante tiene un Comité Local Antitrámites que evalúa los avances hacia la simplificación y garantiza la continuidad.

A la fecha, 23 CAE han tenido continuidad tras un periodo de implementación gradual que duró 10 años; con la incorporación de 12 nuevas ciudades, pronto serán 35 los CAE que estén en funcionamiento. De igual manera, los CAE han ampliado paulatinamente sus funciones al incorporar el Portal Nacional de Creación de Empresas, atención a solicitudes de permisos de uso de suelo, pagos en línea y un módulo de inspección. Aunado a lo anterior, la Cámara de Comercio de Bogotá cuenta con un centro de emprendimiento (Bogotá Emprende), donde se brinda apoyo con servicios básicos a los proyectos empresariales.[5] Entre los principales retos para el futuro están los siguientes:

- Ampliar el modelo al 100 % de las Cámaras de Comercio.
- Integrar los impuestos a los trámites que pueden completarse a través de los CAE.[6]
- Automatizar las operaciones de los CAE.
- Poner el modelo a disposición de municipios pequeños y marginados.
- Garantizar la continuidad más allá de las administraciones políticas.

En el cuadro 6.2 se resumen los principales resultados del programa CAE. Podría decirse que se trata de uno de los factores que influyen en el aumento de empresas registradas recientemente en el país (de 33 752 en 2006 a 57 768 en 2011).[7]

Cuadro 6.2. Principales indicadores de desempeño de los CAE
Al 30 de junio de 2012

Concepto	Objetivo	Situación previa	Situación actual	Mejor práctica
Tiempo (días para registrar una empresa)	1 día	51 días para personas naturales	El promedio nacional es 3 días	En algunas ciudades, el proceso requiere 1 día
		55 días para personas jurídicas	El promedio nacional es 5 días	En algunas ciudades, el proceso requiere 2 días
Pasos	1 punto de contacto	31 puntos de contacto para personas naturales	El promedio nacional es 5 puntos de contacto	En algunas ciudades, el proceso implica 2 puntos de contacto
		34 puntos de contacto para personas jurídicas	El promedio nacional es 7 puntos de contacto	En algunas ciudades, el proceso implica 3 puntos de contacto
Entidades con las cuales deben interactuar los emprendedores	1 entidad para personas naturales	10 entidades	El promedio nacional es 2 entidades (CAE y DIAN)	En algunas ciudades, el proceso implica 1 entidad
	2 entidades para una persona jurídica	11 entidades	En algunas ciudades participan 3 entidades (CAE, DIAN y notaría)	En algunas ciudades, el proceso implica 1 entidad
Trámites	100% de los trámites de creación están integrados en los CAE	Los emprendedores tenían que presentar y gestionar 17 trámites independientes para crear una empresa	En promedio, 14 de los 17 trámites están integrados en los CAE	En algunas ciudades, 16 de los 17 trámites están integrados en los CAE
Costo	Reducir el 100 % de sobrecostos del proceso de creación de empresas	Los costos directos estimados de la creación de una empresa eran de COP 929 648 y el promedio en los seis municipios participantes iniciales era de COP 1 042 265, lo cual representa un sobrecosto de COP 112 617	Los costos se han reducido por un monto de COP 85 400	

Fuente: Con información del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Ventanilla Única de Registro Inmobiliario

La Ventanilla Única de Registro Inmobiliario (VUR) estipula que las notarías son el punto de contacto único para los ciudadanos que desean registrar transacciones de propiedades inmobiliarias. El proyecto comenzó en 2006, cuando la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) comenzó a liderar su implementación. La VUR integra a todas las entidades implicadas en la cadena de trámites para registro inmobiliario, tales como las entidades territoriales, encargadas de certificar los costos por avalúos; las tesorerías municipales, que certifican las cuentas de impuesto predial; los gobiernos departamentales, que cobran el impuesto de registro; las notarías, que reciben, expiden y autorizan escrituras públicas de operaciones inmobiliarias, y la SNR, que salvaguarda el registro de la propiedad inmobiliaria.

Los objetivos de la VUR son los siguientes:

- Minimizar los trámites, plazos, costos y requisitos para formalizar la propiedad inmobiliaria.
- Promover la formalización y el cumplimiento de las obligaciones relativas a las transacciones de propiedad.
- Articular a las entidades públicas y privadas relacionadas con el proceso de registro de la propiedad.
- Lograr una excelente prestación de servicios a los ciudadanos.
- Fomentar la transparencia y minimizar los riesgos de fraudes en transacciones de propiedad inmobiliaria.
- Mejorar la recopilación de información y la gestión relativa a la propiedad inmobiliaria.

La VUR entró en funciones en 2009, en Bogotá, ciudad con la mayor concentración de registros, transacciones de propiedad inmobiliaria y notarías (77). Ello implicó que las entidades de los gobiernos nacional y subnacionales firmaran el Convenio Interadministrativo de Cooperación 022 de 2009 para "dar inicio a la estrategia de simplificación de trámites Ventanilla Única de Registro de la Propiedad Inmueble acordada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT); el Ministerio de Comunicaciones; el DAFP; el DNP; el Ministerio de Hacienda; la SNR; el Distrito Capital (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Secretaría Distrital de Hacienda y el Instituto de Desarrollo Urbano), y el Departamento de Cundinamarca".

Cuadro 6.3. Impacto de la VUR en las 11 ciudades donde se ha establecido
En porcentaje

	Trámites	Entidades	Tiempo (días)	Pasos	Documentos	Requisitos
Bogotá	-73	-57	-58	-77	-67	-25
Barranquilla	-50	-17	-35	-53	-61	-14
Manizales	-63	-50	-30	-55	-23	-17
Valledupar	-44	-20	-19	-53	-50	-63
Medellín	-17	-25	-19	-47	-40	-33
Sincelejo	-33	0	-19	0	-18	-43
Cartagena	-29	-17	-19	-10	-9	0
Bucaramanga	-11	0	-19	-25	-14	0
Armenia	-25	-33	-19	-41	-16	-33
Pereira	-13	-25	-19	-28	-27	-33
Ibagué	-20	0	-19	-30	-22	-25

Fuente: Con información del DNP.

Después de Bogotá, los municipios de Barranquilla, Manizales y Valledupar fueron los primeros en adoptar el modelo de VUR, y el número de notarías participantes aumentó a 100. En 2012, la VUR operaba en 11 municipios, con lo que se añadieron 72 notarías; el objetivo para 2014 es integrar 45 municipios y 292 notarías.

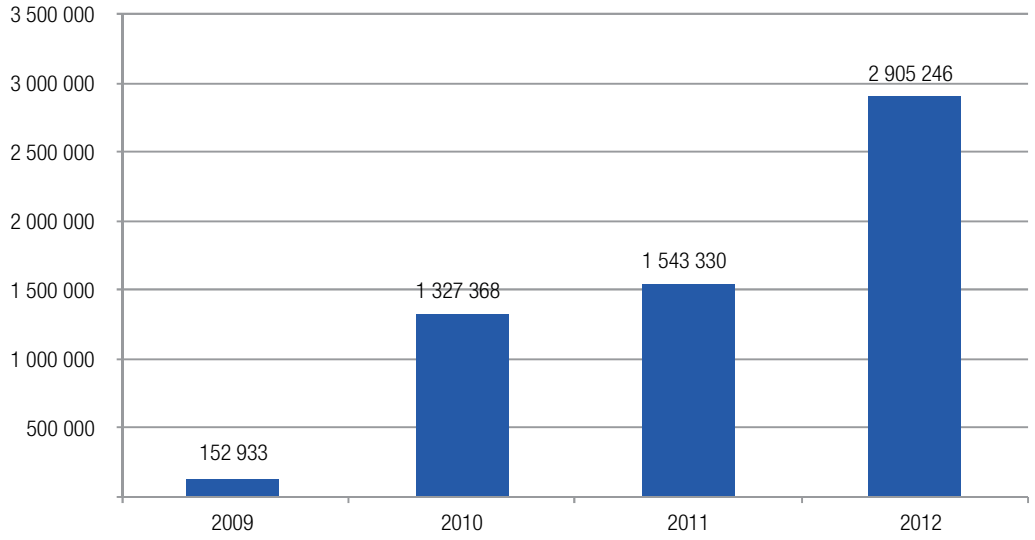
Como se muestra en el cuadro 6.3, en lo que respecta a reducción de trámites, tiempo y pasos requeridos para el registro de propiedad, la VUR ha tenido éxito en las 11 ciudades donde se ha implementado.

Además de registrar documentos expedidos por las notarías y las escrituras públicas para transferir derechos de propiedad y permitir a las empresas obtener en línea certificación del avalúo, la titularidad de la propiedad y el cumplimiento con el impuesto de propiedad, la VUR ofrece la consulta en línea de los certificados y documentos requeridos para las transacciones de propiedad inmobiliaria, lo cual disminuye la posibilidad de fraude.

De 2009 a 2012, hubo 5 928 877 consultas, de las cuales 93.78 % se concentraban en Bogotá, 4.57 % en el Departamento del Atlántico, 1.01 % en el Departamento de Caldas y 0.24 % en Cundinamarca. Los notarios han sido los principales clientes del servicio de consulta de la VUR, y las consultas más frecuentes se relacionan con índices y situación jurídica.

En 2010 la VUR se optimizó al mejorar la prestación del servicio y el acceso del usuario, lo cual se refleja en el gran aumento del número de consultas, como se muestra en la gráfica 6.2.

Gráfica 6.2. Evolución en el número de consultas a la VUR 2009-2012



Fuente: Superintendencia de Notariado y Registro (2012), Informe Estadístico: Proyecto Ventanilla Única de Registro (VUR) Versión 1.0.

Los principales desafíos futuros para la VUR son atender la necesidad de actualizar las regulaciones para permitir el uso de las TIC y los trámites en línea. Esto se debe a que algunas regulaciones requieren la presencia física del cliente. Permitir el pago por vía electrónica y modernizar la infraestructura tecnológica de los gobiernos subnacionales también permitirán a la VUR reproducir su modelo en otros municipios. Si bien el primer desafío es abordado por la Ley 1579 de 2012, la cual se refiere al registro de instrumentos públicos, el segundo depende más de las entidades territoriales, no de la gestión central de la VUR.

Ventanilla Única de Comercio Exterior

A finales de la década de los años noventa y principios de la década de los años 2000 las empresas tenían que completar varios trámites de comercio exterior que requerían la presencia física del usuario. Las entidades implicadas no estaban coordinadas, lo cual generaba duplicidades de las solicitudes de información y documentación, así como retrasos en las operaciones comerciales. La solución fue crear una plataforma electrónica para armonizar los trámites y la documentación requeridos por varias entidades implicadas en operaciones de comercio exterior; el objetivo era facilitar las transacciones internacionales y mejorar la competitividad de los productos colombianos.

En consecuencia, el GOC creó la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) por medio del Decreto 4149 de 2004. La VUCE, gestionada por el MCIT, es un instrumento que permite el procesamiento electrónico de las autorizaciones, permisos y certificaciones requeridos por las autoridades del Estado para realizar operaciones de comercio exterior. El Decreto 4149 establece la gestión elecrónica de los trámites relacionados con exportaciones e importaciones, el pago electrónico de derechos, la adopción de un formulario único y una inspección consolidada en puertos, aeropuertos y estaciones fronterizas.

El proceso para crear la VUCE requirió la revisión del acervo de trámites relativos al comercio exterior, el análisis de la cadena de trámites y la identificación de oportunidades de consolidación, eliminación y optimización. El MCIT, en coordinación con la Oficina de la Presidencia, el DNP y el DAFP, promovió este proceso de racionalización en las 18 entidades vinculadas con las operaciones de comercio exterior: los Ministerios de Minería y Energía, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Transporte, de Salud y Protección Social, de Relaciones Exteriores, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Defensa, de Cultura, y de Justicia y del Derecho, así como en la SIC, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Servicio Geológico Colombiano (SGC), el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), Industria Militar (INDUMIL), el Fondo Nacional de Estupefacientes y la Agencia Nacional de Minería (ANM).

Como se muestra en el cuadro 6.4, la VUCE está compuesta por cuatro módulos, cada uno de los cuales atiende trámites específicos.

Cuadro 6.4. Módulos de la VUCE

Módulo	Trámites	Año de inicio
Importaciones	Registros de importaciones Permisos de importación	2005-2006
Exportaciones	Cuotas de exportación Permisos de exportación y certificados de origen	2008-2009
Formulario Único de Comercio Exterior (FUCE)	Registro de productores de bienes nacionales	
Sistema de Inspección Simultánea (SIIS)	Programación de una inspección consolidada	2011

Fuente: Con información del DNP y el MCIT.

La VUCE brindó los siguientes beneficios a las empresas:

- Se eliminó la necesidad de adjuntar documentos en papel a cada solicitud.
- Se permitió el seguimiento electrónico del estado de una solicitud.
- Se redujeron al mínimo los costos administrativos (papeleo, presencia física, entre otros).
- Se brindó acceso permanente los 365 días del año.

De igual manera, la VUCE redundó en beneficios para las entidades públicas en lo que respecta a liberar espacios para almacenar registros, actualizar equipo electrónico y mejorar los procesos internos. Hacia septiembre de 2012, la VUCE había registrado a 51 600 usuarios y 3 505 000 transacciones. Pronto, el portal incorporará un Sistema de Administración de Riesgos (SAR-VUCE), el cual ayudará a clasificar las solicitudes con base en riesgos a fin de focalizar mejor las inspecciones físicas y optimizar los plazos de respuesta.

Regulación Competitiva

Regulación Competitiva es una alianza público-privada orientada a eliminar barreras comerciales mediante la supresión de distorsiones de mercado y la implementación de regulaciones eficientes y efectivas para mejorar los resultados económicos del país. Además, busca desarrollar transparencia regulatoria, rendición de cuentas y participación ciudadana.

El MCIT lidera el programa, que opera a través de mesas de trabajo transversales y regionales, las cuales se reúnen en persona o a través de medios electrónicos para analizar la eliminación o reforma de regulaciones, así como la necesidad de emitir normas apropiadas para la actividad empresarial. Las mesas de trabajo se conforman con miembros de los sectores público y privado. En Bogotá se crearon siete mesas de trabajo para las siguientes áreas: turismo, manufactura e industria, comercio exterior y cadenas logísticas, transformación productiva, cadenas agroindustriales, construcción e innovación y tecnología.

Asimismo, se establecieron 19 mesas de trabajo regionales: Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Neiva, Pasto, Pereira, Popayán, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo, Tunja y Valledupar. Además, el sitio web del MCIT proporciona un enlace para que los ciudadanos presenten propuestas de mejora del marco regulatorio.

Con la finalidad de ilustrar los resultados de Regulación Competitiva, en el cuadro 6.5 se destacan las propuestas de la mesa de trabajo correspondiente al sector de la construcción.

Cuadro 6.5. Objetivos y estrategias establecidos por la mesa de trabajo sobre construcción

Objetivos	Estrategias	Plazos
• Revisar la estructura de costos del sector	Establecimiento de normas claras para el impuesto de delineación urbana	Enero 2012
	Desarrollo de información actualizada catastral y fiscal en el nivel municipal	
• Alcanzar la eficiencia en el procesamiento de licencias de construcción y registro de propiedad inmobiliaria	Reducción del tiempo de respuesta de una solicitud de licencia de construcción	Diciembre 2012
	Eliminación de inspecciones duplicadas	Junio 2012
	Ampliación de la validez del concepto de disponibilidad de servicios públicos hasta la adopción de un plan parcial	Enero 2012

Fuente: Con información del DNP y el MCIT.

Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites (GRAT)

La política de simplificación de trámites se concentra en eliminar aquellos que son innecesarios, simplificar los de mayor impacto y automatizar los que tienen una amplia

cobertura territorial; además de fomentar la interoperabilidad para facilitar el acceso a servicios públicos. En el marco de esta política, el GRAT es el órgano consultivo del gobierno nacional en relación con la simplificación y la entidad facilitadora de apoyo para el DAFP y el MINTIC a fin de dar seguimiento a proyectos de alto impacto y coordinarlos.

El GRAT fue creado mediante el Decreto 4669 de 2005 y se compone de dos delegados de alto nivel de la Oficina de la Presidencia (de las oficinas de la Alta Consejera Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa y la Alta Consejera Presidencial para la Gestión Pública y Privada), la Oficina de la Vicepresidencia, el Ministerio del Interior y de Justicia, el MINTIC, el DNP y el DAFP, como la entidad líder. El GRAT se reúne convocado por el director del DAFP o a solicitud de alguno de sus miembros. Entre sus objetivos están los siguientes:

- Coordinar el plan de acción que reúne los diferentes planes sectoriales e intersectoriales respecto a la simplificación y automatización de trámites.
- Recomendar propuestas normativas al gobierno nacional para contribuir al desempeño de la política de simplificación de trámites.
- Analizar y aprobar informes, dar seguimiento a proyectos de interés especial para el gobierno nacional, vigilar el cumplimiento de plazos y garantizar la coordinación entre los sectores público y privado.
- Recomendar iniciativas para la simplificación, eliminación, consolidación, estandarización y automatización de trámites.
- Promover la interoperabilidad entre sistemas de información y tecnologías integradas.

Los principales resultados del GRAT se reflejan en el apoyo y seguimiento de los siguientes proyectos:

- Formulario Único Territorial.
- Certificado Judicial.
- Factura electrónica.
- Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT).
- Pasaporte electrónico.
- Cadenas de trámites.
- E-regulación.
- Registro inmobiliario.

Cargas administrativas, otras técnicas de simplificación y resultados generales

Pese a las diferentes iniciativas planteadas para la simplificación administrativa y a la existencia del SUIT, no se cuenta con datos cuantitativos de las cargas administrativas generadas por las regulaciones y los trámites. Por consiguiente, no se ha estimado el monto de los ahorros alcanzados. Hasta cierto punto, esto limita la comprensión de los impactos de las distintas iniciativas de simplificación, ya que las cifras disponibles solo indican cuántos trámites se han simplificado y hay poca información sobre el grado de los impactos en lo que se refiere a reducir cargas administrativas.

Cuadro 6.6. Trámites simplificados por sector
2006-2012

Sector	Antes de 2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Enero-agosto 2012
Agricultura	15	4	10	8	16	6		
Medio Ambiente	26	3	18	27	13	9	8	1
Comercio	1	11		2	5	26	2	
Comunicaciones	6	5	4	5			1	1
Cultura		2	3				1	
Defensa	28	32	26	2	16	2	7	6
Economía	2							
Educación	11	22	5		8	2	2	
Administración Pública		1	2					1
Hacienda	13	11	39	48	14	2	4	14
Información Estadística	6							
Interior	3	9	11		2	1	1	
Inteligencia Estratégica	3							
Minería y Energía	15	3	5	2	1			
Entidades de Control	2			1				
Elecciones			1					
Oficina de la Presidencia		3						
Planeación	5		9	12	2			
Relaciones Exteriores	1							26
Salud	4	7	11	12	16	8		41
Empleo							1	
Transporte	1	1						20
Registro Civil								1
Entidades Subnacionales								20
Subtotal	142	114	144	119	93	56	27	131
Total	826							

Fuente: Con información del DAFP.

Además del GRAT, el Decreto 4669 de 2005 estableció comités sectoriales, cuyo cometido es apoyar al DAFP en el análisis y la aprobación de propuestas de nuevos trámites provenientes de entidades públicas o privadas que prestan servicios públicos. Los comités sectoriales se reúnen a convocatoria del DAFP y sus objetivos contemplan los siguientes:

- Apoyar al DAFP en el análisis para establecer, modificar o simplificar trámites.
- Ayudar al DAFP a aplicar políticas de simplificación, racionalización y estandarización de trámites en sectores particulares.
- Establecer mecanismos para la coordinación y acción conjunta con el sector privado respecto a la planeación y ejecución de programas relacionados con la identificación, diagnóstico, simplificación y eliminación de trámites y procedimientos innecesarios.
- Participar en proyectos para facilitar el uso de las TIC a fin de interconectar a entidades públicas, mejorar el acceso a la información, permitir la gestión electrónica de trámites y promover el uso masivo de las TIC.
- Evaluar la implementación de programas relativos a sectores específicos.

El Decreto 4669 también brinda la posibilidad de integrar comités intersectoriales, en los cuales pueden participar integrantes de diversos comités sectoriales y entidades públicas de los gobiernos central y subnacionales.

La estrategia ha logrado limitar la aprobación de nuevos trámites y, como se muestra en el cuadro 6.7, solo 41 se crearon en el periodo de 2006 a agosto de 2012. Sin embargo, como ocurre en el caso de trámites simplificados, no existe una medición para saber de qué forma los nuevos trámites contribuyen a las cargas administrativas.

Respecto al uso de la regla de la afirmativa ficta, la Ley 1437 de 2011 estipula que, si después de tres meses de haber presentado una solicitud no se recibe respuesta de la autoridad, la respuesta se considerará negativa. Sin embargo, el artículo 84 establece que la afirmativa ficta aplica cuando es autorizada por normas específicas.

Cuadro 6.7. Nuevos trámites aprobados por sector
2006 - agosto de 2012

Sector	Trámites
Agricultura	2
Medio Ambiente	10
Consejos Profesionales	1
Defensa	13
Economía	2
Educación	1
Hacienda	3
Minería	2
Protección Social	5
Relaciones Exteriores	1
Transporte	1
Total	41

Fuente: Con información del DAFP.

Evaluación y recomendaciones

El GOC debería realizar una revisión integral y universal del acervo de regulaciones, empezando por crear un registro centralizado de leyes y regulaciones.

Si bien se ha avanzado bastante en la publicación de leyes y regulaciones en Colombia, no hay un portal único que recabe toda la información acerca de las diferentes etapas para prepararlas, ni de las modificaciones que pueden introducirse, el cual a la vez proporcione un registro completo de las regulaciones en vigor.[8] Por consiguiente, las instituciones gubernamentales comunican sus marcos regulatorios de manera irregular, ya que no hay una disposición única sobre lo que debe divulgarse y cuándo hacerlo.

De ahí que uno de los primeros pasos del GOC para mejorar su gestión del acervo regulatorio podría ser desarrollar un registro único de leyes y regulaciones, en concordancia con los esfuerzos emprendidos para los requisitos administrativos y los servicios ofrecidos por las instituciones públicas, así como con las compilaciones realizadas por algunas entidades, como el Banco de la República de Colombia,[9] la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) y la Superintendencia Financiera (véase el recuadro 6.3). Estas experiencias individuales son un buen punto de arranque, pero no sustituyen las ventajas de un registro centralizado.

La formación de un registro centralizado de leyes sería un primer paso necesario en el proceso de revisión del acervo de regulaciones y complementaría la información sobre trámites que proporciona el SUIT, sin tener que incorporarse necesariamente a la misma plataforma. Para este propósito es conveniente aprovechar la experiencia positiva obtenida de la formación de un registro centralizado de trámites, el SUIT.

Un registro centralizado de regulaciones fomentaría la transparencia normativa y facilitaría una aplicación homogénea de estas. En los países de la OCDE los registros centralizados sirven como referencia principal no solo para los ciudadanos, sino también para los propios servidores públicos, quienes pueden confiar en la información contenida en el registro para evitar confusiones y aplicar los requisitos de manera que se fomente la certidumbre jurídica. En este sentido, un registro centralizado de regulaciones infunde orden y disciplina a la administración pública y fomenta un ambiente de negocios estable.

La revisión del acervo de regulaciones fue una de las preocupaciones expresadas por la comunidad empresarial durante las misiones de investigación, en particular aquellas relacionados con la falta de congruencia y las duplicidades. En algunos sectores, como el de la salud, el acervo regulatorio se ha convertido con el tiempo en una compleja red de normas y decretos, con conceptos contradictorios emitidos por el ministerio y la Superintendencia, lo cual crea confusión en quienes tienen que aplicar el marco regulatorio (por ejemplo, los gobiernos subnacionales). Este problema se acentúa ante la falta de un mecanismo de control sobre el flujo de regulaciones.

Recuadro 6.3. **Hacer un inventario del acervo de regulaciones: el caso de la Superintendencia Financiera**

La Superintendencia Financiera identificó la necesidad de sistematizar, compilar y homologar en un solo instrumento las regulaciones en vigor para los sectores que rige, de modo que los entes regulados y el público en general conozcan las regulaciones aplicables y puedan consultarlas con facilidad. Esta necesidad era evidente por los numerosos y diversos requisitos regulatorios existentes para los sectores financiero, de seguros y de la bolsa de valores.

El Decreto 2555 de 2010 compiló y reeditó en un solo instrumento todas las regulaciones aplicables para los sectores financiero, de seguros y de la bolsa de valores. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público actualiza periódicamente el decreto al añadir, modificar o eliminar las regulaciones recabadas según se requiera. Puede consultarse en los sitios web de la Superintendencia Financiera y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (*www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/regulacionfinanciera*).

Además, las instrucciones comunicadas a las entidades sujetas a inspección, supervisión y control por parte de la Superintendencia Bancaria y la Superintendencia de Valores, entonces en funciones, y la actual Superintendencia Financiera, se compilaron y se actualizan con nuevas instrucciones, de modo que el acervo regulatorio aplicable pueda consultarse en un solo instrumento:

- Circular Básica Jurídica: Compila instrucciones en materia jurídica aplicables a entidades sujetas a supervisión y control de la Superintendencia Financiera.
- Circular Básica Contable y Financiera: Compila instrucciones a fin de difundir información contable para entidades reguladas y las regulaciones relativas a la gestión de riesgos.
- Planes Únicos de Cuentas: Se establecen por regulación para industrias específicas, como la de seguros y la bolsa de valores.

Estos acervos normativos pueden consultarse en el sitio web de la Superintendencia Financiera (*www.superfinanciera.gov.co/normativa*).

Fuente: Con información de la Superintendencia Financiera.

Una vez que se haya desarrollado el registro centralizado y el GOC haya hecho un balance del acervo normativo, este estará mejor posicionado para promover una revisión exhaustiva. Algunas alternativas para emprender una revisión generalizada incluyen las técnicas "desechar y construir" y "guillotina regulatoria", según el alcance y la profundidad de la iniciativa. Sea cual sea la metodología, es importante considerar que estos ejercicios deben acompañarse de un fuerte apoyo político al más alto nivel, la participación activa de los ministerios, el compromiso del sector empresarial, una organización cuidadosa y una gestión adecuada (véase el anexo 6.A1 sobre buenas prácticas internacionales). Además, como se establece en el capítulo 5, es necesario desarrollar un sistema de evaluación *ex ante* para asegurar que la simplificación que pueda lograrse después de las revisiones del acervo no se revierta a causa de que haya un flujo continuo de regulaciones. Por ende, deben controlarse simultáneamente tanto el acervo como el flujo de regulaciones.

Además de una revisión generalizada, es recomendable que el GOC implemente mecanismos para garantizar la renovación y el análisis periódicos de las regulaciones en vigor. Una revisión generalizada podría identificar oportunidades para optimizar el acervo y reducir las cargas administrativas. A partir de ahí, sería importante que el GOC pusiera en marcha mecanismos para garantizar el análisis y la simplificación periódicos del acervo regulatorio, en particular regulaciones de alto impacto. Aplicar cláusulas de extinción o medir las cargas administrativas serían buenas opciones. Sin embargo, como se plantea en el recuadro 6.1, la extinción normativa no se implementa retroactivamente y no atiende las cargas generales del acervo regulatorio, ya que se aplica a regulaciones individuales. De igual forma, la identificación de regulaciones de alto impacto para medir las cargas administrativas se facilitaría una vez que el acervo se redujera significativamente. Por consiguiente, el uso de estas herramientas es complementario y, en cualquier caso, debería ser posterior a una revisión generalizada, pero no sustituirla.

Recuadro 6.4. **La extinción normativa en Australia y el Reino Unido**

Australia ha puesto en operación estrategias de extinción para revisar y actualizar el acervo de regulaciones de manera sistemática. Los instrumentos legislativos se programan automáticamente para expirar 10 años después de su elaboración y 2013 es el primer año en que los instrumentos legislativos de la *Commonwealth* habrán cesado, de conformidad con las cláusulas de extinción. Además, el gobierno estableció un compromiso de política para revisar cada cinco años, a partir de 2012, la regulación que no estaba programada para ello. En un estudio realizado por la OCDE en 1999 se encontró que en varios estados australianos la cláusula de extinción había reducido sustancialmente el número de regulaciones en vigor, eliminado las redundantes y estimulado la actualización y reelaboración de las regulaciones restantes. Cuatro de los cinco estados que utilizaron la extinción optaron por un ciclo de 10 años, y Nueva Gales del Sur adoptó uno de cinco años.

En el **Reino Unido**, el formato de evaluación de impacto requiere que los funcionarios se comprometan con una fecha en la que revisarán los costos y beneficios reales de cualquier nueva propuesta y determinarán si la política pública ha logrado los efectos deseados. Por lo general, esta revisión *ex post* debe llevarse a cabo dentro de los tres años posteriores a la implementación, dependiendo de la naturaleza de la política pública. La revisión debería establecer un nivel de referencia e incluir criterios de éxito con los que contrastar la eficacia de la política pública. De igual manera, se solicita a los departamentos que consideren el alcance de la simplificación, incluida la reexaminación de las directrices de la Unión Europea cuando sea pertinente. La guía de evaluación de impacto también recomienda que las oportunidades para utilizar cláusulas de extinción se exploren cuando sea apropiado.

Fuente: OECD (2010h), *Better Regulation in Europe: United Kingdom 2010*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264084490-en*; y OECD (2010i), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264067189-en*.

Estas técnicas complementarias podrían también incorporarse a la evaluación *ex ante* al requerir a los entes reguladores considerar si sería adecuado integrarlas a las regulaciones a medida que se desarrollan, para facilitar la revisión periódica (véanse en el recuadro 6.4 los casos de Australia y el Reino Unido).

El GOC debería concentrarse en regulaciones de alto impacto para dar impulso a un programa de simplificación a largo plazo. Para avanzar en ese sentido, emplear métodos cualitativos y medir las cargas regulatorias frente a las cuales se pueden valorar los logros y ahorros son estrategias complementarias. Los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil deberían participar en este esfuerzo y la experiencia del programa Regulación Competitiva podría aprovecharse para tal fin.

Una estrategia rentable para que el GOC concentre sus esfuerzos de simplificación aprovecharía evaluaciones previas y utilizaría técnicas tanto cualitativas como cuantitativas. Primero, el GOC podría revisar la información recabada por medio de la "Urna de Cristal" al preparar el Decreto 0019 para identificar quejas recurrentes sobre el tema regulatorio que no se han atendido. La misma revisión sería útil para las sugerencias obtenidas de las mesas de trabajo en el contexto del programa Regulación Competitiva.

En segundo lugar, el GOC podría aplicar técnicas cualitativas (por ejemplo, encuestas de percepción o grupos focales) con poblaciones específicas afectadas por la inflación regulatoria, como las cámaras empresariales y las asociaciones profesionales, entre otras. El uso de las TIC podría aumentar la rentabilidad de este ejercicio. De hecho, algunos países de la OCDE han decidido utilizar técnicas cualitativas, bien sea para complementar las cuantitativas ya existentes o para reemplazarlas. Las técnicas cualitativas no intentan expresar las cargas administrativas en términos mensurables, sino más bien trabajar con información que puede ser subjetiva y no es cuantificable, pero que de todas maneras podría representar una útil aportación a efectos de simplificación. Por ejemplo, las encuestas de percepción se usan para identificar y, algunas veces, medir los costos de irritación (véanse en el recuadro 6.5 las experiencias de Dinamarca y los Países Bajos).

Estas dos fuentes serían útiles para identificar sectores económicos o procesos (por ejemplo, obtener una licencia de construcción) en los cuales deben reforzarse las acciones de simplificación. Como tercer paso, puede emprenderse una medición de las cargas administrativas en los sectores o procesos específicos identificados para tener una mejor idea del grado del problema, atraer la atención y el apoyo del público para la iniciativa de simplificación, cuantificar los ahorros y controlar los avances. Esta estrategia de focalización evitaría los sobrecostos de estimar una línea base generalizada.

La cuantificación de ahorros crea incentivos para mantener una estrategia de largo plazo orientada a controlar el acervo de regulaciones y es fácil presentar cifras al público y a los medios. Como consecuencia, un ejercicio focalizado de cuantificación puede ayudar a detectar regulaciones gravosas y al mismo tiempo tener presente la eficiencia y evitar costos excesivos (OECD, 2010d).

La experiencia de los países que ya han hecho una medición de sus cargas administrativas muestra que tal proceso puede ser costoso, especialmente cuando se realiza la medición de la línea base completa (es decir, se miden todas las regulaciones existentes) y cuando se contrata a empresas privadas externas para la etapa de medición. Por ejemplo, en el Reino Unido la medición de la línea base completa costó aproximadamente GBP 10 millones.

Los resultados en los países que han realizado mediciones también sugieren que es posible aplicar el Principio de Pareto a las cargas administrativas (el 20 % de las regulaciones suelen causar el 80 % de las cargas administrativas). Por consiguiente, es más eficiente concentrarse

solo en este 20 % como una manera de reducir el costo del ejercicio. Por las razones anteriores, se recomienda ampliamente intentar establecer prioridades al identificar las áreas de regulación o las regulaciones individuales que pueden ser las más gravosas y concentrarse en ellas. Como ya se mencionó, esto debe hacerse en cooperación con los ciudadanos, los empresarios y la sociedad civil.

El Modelo de Costeo Estándar (MCE) es probablemente la metodología más popular para medir cargas administrativas. Expresar el valor de estas cargas en términos monetarios ayuda a fijar objetivos cuantitativos orientados a la reducción, tanto generales como divididos por ministerios y entes específicos, entre otros. Los objetivos se usan ampliamente en los países de la OCDE porque crean impulso y facilitan la supervisión de los avances. También ejercen presión para que las instituciones individuales cumplan a tiempo.

Algunos países, como México y España, han optado por una versión simplificada del MCE a fin de reducir los costos de medición (véase en el recuadro 6.5 la experiencia de México). Por ejemplo, España desarrolló una "Tabla de Valores Estándar", que asigna un costo estándar a las diferentes actividades que podrían requerirse para completar un trámite (*v. gr.*, la presentación de una solicitud física se estima en EUR 80). Estos valores estándar se calculan de acuerdo con los parámetros de tiempo y precio utilizados en la metodología del MCE. La principal ventaja de esta versión simplificada es que no requiere realizar encuestas para cada requisito regulatorio, lo que elimina la carga que algunas veces se impone a las empresas.

Recuadro 6.5. **Buenas prácticas internacionales para focalizar los esfuerzos de simplificación utilizando técnicas cuantitativas y cualitativas**

México invirtió una cantidad razonable de recursos para elaborar una medición de referencia de las cargas administrativas recabando información de alrededor de 500 entrevistas y utilizando una combinación de técnicas estadísticas y matemáticas, así como evaluaciones internas, para extrapolar los datos a fin de calcular las cargas. Siguiendo prácticas internacionales, México fijó el objetivo de reducir un 25 % de las cargas administrativas como parte de los programas de mejora regulatoria para los años 2011-2012 presentados por las secretarías de Estado y dependencias del gobierno federal.

En 2007, el gobierno de **Dinamarca** inició el proyecto Cazadores de Cargas, el cual fue el primer paso en el desarrollo de un enfoque más sistemático hacia la reducción de costos de irritación. El personal de la Agencia Danesa de Comercio y Empresas y representantes de los ministerios visitaron empresas para reunir conocimientos concretos y específicos sobre su experiencia al interactuar con las autoridades gubernamentales y los servicios proporcionados. El gobierno danés presentó un plan de acción que contenía 105 medidas para reducir las cargas administrativas para los proveedores de servicios del sector público, del cual se esperaba que liberara alrededor de tres millones de horas de trabajo al año para prestación de servicios.

En los **Países Bajos**, la percepción de las empresas respecto a la reducción de las cargas regulatorias se mide una vez al año como parte de una iniciativa llamada Monitor del Sentimiento Empresarial. Esta no solo se centra en la reducción de cargas administrativas, sino también incluye costos de cumplimiento de regulaciones, requisitos de órganos de supervisión y regulaciones en constante cambio. Los Países Bajos se proponen aumentar en un 25 % el número de empresas que afirman sentirse muy poco irritadas por las obligaciones de brindar información innecesaria.

Fuente: OECD (2012c), *Mexico, Towards a Whole-of-government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Publishing, París; OECD (2010b), *Better Regulation in Europe: Denmark 2010*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264084551-en*, y OECD (2010k), Why Is Administrative Simplification So Complicated?: Looking beyond 2010, *Cutting Red Tape*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264089754-en*.

El GOC podría avanzar en certidumbre regulatoria y capacidad de respuesta adoptando herramientas específicas para aumentar la disciplina en la gestión de trámites.

Durante la misión de investigación, la comunidad empresarial mencionó su preocupación por la aplicación desigual de requisitos regulatorios en toda la administración pública. Al parecer, es posible aumentar la disciplina en la gestión de trámites y establecer un compromiso con los ciudadanos de aplicar las regulaciones y los trámites exclusivamente como se declara de manera oficial. Este compromiso puede muy bien implicar plazos de entrega, requisitos específicos que los ciudadanos deberán solventar, costos y validez de las resoluciones, entre otros. Esta información ya se compila en el SUIT, pero la experiencia internacional sugiere otras herramientas que también podrían promoverse para llegar a los grupos que tengan acceso limitado a las TIC, por ejemplo, sistemas de gestión de calidad total (GCT), cartas de prestación de servicios o ciudadanas y regla de la afirmativa ficta. Si bien algunas de estas herramientas ya se utilizan en Colombia, el gobierno podría evaluar la viabilidad de ampliar su aplicación.

Los sistemas GCT imponen disciplina a los procesos gubernamentales, lo cual no solo implica ciertos límites de tiempo para responder a solicitudes de licencias y permisos, sino también certificaciones externas de procesos gubernamentales, en particular cuando se aplica un sistema formal de calidad. Estas certificaciones obligan a los funcionarios públicos a trazar un mapa de los procesos que gestionan y a pensar en mejores maneras de organizar su trabajo, lo que genera mejora en los servicios y certidumbre para los ciudadanos y las empresas.

Implementar un sistema de GCT formal para los procesos que manejan directamente licencias y permisos empresariales ayuda a agilizarlos y brinda certidumbre a los negocios. La implementación requiere algunas acciones previas, como un análisis de los procesos por certificar y capacitación para los servidores públicos que estarán sujetos a los requisitos del sistema de calidad. Ocasionalmente se requieren certificaciones internas y externas para mantener la certificación del sistema de calidad, lo cual ayuda a conservar una disciplina de trabajo. Por ejemplo, la CRA ha certificado sus procesos internos de conformidad con la norma ISO 9001:2008.

Además de los sistemas de GCT formales hay mecanismos de aplicación más sencilla para garantizar los estándares de prestación de servicios y certidumbre regulatoria, como las cartas de prestación de servicios (o cartas compromiso al ciudadano) y la afirmativa ficta. Las primeras son declaraciones públicas, accesibles, sencillas y claras que brindan a los ciudadanos toda la información que necesitan para llenar una solicitud o requerir un servicio público, poniendo énfasis en los estándares de calidad que los entes públicos se comprometen a observar e incluyendo mecanismos para la participación ciudadana. Estas cartas usualmente se colocan en un lugar muy visible de las oficinas públicas y en sus sitios web.

Respecto a la afirmativa ficta, la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) estipula que solo se aplicará en casos específicos establecidos por ley. El gobierno limitó la aplicación de la regla de modo que refleje la capacidad real del Estado de responder a las solicitudes de los ciudadanos. Si bien tal vez no sea viable la aplicación generalizada de esta regla, el gobierno podría evaluar cuidadosamente cómo usarla lo mejor posible para facilitar la prestación oportuna de servicios y minimizar los riesgos que conlleva (véase en el recuadro 6.6 la aplicación de la *lex silencio* en los Países Bajos). Ciertamente, es importante considerar los riesgos en la evaluación sobre la aplicación de la regla.

Recuadro 6.6. **El uso de la afirmativa ficta en los Países Bajos**

En los **Países Bajos**, el Ministerio de Asuntos Económicos ha trabajado en la implementación de la *lex silencio*. Todos los sistemas de licencias generadas nacionalmente han sido revisados por un órgano independiente para evaluar si este enfoque era adecuado. Primero, se determinó si era posible, desde las perspectivas legal y técnica, implementar la *lex silencio* (por ejemplo, que no hubiera directrices contradictorias de la Unión Europea [UE] ni procedimientos largos de consulta con terceras partes). En el segundo paso, para los sistemas de licencias que aprobaban este examen, se evaluaba el riesgo para la sociedad de instaurar la *lex silencio*. Cuando dicha regla era factible, se consideraba si se podía anular el permiso o reemplazarlo con reglas generales. En diciembre de 2008 el gabinete decidió que se implementara la *lex silencio* en 24 licencias adicionales. Para 2011, el gabinete deseaba que el número de sistemas de licencias que trabajaban con la *lex silencio* se duplicara.

Fuente: OECD (2010e), Better Regulation in Europe: Netherlands 2010, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264084568-en*.

Notas

1. Sin embargo, vale la pena hacer notar que el DNP está desarrollando un marco para la intervención institucional y jurídica orientada a agilizar los trámites y las regulaciones. Este marco considera los controles *ex ante* y *ex post* (por ejemplo, revisiones regulatorias y evaluación *ex post*).
2. Ministerio de Justicia, *www.minjusticia.gov.co.*
3. La "cadena de trámites" se crea cuando para completar un trámite gestionado por una entidad se requiere la presentación de documentos expedidos por otras entidades.
4. En 2012 comenzaron a operar dos ventanillas únicas adicionales: la Ventanilla Única Ambiental y la Ventanilla Única Forestal. De igual manera, en diciembre de 2012 se creó INVIMA Virtual. Además, en enero de 2013, como resultado del Decreto 0019 de 2012, se creó la Ventanilla Única para el Pago de Derechos de Autor y Derechos Conexos (VID).
5. Desde 2006 se han creado 16 473 empresas con el apoyo de Bogotá Emprende.
6. Un nuevo proceso de registro tributario establecido por la DIAN complicó la finalización por medio de los CAE.
7. IFC (2012), *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, Washington, D.C., p. 26. En *Doing Business in Colombia 2010*, la Corporación Financiera Internacional (IFC) encontró que el registro de nuevas empresas aumentó en 5.2 % en los seis municipios iniciales después del comienzo de los CAE.
8. En *www.secretariasenado.gov.co/leyesyantecedentes.htm* la Secretaría General del Senado proporciona una compilación de las leyes primarias y sus antecedentes.
9. Juriscol es un sistema de información histórico-legal cuyo objetivo es compilar, sistematizar y analizar leyes y jurisprudencias de las Altas Cortes respecto al Banco de la República de Colombia, desde su creación en 1923. Este portal es gestionado por el Banco de la República de Colombia y puede consultarse en *http://juriscol.banrep.gov.co*.

Anexo 6.A1.

Buenas prácticas internacionales para revisar el acervo regulatorio

La experiencia que los países de la OCDE han tenido al realizar revisiones integrales de las regulaciones empresariales indica que se pueden emplear diferentes enfoques en la organización y las metodologías de los procesos de revisión, así como en los aspectos institucionales y políticos. No obstante, es posible señalar algunos principios generales y buenas prácticas. La OCDE documentó algunas de estas cuando apoyó a la Secretaría de Economía de México para llevar a cabo una revisión regulatoria, las cuales se citan a continuación:

1. *Sostener un apoyo político de alto nivel es clave para garantizar el éxito de la revisión*

La reforma debe ser conducida por un órgano gubernamental central, con un enfoque descendente, para ayudar a reducir al mínimo la resistencia de los diversos sectores. El proceso debe contar con el apoyo de funcionarios de alto nivel y con el respaldo del Presidente o el Primer Ministro.

2. *Involucrar a los reguladores para mantener el impulso de la reforma*

Esta estrategia requiere una comunicación cercana y continua con los ministerios y los órganos responsables de ejecutar las regulaciones. También requiere de incentivos y asesoramiento para motivarlos a ser proactivos, acompañados por la formación de capacidades y la orientación. Denunciar a las dependencias que no cumplen con su parte y divulgar información sobre los avances del proceso al más alto nivel político también pueden ser útiles.

3. *Hacer partícipes a las empresas y otros actores interesados*

La consulta y la participación de actores sociales tienen múltiples efectos positivos en las revisiones: la participación empresarial y ciudadana brinda aportaciones útiles para una revisión experta, al ayudar a definir objetivos, garantizar que se atiendan las regulaciones más gravosas —no solo aquellas al alcance de la mano—, actuar como contrapeso para los intereses creados y evitar la captura regulatoria.

4. *Aliarse con el Congreso y los legisladores*

Involucrar a los legisladores ayuda a impulsar reformas en el Congreso: para que el ejercicio tenga un impacto económico importante, debe incluir no solo regulaciones secundarias, sino también leyes primarias y políticas públicas. Como consecuencia, se requiere acción legislativa.

5. *Planificar, organizar y crear una guía de criterios para la revisión*

La planificación y organización cuidadosas son claves para el éxito. Se requieren objetivos, responsabilidades y programación claros, en especial debido a que es probable que el proceso se prolongue más de un año. Los criterios utilizados por los países de la OCDE incluyen compatibilidad con estándares internacionales, análisis de costo-beneficio, evaluación de cargas administrativas para las empresas, identificación de la justificación jurídica y cualquier duplicidad con regulaciones subnacionales, evaluación de riesgos y si las regulaciones se han

actualizado en el pasado. Cabe observar que una estrategia de "guillotina" corre el riesgo de eliminar regulaciones que de hecho sirvan a algúnos interés público. Es importante que el proceso de planificación incluya anticipar soluciones para corregir errores cometidos.

6. *Por lo general, las revisiones regulatorias se organizan en etapas*

Es común que en estas etapas se contemplen acciones para identificar las leyes y regulaciones en vigor (el acervo), clasificarlas (determinando si son necesarias o no) y codificarlas o simplificarlas.

7. *Formar capacidades y orientar*

Es esencial elaborar directrices, manuales e instructivos, así como planear capacitación y otras actividades de formación de capacidades para ministerios y dependencias, lo que incluye el apoyo de expertos, a fin de ayudar al logro de resultados positivos. Se requiere que el órgano central facilite el trabajo de los ministerios y los ayude a adoptar un enfoque proactivo para realizar revisiones.

8. *Medir los beneficios económicos*

Esto es útil para orientar y justificar reformas adicionales y crear impulso para una revisión en profundidad. Por ejemplo, el MCE es útil para definir los beneficios de la simplificación en términos monetarios.

9. *Comunicar al público en general*

Una estrategia de comunicación bien articulada mantiene a los actores y al público en general informados de la revisión, de modo que se genere apoyo para mantener el esfuerzo con el tiempo.

10. *Emprender acciones preventivas para el flujo de regulaciones y visualizar una "limpieza" constante mediante revisiones periódicas*

Una revisión del acervo regulatorio debe acompañarse de controles estrictos del flujo de nuevos proyectos de regulaciones para evitar volver a nutrir el acervo. Solo deben autorizarse nuevas regulaciones que sean estrictamente necesarias y rentables. Esta estrategia implica establecer o mejorar un sistema de evaluación *ex ante*. Además, las revisiones regulatorias no son ejercicios para realizarse una sola vez, sino que deben ejecutarse con periodicidad y partir de reformas previas.

Fuente: Secretariado de la OCDE.

Bibliografía

OECD (2002), *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264177437-en*.

OECD (2010a), Better Regulation in Europe: Netherlands 2010, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264084568-en*.

OECD (2010b), *Better Regulation in Europe: United Kingdom 2010*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264084490-en*.

OECD (2010c), OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia 2010: Towards a Seamless National Economy, OECD Publishing. doi: *10.1787/9789264067189-en*.

OECD (2010d), Why Is Administrative Simplification So Complicated?: Looking beyond 2010, Cutting Red Tape, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264089754-en*.

OECD (2011), "Rules for Regulatory Expenditures", OECD.

OECD (2012a), "Guía para Mejorar la Calidad Regulatoria de Trámites Estatales y Municipales e Impulsar la Competitividad de México", *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/50485069.pdf.*

OECD (2012b), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Mexico, Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Publishing.

OECD (2012c), "Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance", *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012recommendation.htm*.

Capítulo 7

Cumplimiento, aplicación y apelaciones en Colombia

En el presente capítulo se describen las estrategias que el Gobierno de Colombia ha empleado para avanzar en la aplicación y el cumplimiento de regulaciones, en especial se aborda el papel que han desempeñado las Superintendencias. Este análisis describe incluso hasta qué grado se aplican enfoques basados en riesgo para orientar las actividades de control e inspección. Asimismo, explica con qué alternativas cuentan los ciudadanos para apelar las decisiones regulatorias y cuál es la función de instituciones como la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Por último, se hacen recomendaciones para mejorar los procesos de revisión judicial.

Una regulación debe cumplirse a fin de lograr sus objetivos. Además, debe establecerse un mecanismo para atender abusos normativos por parte de las instituciones reguladoras como salvaguarda democrática de una sociedad basada en reglas y como mecanismo de retroalimentación para mejorar las regulaciones.

Enfoques para la aplicación y el cumplimiento de regulaciones

Un indicador determinante de desempeño para toda regulación es el grado de cumplimiento que genera. Cada vez más, la evaluación *ex ante* del cumplimiento se está volviendo parte del proceso regulatorio en los países de la OCDE, aunque varía significativamente el nivel de recursos y de atención que se le presta.

Recuadro 7.1. **La Tabla de los Once en los Países Bajos**

Los Países Bajos han sido pioneros en asegurar que la aplicación y el cumplimiento se tomen en cuenta al inicio del proceso de elaboración de normas. Desde hace más de dos décadas, el Ministerio de Justicia ha tratado de crear conciencia a través de las Directivas a la Legislación, los criterios de calidad jurídica que emplea, así como la Evaluación de Impacto de Factibilidad y Aplicabilidad que también realiza. Así, los Países Bajos desarrollaron la llamada "Tabla de los Once" factores que determinan el cumplimiento, los cuales han influido ampliamente en las acciones de otros países en este respecto.

El Inspectorado para la Aplicación de la Ley, ahora llamado Centro Especializado en Administración de Justicia y Aplicación de la Ley, perteneciente al Ministerio de Justicia, funge como asesor de los ministerios en cuestiones de aplicación relacionadas con propuestas regulatorias. El Centro Especializado considera que la evaluación de aplicabilidad es fundamentalmente probabilística y reconoce que hay una incertidumbre significativa. Se propone identificar los dos o tres "factores de riesgo" clave para la aplicación y el cumplimiento respecto de cada propuesta regulatoria a fin de permitir que quienes diseñan las políticas públicas aborden estas cuestiones con anticipación. La revisión se lleva a cabo tan consistentemente como sea posible, para lo cual se recurre a listas de verificación estándar y otros instrumentos. Una herramienta decisiva es la "Tabla de los Once" factores que determinan el cumplimiento.

La Tabla de los Once fue desarrollada de manera conjunta por el Ministerio de Justicia y la Universidad Erasmo de Róterdam y es resultado de la investigación académica en las áreas de psicología social, sociología y criminología, y la complementan las experiencias prácticas y puntos de vista sobre aplicación de la ley del Ministerio. La Tabla se divide en tres partes:

- Dimensión de cumplimiento espontáneo. Se trata de factores que influyen en la frecuencia del cumplimiento voluntario; es decir, el cumplimiento que ocurriría sin que hubiera coerción. Entre dichos factores están el nivel de conocimiento y comprensión de las reglas, los beneficios y costos de cumplir, el nivel de aceptación y "razonabilidad" de las regulaciones, la actitud general del grupo objetivo ante el cumplimiento y el "control informal", así como la posibilidad de que el incumplimiento sea sancionado por actores no gubernamentales.
- Dimensión de control. Este grupo de factores determina la probabilidad de detectar una conducta de incumplimiento. La probabilidad de detección se relaciona directamente con el nivel de cumplimiento. Los factores considerados son la probabilidad de que terceras partes revelen el incumplimiento, la probabilidad de que los funcionarios gubernamentales realicen inspecciones, la probabilidad de que la inspección realmente revele el incumplimiento y la capacidad de las autoridades inspectoras para focalizar las inspecciones de manera efectiva.

Recuadro 7.1. **La Tabla de los Once en los Países Bajos** (*cont.*)

- Dimensión de sanción. El tercer grupo de factores determina el valor esperado de las sanciones en caso de incumplimiento; es decir, la probabilidad de que se imponga una sanción cuando se detecte incumplimiento, así como la severidad y el tipo de sanciones probables.

Fuente: OECD (2010e), *Better Regulation in Europe: Netherlands 2010*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264084568-en*.

En general, las instituciones reguladoras de Colombia no supervisan los niveles de cumplimiento de las regulaciones, aun cuando algunas tengan facultades de imponer sanciones en casos particulares, tales como la obligación de brindar información, o de vigilar la implementación de la regulación. La Autoridad Aeronáutica Civil, por ejemplo, monitorea el cumplimiento de las regulaciones a través de otras instituciones, como la Secretaría de Sistemas Operacionales, la Secretaría de Seguridad Aérea y la Oficina de Transporte Aéreo. El Ministerio de Justicia y del Derecho también ha puesto en marcha un sistema electrónico para controlar e inspeccionar los Centros de Conciliación y Arbitraje en relación con cuestiones de controversias, número de solicitudes, acuerdos de conciliación logrados y número de audiencias celebradas en un periodo determinado. El Ministerio de Transporte monitorea, por ejemplo, el valor que ha de pagarse mediante un sistema que incluye eficiencia de costos para operaciones basadas en criterios técnicos, logísticos y de eficacia.

Las responsabilidades de inspección, monitoreo y aplicación recaen en las Superintendencias. Sin embargo, estas instituciones no siempre miden el nivel de cumplimiento. En términos generales, las Superintendencias sostienen que los niveles de cumplimiento son aceptables, incluso algunas los califican de altos. En las instituciones públicas se han implementado diversos indicadores para monitorear la mejora de desempeño y aplicación, lo que ha contribuido a que la corrupción y la evasión disminuyan. Por ejemplo, en el área de servicios públicos, el Sistema Único de Información (SUI) proporciona información técnica, operacional, comercial y financiera a la Superintendencia, lo que es fundamental para las funciones de supervisión y control. La Superintendencia de Servicios Públicos usa tal información a fin de establecer estrategias para mejorar la calidad en la prestación de servicios, analizar el impacto en las tarifas y los precios, y asegurar balances financieros y contables positivos de los operadores. Con todo, queda mucho por hacer en relación con los sectores regulatorios donde se desconoce el nivel exacto de cumplimiento.

Las Superintendencias en Colombia también son responsables de las inspecciones e investigaciones administrativas. Por ejemplo, si la Superintendencia de Servicios Públicos encuentra brechas en la adecuada aplicación de las regulaciones, cuenta con la autoridad para tomar medidas contra los operadores, tales como requerir información de manera oficial, llevar a cabo inspecciones *in situ*, firmar acuerdos de mejora o programas de gestión con los operadores, o analizar quejas e investigaciones administrativas que pudieran derivar en sanciones.

Ciertas regulaciones, como la ley que implementa instrumentos eficientes para garantizar el carácter social del Estado colombiano,[1] obliga al Ejecutivo a informar anualmente al Congreso Nacional sobre el nivel de cumplimiento de las políticas e intervenciones. Ello se imitó en la Ley 962 de 2005 sobre trámites, la cual estableció que el Ministerio del Interior y de Justicia y el director del DAFP deben presentar un informe dos veces al año a la Comisión Primera de cada una de las Cámaras, en una sesión especial, acerca de los trámites recién adoptados.

Uso de enfoques basados en riesgo

Habría que solicitar a los órganos reguladores que desarrollen, implementen y revisen las estrategias de cumplimiento de regulaciones partiendo de criterios basados en riesgo. Las estrategias de evaluación, gestión y comunicación de riesgo en el diseño e implementación de regulaciones deberían aplicarse paulatinamente para asegurar que la regulación sea focalizada y efectiva. Los órganos reguladores también deberían diseñar un sistema de rendición de cuentas para revisar las evaluaciones de riesgo que acompañan a las principales propuestas regulatorias y conllevan aspectos científicos significativos o novedosos, por ejemplo a través de una revisión de pares expertos. No obstante, el GOC no debería perder de vista que la implementación de enfoques basados en riesgo para la aplicación regulatoria requiere capacidades institucionales específicas, cuyo desarrollo podría llevar su tiempo. De ahí que el empleo de estos enfoques deba ser gradual.

Recuadro 7.2. **Aplicación de los principios de riesgo en el cumplimiento y la aplicación en el Reino Unido**

El Informe Hampton del **Reino Unido** sobre la reducción de cargas administrativas mediante mejores prácticas de cumplimiento y aplicación se publicó en marzo de 2005. En abril de 2008, el Reino Unido lanzó el Código de Cumplimiento para Reguladores, un código reglamentario de prácticas pensadas para asegurar la eficiencia de la inspección y la aplicación, tanto para los entes reguladores como para los regulados, basado en los principios de riesgo. El Código reglamenta los siete principios de Hampton sobre inspección y aplicación regulatorias y es vinculante para los órganos reguladores. Exige lo siguiente:

- Los órganos reguladores deben reconocer que un elemento clave de sus actividades será permitir, e incluso alentar, el progreso económico y solo intervenir si claramente es necesaria la protección.
- Los reguladores y el sistema regulatorio en su conjunto deben emplear una evaluación de riesgo integral a fin de concentrar los recursos en las áreas que más los necesitan.
- Los reguladores deben proporcionar, de manera fácil y a bajo costo, asesoría confiable y accesible.
- Ninguna inspección debe llevarse a cabo sin razón que la justifique.
- Las empresas no deberían proporcionar información innecesaria o dar la misma información dos veces.
- Las pocas empresas que repetidamente no acatan las regulaciones deben ser identificadas de inmediato y afrontarán sanciones proporcionales y significativas.
- Los reguladores deben estar sujetos a rendiciones de cuentas en relación con la eficiencia y la efectividad de sus actividades, aunque deben seguir gozando de independencia en la toma de sus decisiones.

Fue importante estudiar el éxito de estas medidas en la práctica, y en julio de 2008 la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido dio a conocer las revisiones de desempeño de los cinco órganos reguladores más grandes que implementaron los principios de Hampton. Los reguladores fueron la Agencia de Medio Ambiente (*Environment Agency*), el Ejecutivo de Salud y Seguridad (*Health and Safety Executive*), la Autoridad de Servicios Financieros (*Financial Services Authority*), la Agencia de Normas Alimentarias (*Food Standards Agency*) y la Oficina de Comercio Justo (*Office of Fair Trading*). La conclusión general fue que los reguladores habían aceptado la necesidad de una

Recuadro 7.2. **Aplicación de los principios de riesgo en el cumplimiento y la aplicación en el Reino Unido** (*cont.*)

regulación basada en el riesgo y, en la mayoría de los casos, habían establecido mecanismos para evaluar el riesgo y en concordancia destinar los recursos. No obstante, los reguladores se enfrentaron a retos comunes; por ejemplo, el desarrollo de un sistema integral de evaluación de riesgos para abordar una amplia gama de estos, incluidos aquellos que se aplican al sector regulado en general y a nivel de la empresa, de modo que los recursos se pudieran ejercer de manera efectiva. El estudio concluyó que fue muy valioso que los reguladores compartieran sus conocimientos y experiencia.

Fuente: OECD (2010d), *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264082939-en*; Gobierno del Reino Unido (2005), *The Hampton Review – Reducing Administrative Burdens Effective Inspection and Enforcement*, marzo, *www.hm-treasury.gov.uk/media/7/F/bud05hamptonv1.pdf*, consultado el 12 de diciembre de 2012; Reino Unido (2007), *Regulators Compliance Code – Statutory Code of Practice for Regulators*, Department of Business Enterprise and Regulatory Reform, 17 de diciembre, *www.berr.gov.uk/files/file45019.pdf*, consultado el 12 de diciembre de 2012; y Gobierno del Reino Unido (2008), National Audit Office, *Regulatory Quality: How Regulators are Implementing the Hampton Vision*, *www.nao.org.uk,* consultado el 12 de diciembre de 2012.

Las Superintendencias, responsables de la supervisión y la aplicación en Colombia, han incorporado a sus actividades enfoques basados en riesgo. La Superintendencia Financiera, por ejemplo, trabaja en el desarrollo de supervisión basada en evaluaciones de riesgo. Esto implica un importante cambio en el enfoque tradicional, que se apoyaba, primordialmente, en el monitoreo del cumplimiento de todos los requerimientos legales básicos, para pasar a un enfoque de riesgo que cada entidad financiera debe asumir, según sus particularidades. El nuevo enfoque busca identificar las actividades que suponen mayores riesgos para la solvencia y la gestión en cada institución financiera regulada.

En ciertas actividades de inspección, las Superintendencias también están recurriendo a enfoques basados en riesgo. Por ejemplo, la SIC, que se encarga de vigilar el cumplimiento de las regulaciones concernientes a la protección del consumidor, de datos personales, metrología, normas técnicas y competencia, así como la administración del Sistema Nacional de Propiedad Industrial, está diseñando un sistema de supervisión y control basado en el riesgo y la priorización, así como en la autogestión de las entidades reguladas, que proporcionarán información y mantendrán actualizados los archivos. Otras áreas de política pública que podrían beneficiarse de la implementación de enfoques basados en riesgo para orientar la inspección y el control son las de salud, medioambiente y trabajo.

Proceso de apelación de decisiones regulatorias

El Poder Judicial juega un papel decisivo en el control de la calidad regulatoria y el desempeño económico. La efectividad del proceso emana de la capacidad del Poder Judicial para ponderar la congruencia de las regulaciones frente a los principios de constitucionalidad, entre los que se destacan la proporcionalidad y el derecho a ser escuchado. También se origina por el hecho de que los tribunales verifican que la regulación secundaria sea completamente congruente con la legislación primaria. Una característica de la justicia regulatoria es la existencia de procedimientos claros, equitativos y eficientes para apelar las decisiones administrativas y las regulaciones. Los reguladores deben ejercer su autoridad solo dentro del ámbito que les permiten sus facultades legales, abordar casos similares con perspectivas

similares y respaldar tanto sus decisiones como cualquier desviación de la práctica normal. Al incorporar los principios a la ley y proporcionar procesos efectivos de apelación se evita el abuso de autoridad discrecional y se preserva la integridad del sistema regulatorio.

En Colombia, hay dos instituciones de la rama Judicial que han tenido un papel importante en la revisión de las demandas de ciudadanos contra las leyes y regulaciones: la Corte Constitucional, que interviene en caso de inconstitucionalidad de ciertas leyes promulgadas por el Congreso o decretos que tienen fuerza de ley y que han sido emitidos por el gobierno o actas legislativas que enmiendan la Constitución, y el Consejo de Estado, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que actúa cuando hay decretos o resoluciones que han sido declarados inválidos. Esto ha llevado a aumentar el control sobre las instituciones reguladoras.

De acuerdo con la primera de las dos instituciones señaladas, los ciudadanos de Colombia cuentan con la posibilidad de presentar un caso ante la Corte Constitucional si consideran que una ley o decreto viola la Constitución. La regulación de este proceso se determina en el Decreto 2067 de 1991 y consiste en las siguientes etapas. Una vez recibida la demanda, al caso se le asigna de manera aleatoria a un juez, quien es responsable de admitirla o rechazarla. Si la admite, cuando cubre todos los requisitos, el juez informa al Presidente y al presidente del Congreso y solicita evidencia de la institución que adoptó la ley o regulación para defender la constitucionalidad de la norma, mientras que el Fiscal General presenta su opinión. Cuando el plazo límite ha expirado, el juez prepara un fallo y lo somete a la consideración del resto de los jueces. El fallo se da a conocer una vez que se termina el análisis de las evidencias proporcionadas por las partes.

En Colombia, se considera que la regulación es un acto administrativo general, que no da lugar a apelaciones a través de acciones emprendidas por los ciudadanos para revisar, modificar o revertir una decisión tomada por la administración pública (vía gubernativa). La Ley 1437 de 2011 define los procedimientos que aplican.

Según el artículo 74, numeral 2, de la Ley 1437 de 2011, ninguna apelación tendrá lugar cuando se trate de decisiones tomadas por "ministros, directores de departamentos administrativos, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos". La única posibilidad es la revocación directa por parte de quienes emitieron la regulación, en ciertas circunstancias.

De igual manera, no hay lugar a ninguna apelación para las decisiones de índole normativa de las comisiones de regulación. Sin embargo, en el caso de la CRC existe la posibilidad de presentar, en un plazo de diez días, un recurso de reposición contra actos administrativos individuales.[2]

Los ciudadanos también pueden presentar un recurso contra actos administrativos generales a fin de declarar su nulidad si implican una violación directa de la Constitución y su revisión no corresponde a la Corte Constitucional según los artículos 237 y 241 de la Constitución. En el caso de revisiones judiciales de las regulaciones, el único mecanismo existente es que la decisión se someta a una acción de nulidad.

Evaluación y recomendaciones

Los órganos reguladores deberían fomentar el uso de enfoques basados en riesgo para mejorar el cumplimiento, enfocar las regulaciones y dirigir sus recursos.

Un objetivo permanente de las instituciones reguladoras de Colombia debería ser aumentar los niveles de cumplimiento. El uso de enfoques basados en el riesgo podría contribuir a ello,

en vista de que las instituciones gubernamentales quizá no siempre tienen la capacidad para asegurar el cumplimiento ejerciendo sus funciones de supervisión y aplicación. Con el tiempo, deberían fomentarse y mejorarse algunos casos preliminares que usaran enfoques basados en riesgo, ya que es posible que las Superintendencias no siempre cuenten con todos los recursos humanos y técnicos necesarios para asegurar un alto nivel de cumplimiento.

En Colombia existe la percepción general de que son buenos los niveles de cumplimiento de la regulación, aun cuando no hay pruebas claras de ello. El GOC podría explorar dos posibilidades para mejorar el cumplimiento. La primera sería establecer el nivel actual de cumplimiento con las regulaciones existentes, de modo que pueda identificarse dónde los órganos reguladores deben concentrar sus actividades para elevar las tasas de cumplimiento. Podrían probarse ciertas técnicas, como el uso de listas de verificación o indicadores, y un sistema integral de gestión de riesgo, el cual se debería estandarizar entre los órganos reguladores, con la finalidad de monitorear periódicamente cuestiones de cumplimiento y aplicación.

La segunda es que el cumplimiento y la aplicación podrían vincularse al uso del AIR. Es en las etapas iniciales de la intervención gubernamental cuando los órganos reguladores deberían considerar cuestiones de implementación, tales como mecanismos de aplicación y niveles de cumplimiento. Sería útil hacer partícipes a las Superintendencias en un debate abierto acerca de lo que debe implementarse, y de qué manera, en una etapa inicial del desarrollo de la regulación, con el objeto de evaluar el cumplimiento potencial y prever incentivos. La capacitación en técnicas de AIR debería contemplar una guía para elaborar regulaciones, incluidos un análisis de cómo podría implementarse, las posibles reacciones de los grupos afectados en términos de efectividad de cumplimiento, así como los recursos necesarios para asegurar una supervisión, monitoreo y aplicación adecuados.

El GOC debería mejorar los procesos de revisión judicial de la toma de decisiones regulatorias a través de una mayor especialización de los jueces.

Los arreglos judiciales actuales en Colombia no promueven la especialización de cortes y jueces en la toma de decisiones en materia regulatoria. El sistema judicial colombiano solía concentrarse en la legalidad de los actos administrativos por parte de las instituciones gubernamentales, pero cada vez más busca resolver las brechas de implementación presentes en los marcos regulatorios. Se ha intensificado el papel del Poder Judicial en relación con la calidad regulatoria, y existe la necesidad de mejor capacitación y especialización en los aspectos técnicos de las decisiones regulatorias. A pesar de que los jueces empleen análisis e informes técnicos para fundamentar sus decisiones, hay margen de mejora en esta área.

La especialización de las decisiones de las cortes podría contribuir a mejorar la calidad general de las regulaciones. En los países donde predomina el sistema de derecho romano, resulta fundamental asegurar que las decisiones de las cortes se basen no solo en consideraciones jurídicas y de procedimiento, sino también en una perspectiva técnica, lo que es esencial para una operación adecuada de los mercados económicos y para generar certidumbre entre los competidores. Algunos países cuentan con especialización no solo de jueces, sino también de cortes, que abordan áreas concretas de conocimiento. La creación de cortes especializadas requeriría un cambio institucional notable, el cual tendría lugar únicamente si hubiera suficiente apoyo y consenso políticos. Por ende, una iniciativa para ofrecer a los jueces entrenamiento y desarrollo de capacidades en temas regulatorios podría crear conciencia de la importancia de la calidad regulatoria.

Recuadro 7.3. **Ejemplos internacionales de cortes especializadas**

En los **Estados Unidos**, la mayoría de las cortes son especiales, lo que incluye a todas las de jurisdicción limitada y especializada que no son cortes de jurisdicción general o apelación. Una corte especial, por lo general, se ocupa solo de un área o unas cuantas áreas jurídicas, o solo posee facultades específicas. Los jueces que se desempeñan en cortes especiales son tan diversos como las cortes especiales mismas. La mayoría de los jueces de cortes especiales acceden a su cargo por elección, no por un sistema de selección por mérito, común en cortes de jurisdicción general. Además, la mayoría de los jueces de cortes especiales no son abogados. Varios estados han creado cortes fiscales que poseen jurisdicción para atender apelaciones en todos los casos de índole tributaria y tienen la facultad de modificar o cambiar cualquier valoración, evaluación, clasificación, impuesto o mandato final. Massachusetts es único en cuanto a que dispone de una corte especial de tierras con jurisdicción exclusiva sobre todas las demandas para registrar títulos de propiedad dentro del estado, autos de posesión y diversas solicitudes para aclarar títulos de bienes raíces, determinar la validez y el alcance de los reglamentos y regulaciones municipales sobre uso de suelo, así como todos los procedimientos de embargo.

En el **Reino Unido**, el Tribunal de Apelación en Materia de Competencia es un órgano judicial especializado que posee conocimientos interdisciplinarios sobre derecho, economía, negocios y contabilidad; su función es atender y decidir casos de asuntos regulatorios sobre competencia o economía. Este tribunal se creó conforme la sección 12 y el Anexo 2 de la Ley de Empresas de 2002, que entró en vigor el 1 de abril de 2003. Los casos se presentan al tribunal, que tiene tres miembros: ya sea el presidente o un integrante del panel de consejeros y dos miembros ordinarios. Los integrantes del panel de consejeros son jueces de la División *Chancery* de la Corte Superior y otros juristas experimentados. Los miembros ordinarios son expertos en derecho, negocios, contabilidad, economía y otros campos relacionados. Las funciones actuales del tribunal son las siguientes:

- Atender apelaciones de mérito en relación con las decisiones tomadas bajo la Ley de Competencia de 1998 (según las enmiendas de esta misma ley y otras) por parte de la Oficina de Comercio Justo (OFT, por sus siglas en inglés) y los órganos reguladores en los sectores de telecomunicaciones, electricidad, gas, agua, ferrocarriles y servicios de tráfico aéreo.
- Atender acciones por daños y otras demandas monetarias según la Ley de Competencia de 1998.
- Revisar las decisiones de la Secretaría de Estado, la OFT y la Comisión de Competencia respecto a fusiones y referencias o posibles referencias de mercado conforme la Ley de Empresas de 2002.
- Atender apelaciones contra determinadas decisiones tomadas por OFCOM (regulador independiente y autoridad de competencia para la industria de comunicaciones) y/o la Secretaría de Estado según se especifica en estos apartados:
  - La Parte 2 (redes, servicios y espectro de radio) y las secciones 290 a 294, así como en el anexo 11 (acuerdos de red para el Canal 3), de la Ley de Comunicaciones de 2003.
  - Las Regulaciones de 2007 (S.I. 2007, núm. 1933) para el Roaming Móvil (Comunidades Europeas).

Fuente: *www.catribunal.org.uk*, consultado el 12 de diciembre de 2012.

Llevar a cabo una evaluación de las vías de revisión judicial actuales para las decisiones regulatorias e identificar oportunidades de reforma.

Las personas y empresas que están sujetas a las decisiones de las autoridades públicas deben tener acceso rápido a sistemas que custionen el ejercicio de dichas autoridades. Esto es de particular importancia cuando se trata de sanciones de índole regulatoria (es decir, sanciones impuestas por una autoridad en virtud de una regulación). En principio, las apelaciones deberían ser atendidas por una autoridad distinta del órgano responsable de haber tomado la decisión regulatoria original. Sin embargo, también es importante considerar las capacidades y la estructura legal de cada país para establecer mecanismos congruentes con su propio contexto.

Hay margen para mejorar la posibilidad de que los ciudadanos apelen las decisiones regulatorias de manera más eficaz. El GOC debería llevar a cabo una revisión del sistema actual de apelaciones para las decisiones regulatorias, a fin de asegurar que las personas y las empresas tengan acceso al debido proceso. Esto contribuiría a mejorar la calidad de las regulaciones en términos de su efectividad durante la etapa de implementación. Las instancias y procedimientos actuales para cuestionar y revertir las decisiones en materia regulatoria solo constituyen un marco para nulificar una acción y recuperar un derecho. Se vislumbra la posibilidad de que los ciudadanos puedan apelar las decisiones regulatorias de manera más sistemática, en especial en lo referido a las regulaciones subordinadas que los órganos reguladores gestionan, entre ellos, las comisiones de regulación o los ministerios.

Al identificar las brechas se puede generar la oportunidad de hacer del Poder Judicial una pieza clave para promover la calidad regulatoria, pues podría contribuir a sentar las bases de mejores decisiones regulatorias y a superar los retos legales.

Notas

1. Ley 418 de 1997.
2. Ley 1437 de 2011.

Bibliografía

OECD (2010a), *Better Regulation in Europe: Denmark 2010*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264084551-en*.

OECD (2010b), *Better Regulation in Europe: Netherlands 2010*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264084568-en*.

OECD (2010c), *Better Regulation in Europe: United Kingdom 2010*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264084490-en*.

OECD (2010d), *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264082939-en*.

Capítulo 8

Evaluación regulatoria *ex post* en Colombia

En este capítulo se describe el estado de la evaluación ex post de las regulaciones, así como el de los programas y las instituciones reguladoras, haciendo hincapié en la experiencia adquirida por las comisiones de regulación al efectuar, cada tres años, revisiones de sus marcos normativos. El capítulo concluye con la recomendación de un uso más generalizado de la evaluación ex post.

La evaluación *ex post* de regulaciones, políticas públicas e instituciones es parte fundamental del ciclo de gobernanza regulatoria que debería fomentarse como una actividad permanente. La retroalimentación que los entes reguladores llegan a obtener de un proceso sistemático de evaluación *ex post* puede marcar la diferencia en la forma de abordar problemáticas regulatorias y ayudar a que la regulación sea más efectiva y eficiente. La evaluación *ex post* también es fundamental para lograr que los entes reguladores y sus decisiones estén más sujetos a rendición de cuentas ante el público.

Evaluación *ex post* de las regulaciones

Recuadro 8.1. **Evaluación *ex post* de las leyes en países de la OCDE**

En **Francia**, varios órganos supervisan la correcta aplicación de las regulaciones y, una vez que se han implementado, proporcionan información para evaluarlas. Uno de estos órganos es la Asamblea Nacional. La Comisión de Derecho Constitucional, de la Legislación y de la Administración General de la República se encarga de los asuntos relativos a legislación constitucional, leyes orgánicas, reglas internas, ley electoral, libertades públicas, asuntos relativos a la seguridad, leyes administrativas, servicio civil, organización judicial, legislación civil, legislación comercial, administración general del Estado y colectividades territoriales. La Comisión prepara una serie de reportes con información de temas de interés para la sociedad francesa. Asimismo, elabora informes de control sobre la aplicación de ciertas leyes (*rapports sur la mise en application de la loi*). En la mayoría de los casos, estos informes contienen un análisis de las enmiendas propuestas que se discuten en el Parlamento, así como los puntos de vista de los diferentes actores interesados en dichos temas. La Comisión publica también un informe anual sobre la implementación de leyes aprobadas y la evaluación general de cada legislatura. Examina la capacidad del gobierno para implementar las leyes con base en decretos habilitadores.

En **Nueva Zelanda**, el Comité de Revisión de Regulaciones, una entidad especializada dentro de la Cámara de Representantes, estudia todas las regulaciones, investiga las quejas concernientes a las normas y analiza las facultades propuestas para elaborar regulaciones en los proyectos de ley. Aunque realiza un escrutinio técnico de las regulaciones, el Comité parece velar más por el uso constitucionalmente adecuado de las facultades para elaborar regulaciones que por abordar, de forma explícita, la calidad regulatoria o llevar a cabo la evaluación *ex post*. El Comité, conformado por siete miembros con derecho a voto, examina las regulaciones en vigor y lo preside, por acuerdo, un miembro de la oposición. Solo puede analizar proyectos de regulación si son remitidos por un ministro. Las reclamaciones deben hacerse por escrito, y es necesario describir de qué manera han sido agraviadas la persona o la organización que las expresan. Asimismo, deben atender uno de los siguientes puntos:

- la relación entre la ley y las regulaciones;
- la operación práctica de las regulaciones;
- la implementación de la política pública en las regulaciones;
- el proceso mismo de elaboración de regulaciones.

Fuente: Asamblea Nacional de Francia, *www.assemblee-nationale.fr/commissions/59051_tab.asp*; y Parliamentary Counsel Office de Nueva Zelanda, *www.pco.parliament.govt.nz/law-drafting*, consultado el 23 de enero de 2013.

A fin de asegurar que las regulaciones sean efectivas y eficientes, es necesario llevar a cabo la evaluación de las políticas públicas en vigor a través del análisis de impacto *ex post*. En algunas circunstancias, los procesos formales de análisis de impacto *ex post* pueden ser más efectivos que el análisis *ex ante* para servir como base informativa a un debate de políticas que se esté efectuando. En una etapa temprana del ciclo de política pública deben considerarse los criterios de desempeño para la evaluación *ex post*, entre los cuales están los siguientes: revisar si los objetivos de la regulación son claros, definir qué datos se usarán para medir el desempeño, así como asignar recursos institucionales. Puede ser difícil canalizar los escasos recursos de la política pública para revisar las regulaciones vigentes; por consiguiente, es necesario planear sistemáticamente la revisión de la regulación y asegurar que se lleve a cabo la evaluación *ex post*. Los métodos prácticos comprenden la incorporación del uso de cláusulas de extinción o requerimientos en las leyes para la evaluación periódica obligatoria, programas de revisión conforme un cronograma y mecanismos formales por medio de los cuales el público pueda hacer recomendaciones para modificar la regulación en vigor.

En Colombia, las comisiones de regulación son, principalmente, las que aplican la evaluación *ex post* de las regulaciones y son las que deben emprender revisiones de sus marcos regulatorios cada tres años, de acuerdo con el Decreto 2696 de 2004, y publicarlas en sus sitios web dentro de los cinco días hábiles después de enviar al Presidente de la República la evaluación completa.[1] La revisión debe incluir un análisis de impacto del marco regulatorio en general, junto con una evaluación de la sostenibilidad, la viabilidad y el dinamismo del sector, indicando el efecto de las regulaciones en vigor y el modo en que han afectado tanto al sector privado como a los ciudadanos y la sociedad en su conjunto. Cada comisión de regulación es responsable de preparar los términos de referencia de dicho análisis, que están sujetos a un proceso de consulta.

Recuadro 8.2. **Revisiones *ex post* realizadas por las comisiones de regulación en Colombia**

La **Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)** publicó en 2007 una evaluación *ex post* del marco jurídico en el sector de las telecomunicaciones, en la que se incluía un análisis cuantitativo y cualitativo de los impactos del marco regulatorio. El estudio comprendió la revisión de ocho medidas normativas adoptadas por la Comisión entre 2000 y 2005. De acuerdo con la evaluación, los resultados positivos del sector, analizados sobre todo considerando el valor agregado de las empresas a lo largo del tiempo y el comportamiento del valor agregado sectorial, se debieron a las regulaciones aprobadas por la CRC, todo lo cual permitió una mayor demanda de servicios, el incremento de la oferta y el impulso a la innovación en el sector. El impacto global de algunas medidas normativas en la dinámica del sector favoreció un incremento en el crecimiento del 3.6 %, lo que se tradujo en COP 237 000 millones en valor agregado absoluto para el sector. En términos de la evolución del consumo de servicios en el sector, la evaluación detectó que la regulación no fue directamente responsable del incremento de consumidores en los servicios de telecomunicaciones, pero sí tuvo un impacto positivo en el sector, ya que pudo haber facilitado la reducción en las tarifas y ampliado la oferta de nuevos servicios para los consumidores. En cuanto a la inversión, el marco regulatorio parecía ofrecer certidumbre jurídica suficiente para que las empresas esperaran altas tasas de retorno a la inversión.

En 2010, la **Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico** publicó una evaluación del marco regulatorio del sector. El análisis incluyó el seguimiento de indicadores y el uso de modelos de equilibrio general a fin de evaluar los costos y beneficios de la regulación en diversos grupos afectados. Además, la estimación incorporó una evaluación de la percepción económica, jurídica, financiera y social por parte de los grupos afectados respecto de los efectos de la regulación. Los resultados de la evaluación mostraron que, en Colombia, se incrementó la

Recuadro 8.2. **Revisiones *ex post* realizadas por las comisiones de regulación en Colombia** *(cont.)*

cobertura de servicios de saneamiento. Un análisis detallado de los indicadores en el sector, como la calidad del agua, la evolución de las quejas del consumidor o los resultados financieros de las empresas de saneamiento, puso de manifiesto que la mayoría de ellos mejoraron con el tiempo. El análisis cuantitativo mostró un incremento en el beneficio neto para los consumidores.

Fuente: CRA (2010), *Evaluación general del marco regulatorio*, Bogotá, y CRC (2007), *Impacto del marco regulatorio en su conjunto, en relación con la sostenibilidad, viabilidad y dinámica del sector de las telecomunicaciones*, Bogotá.

No obstante, estas evaluaciones *ex post* aún carecen de una vinculación explícita con el proceso regulatorio o el plan de desarrollo. En otras palabras, como lo reconocen los propios funcionarios de las comisiones de regulación, las evaluaciones no se han incorporado aún al ciclo de la política pública, de manera que la información que ofrecen sea realmente útil para informar la toma de decisiones. La preparación de estos análisis refleja los retos que se tienen por delante: experiencia insuficiente para efectuar un análisis sólido sobre los impactos del marco regulatorio en un sector en particular, dificultades para establecer conexiones claras entre objetivos e impactos de la política pública, uso limitado del análisis *ex post* para mejorar la toma de decisiones en las comisiones de regulación y un periodo corto (tres años) para evaluar el desempeño del sector y los impactos provocados por el marco regulatorio.[2]

Evaluación *ex post* de los programas normativos y las instituciones reguladoras

Se requiere información sobre el desempeño de los programas de mejora regulatoria para identificar y evaluar si la política regulatoria se está implementando de manera efectiva y si las reformas tienen el impacto deseado. Las medidas sobre el desempeño regulatorio pueden ofrecer también un punto de referencia que permita mejorar el cumplimiento de las dependencias con los requerimientos de política regulatoria, por ejemplo, informes sobre el uso efectivo de la evaluación de impacto, de la consulta, las medidas de simplificación y otras prácticas.

Recuadro 8.3. **Evaluación *ex post* de programas regulatorios en el Reino Unido**

El **Reino Unido** está a la vanguardia de muchos otros países de la OCDE, ya que comprende la importancia de la evaluación *ex post* de políticas específicas de mejora regulatoria, en el desarrollo de procesos para tal fin y en el uso de los resultados para fortalecer políticas específicas (como la evaluación de impacto *ex ante*). También aprovecha el trabajo de evaluación de la Oficina Nacional de Auditoría (NAO, por sus siglas en inglés). El alcance y la cantidad de políticas públicas individuales que se han puesto en marcha subrayan la necesidad de una evaluación *ex post* fuerte y sostenida de su efectividad.

La NAO ofrece un punto de vista externo, profesional, concreto e independiente sobre la calidad de la gestión regulatoria. En los últimos años ha proporcionado información valiosa para los programas y procesos clave de mejora regulatoria, tales como la evaluación de impacto y el programa de simplificación. Recientemente ha participado de manera conjunta con el *Better Regulation Executive* (BRE, por sus siglas en inglés) en actividades de revisión. Su independencia

Recuadro 8.3. **Evaluación *ex post* de programas regulatorios en el Reino Unido** *(cont.)*

es un activo que ha tenido un papel destacado en estas actividades. En años recientes, la NAO ha llevado a cabo auditorías sucesivas de políticas públicas y procesos de mejora regulatoria. Durante los últimos cuatro años ha realizado una evaluación anual de la calidad y efectividad de las evaluaciones de impacto. Asimismo, la NAO proporciona, todos los años, un informe al Parlamento sobre los logros del Programa de Reducción de Cargas Administrativas. La revisión anual de 2008 se centró en la presentación de cuatro departamentos encargados de cinco áreas de política pública con las mayores cargas administrativas. Como parte de sus revisiones, la NAO realiza una encuesta anual para dar seguimiento a aproximadamente 2 000 percepciones de empresas sobre la carga de la regulación y el impacto de las iniciativas departamentales para reducir las cargas. El BRE utiliza la evidencia y las conclusiones de los informes de la NAO, con el propósito de perfeccionar el enfoque en estas áreas. Por ejemplo, el punto de vista de la NAO fue decisivo en la conformación de un nuevo formato para la evaluación de impacto.

El BRE (y su predecesor: la Unidad de Impacto Regulatorio) realizó, entre 2002 y 2005, pruebas de cumplimiento para verificar que las propuestas regulatorias estuvieran acompañadas de una evaluación de impacto. Lo anterior se efectuó analizando las consultas llevadas a cabo por los departamentos y la legislación que se agregó al libro de leyes. Los niveles de cumplimiento oscilaron entre 92 % y 100 % durante el periodo 2002-2005. Desde entonces el cumplimiento se ha mantenido sistemáticamente en un nivel del 100 %. El desarrollo de la biblioteca de evaluaciones de impacto ha vuelto a las revisiones, en esencia, redundantes. La versión final de las evaluaciones de impacto exige, entre otras cosas, establecer una fecha (por lo general tres años después del decreto de promulgación de la nueva regulación) para revisar lo que realmente sucedió en relación con las predicciones.

Fuente: OECD (2010b), *Better Regulation in Europe: United Kingdom 2010*, OECD Publishing,doi: *10.1787/9789264084490-en*.

En Colombia no existe una evaluación o monitoreo sistemático de los programas de mejora regulatoria o de las instituciones que abordan la calidad regulatoria. Cada institución se responsabiliza de la evaluación de las herramientas que emplea y la eficacia de las regulaciones que implementa. Por ejemplo, las comisiones de regulación pueden realizar evaluaciones *ex post* de sus marcos regulatorios o de los proyectos particulares de los que han sido responsables. Los ministerios, a través de sus Unidades de Control Interno, evalúan la aplicación de sus regulaciones. El DAFP preparó un estudio relativo a la percepción de los beneficios del Decreto Antitrámites en cinco ciudades del país, pero este solo mostró un diagnóstico inicial sobre cómo se perciben los trámites, mas no sobre la efectividad de las medidas tomadas.

Evaluación y recomendaciones

El Gobierno de Colombia (GOC) debería promover el uso sistemático de la evaluación* ex post *de regulaciones, programas e instituciones para la mejora regulatoria a fin de hacer la regulación más eficiente y efectiva.

La evaluación *ex post* es esencial para comprender si la regulación sigue siendo eficiente y efectiva. Por tanto, es fundamental que las autoridades colombianas fomenten el uso de la evaluación *ex post* para regulaciones, programas e instituciones, a fin de asegurar que sigan cumpliendo con los objetivos para los cuales se crearon.

La evaluación *ex post* de las regulaciones debe ser realizada por todas las instituciones con facultades regulatorias, las cuales tienen que analizar la adecuación de las regulaciones después de cierto tiempo de haber entrado en vigor. Esto completa el ciclo regulatorio y facilita la retroalimentación de las posibles enmiendas que hay que hacer o de los cambios de enfoque que deben introducirse. La evaluación *ex post* también ayudaría a los entes reguladores a identificar si los actores interesados se ven afectados por las regulaciones de la manera esperada. Las revisiones emprendidas por las comisiones de regulación sobre los marcos normativos respectivos deben ser impulsadas y mejoradas con el tiempo, y la práctica, ampliada a todo el gobierno.

Puesto que la administración colombiana no cuenta todavía con una política regulatoria formal ni existen instituciones encargadas de coordinarla, no es extraño que la evaluación *ex post* de los programas regulatorios o del desempeño institucional no sea una práctica recurrente. A medida que se desarrolla la política regulatoria, debe incorporar un mecanismo *ex post* para evaluar el desempeño tanto de las instituciones como del programa después de cierto periodo, con el objeto de identificar las brechas, los retos y las oportunidades.

Se debería contemplar la creación de una unidad responsable de la calidad regulatoria en el centro del gobierno, con la responsabilidad de promover y realizar la evaluación *ex post* en toda la administración. Ello obligaría a capacitar a los entes reguladores y definir criterios claros para las instituciones reguladoras, a fin de que realicen las evaluaciones *ex post* de manera sistemática. Además, debe incluirse la evaluación *ex post* de los marcos y los programas normativos vigentes, y de las instituciones reguladoras, para asegurar su efectividad en el cumplimiento de los objetivos regulatorios.

Notas

1. Por ejemplo, la Comisión de Regulación de Comunicaciones ha puesto a disposición su última revisión *ex post* en *www.crcom.gov.co/index.php?idcategoria=62063.*
2. En los países de la OCDE, el lapso para la evaluación *ex post* de las regulaciones es de por los menos cinco años, pero podría tomar más tiempo que se concreten los efectos reales de las intervenciones regulatorias.

Bibliografía

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (2010), *Evaluación general del marco regulatorio*, Bogotá.

Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (2007), *Impacto del marco regulatorio en su conjunto, en relación con la sostenibilidad, viabilidad y dinámica del sector de las telecomunicaciones*, Bogotá.

OECD (2010a), *Better Regulation in Europe: France 2010*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264086968-en*.

OECD (2010b), *Better Regulation in Europe: United Kingdom 2010*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264084490-en*.

Capítulo 9

Gobernanza regulatoria multinivel en Colombia

En el capítulo 9 se describe tanto la organización del territorio colombiano como la distribución de facultades regulatorias entre los diferentes niveles de gobierno. A pesar de que los mandatos de las entidades territoriales son residuales, existen áreas en las que sus facultades tienen un impacto significativo en la actividad económica. En el capítulo se presentan también los diferentes medios utilizados en Colombia para lograr avanzar en la coordinación multinivel, por ejemplo: asociaciones, alianzas y pactos acordados por las jurisdicciones subnacionales. Se examina la necesidad de establecer una plataforma de diálogo multinivel y de aclarar los papeles que desempeñan los gobiernos subnacionales en la promoción de la mejora regulatoria, así como el apoyo que el gobierno central puede ofrecer. Además, se analizan, de forma sucinta, los desafíos en este campo y las buenas prácticas de mejora regulatoria a nivel subnacional. Por último, se hacen recomendaciones para mejorar el diálogo y la coordinación multinivel.

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre política y gobernanza regulatoria*, elaborada en 2012, aborda la gobernanza regulatoria multinivel en dos secciones relacionadas tanto con la coherencia y la coordinación como con las capacidades de gestión regulatoria. El logro de una reforma coordinada en los múltiples niveles de gobierno es, sin duda, un caso en el que el todo es mayor que la suma de las partes.

En la mayoría de países de la OCDE coexisten diferentes niveles de gobierno. Los órganos del gobierno central, apoyados por una red de instituciones y normas, funcionan paralelamente con gobiernos regionales y locales, los cuales tienen sus propios conjuntos de normas y mandatos. En este contexto, los diferentes niveles de gobierno cuentan con la capacidad para diseñar, implementar y hacer cumplir la regulación. Este marco regulatorio multinivel plantea una serie de retos que afectan las relaciones de las entidades públicas con los ciudadanos y las empresas y, si se gestionan de manera inadecuada, pueden tener efectos negativos en el crecimiento económico, la productividad y la competitividad. Entre dichos retos se cuentan evitar la duplicidad o redundancia de normas, la regulación de calidad deficiente y la aplicación desigual.

La OCDE ha encontrado ciertamente que la 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, lo que impacta negativamente en el desempeño de la economía y las actividades de las empresas y los ciudadanos. Para asegurar la calidad regulatoria en todos los niveles de gobierno, es necesario definir los principios que han de seguir los niveles locales. Deben establecerse definiciones claras y una implementación efectiva de los mecanismos para alcanzar y mejorar la coordinación, la coherencia y la armonización al elaborar y aplicar las regulaciones. Por último, también son fundamentales medidas que eviten y eliminen la duplicidad de responsabilidades.

La evidencia empírica y el análisis realizado por la OCDE demuestran que las disposiciones de gobernanza regulatoria multinivel son específicas de cada país. No existe un modelo idóneo, ya que compartir y aplicar competencias continúa siendo algo muy particular de cada país y depende de muchos factores internos y externos, incluido el desempeño económico general del país en cuestión.

La OCDE ha desarrollado un marco que permite analizar los temas clave de la gobernanza regulatoria multinivel, el cual establece que un marco analítico para la gobernanza regulatoria multinivel debe abordar una serie de cuestiones, incluidas las estrategias y políticas regulatorias, las instituciones y las herramientas de política pública. En lo referente a estrategias y políticas regulatorias, deben atenderse temas relacionados con la armonización de la política regulatoria y la coordinación vertical para la calidad regulatoria. La definición de las funciones y responsabilidades de las instituciones encargadas de la política regulatoria es también un elemento importante en este contexto, ya que busca fortalecer las capacidades institucionales. Por último, en la agenda de un marco de gobernanza regulatoria multinivel se incluye un conjunto de políticas e instrumentos regulatorios que deben aplicarse en los niveles subnacionales de gobierno, tales como la introducción y el uso de la evaluación de impacto regulatorio, la transparencia, la reducción de cargas administrativas, así como las herramientas para mejorar la aplicación y el cumplimiento de la regulación.

Organización del territorio colombiano y distribución de atribuciones regulatorias

Si bien Colombia es una república unitaria, está conformada por 32 departamentos, así como por municipios, distritos especiales y un Distrito Capital en Bogotá. Estas entidades territoriales gozan de autonomía para tratar asuntos específicos. Los departamentos, que están integrados por varios municipios, son responsables de la planeación territorial, el establecimiento de objetivos para el desarrollo y la asesoría a los municipios como la unidad administrativa local. Las entidades territoriales tienen derecho también a recolectar los impuestos para cumplir con sus funciones, además de recibir recursos del nivel central.

En el nivel departamental, la rama Ejecutiva está conformada por el gobernador y su gabinete de ministros. En el nivel municipal, esta rama incluye al alcalde y su gabinete de secretarios. Por otra parte, las Asambleas Departamentales y los Consejos Municipales desempeñan funciones administrativas y, a través de las ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales, orientan la aplicación de recursos públicos y ejercen controles sobre los gobernadores y alcaldes, respectivamente.

Las funciones y responsabilidades del gobierno nacional y los niveles subnacionales se definen básicamente en la Constitución de 1991 y en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT, por sus siglas en español) de 2011. La Constitución de 1991 descentralizó el poder y otorgó así facultades a los niveles territoriales y aseguró que se rigieran por sus propias autoridades y administraran sus recursos propios, que recolectaran los impuestos necesarios para poder efectuar sus operaciones y para la contribución de sus ciudadanos a los ingresos nacionales. La Constitución también establece que el gobierno central debe delegar facultades a los gobiernos subnacionales y asegurar que cuenten con los recursos necesarios para implementar sus nuevos mandatos.

El artículo 287 de la Constitución estableció el marco que define los derechos de las entidades territoriales. Sin embargo, no hay una indicación clara sobre la naturaleza y los criterios de la distribución de facultades entre los niveles de gobierno central y subnacionales. Por tanto, aún existe margen para que las leyes y regulaciones de jerarquía inferior determinen la distribución de facultades. En realidad, la Constitución no proporciona detalles sobre la división de responsabilidades entre el gobierno central y las entidades territoriales. Una ley específica, la LOOT, sí lo hace.

El artículo 27 de la LOOT establece los siguientes principios para ejercer las facultades:

- Coordinación: El nivel central y las entidades territoriales deben ejercer sus facultades de manera articulada y coherente.
- Coincidencia: El nivel central y las entidades territoriales deben desarrollar iniciativas conjuntas y oportunas para el bien común, respetando su autonomía.
- Subsidiariedad: El nivel central, las entidades territoriales y las asociaciones territoriales deben apoyar, temporal y parcialmente, a las entidades con débil desarrollo fiscal, económico y social cuando estas últimas no puedan asumir facultades específicas.
- Complementariedad: Las entidades territoriales podrán hacer uso de esquemas para asociación, cofinanciamiento y delegación a fin de actualizar o mejorar la prestación de servicios.
- Eficiencia: El nivel central, las entidades territoriales y las asociaciones territoriales deben garantizar que los recursos públicos y las inversiones ofrezcan los más altos beneficios sociales, económicos y ambientales.
- Equilibrio entre facultades y recursos: Las facultades se transferirán una vez que se hayan asignado los recursos fiscales para ejercerlos directamente o en asociación.
- Gradualismo: Las entidades territoriales asumirán facultades específicas de manera gradual y flexible, de acuerdo con sus capacidades de gestión.
- Responsabilidad: El nivel central, las entidades territoriales y las asociaciones territoriales asumirán sus facultades correspondientes anticipando los recursos requeridos para hacerlo, sin que ello comprometa su sostenibilidad financiera.

Las asambleas departamentales, los gobernadores y los consejos municipales pueden aprobar normas respecto a planeación, desarrollo social y económico, apoyo financiero a los municipios, turismo, transporte, medio ambiente, obras públicas y mecanismos de comunicación. Los consejos municipales pueden adoptar planes y programas para el desarrollo

social y económico, y obras públicas, definir reglas para el ejercicio presupuestario y presentar su presupuesto anual de ingresos y erogaciones. Además, establecen la estructura de las administraciones públicas municipales y las funciones de sus unidades, así como la escala salarial para los servidores públicos municipales.

Los mandatos regulatorios de las entidades territoriales son residuales y delimitados por la distribución que se define en diversas leyes. La Ley 155 de 1959 otorgó facultades regulatorias a las entidades del gobierno central. Este patrón se ha seguido en otras leyes, como la Ley 142 de 1994, que estableció que las entidades nacionales se encargan de definir metodologías y fórmulas tarifarias, así como la entrada en el mercado de servicios públicos para los hogares. La ley 1438 de 2011 autorizó a la Superintendencia Nacional de Salud a delegar funciones específicas en las Direcciones de Salud Departamental, en cuyo caso también deben transferirse recursos.

La Ley 232 de 1995 establece que ninguna autoridad podrá solicitar una licencia o permiso para iniciar operaciones o continuarlas, si este es el caso, o exigir el cumplimiento de un requisito que no esté previsto explícitamente en la legislación. Por tanto, las entidades territoriales no están facultadas para establecer registros de propiedad, permisos de construcción, salvo aquellos autorizados por la ley, o requisitos para nuevas empresas, con excepción de los que se refieran al uso de suelo, que se definen en el nivel municipal.

A pesar de que las atribuciones de los departamentos, distritos y municipios están limitadas por la ley, existen áreas en las que sus facultades pueden tener un impacto en la actividad económica; por ejemplo, la Constitución otorga facultades a los municipios para regular el uso de suelo y, dentro de los límites establecidos por la ley, facultades de supervisión y aplicación en las áreas de construcción y venta de bienes raíces para propósitos habitacionales.[1]

Otros ejemplos que ilustran la distribución de facultades entre los diferentes niveles de gobierno incluyen los siguientes:

- *Agua potable y saneamiento:* El esquema regulatorio establece facultades y responsabilidades en los niveles central, departamental y municipal, pero la responsabilidad mayor de los servicios de drenaje recae en los municipios.
- *Industria y comercio:* Las políticas públicas se establecen en el nivel central. Sin embargo, la aplicación y supervisión de políticas relativas a la protección del consumidor, la supervisión de regulación técnica y los controles de metrología están descentralizados y han sido otorgados a los municipios.
- *Transporte:* El transporte por carretera es responsabilidad del nivel central, pero la regulación del transporte público y el tránsito se concede a las entidades territoriales.
- *Construcción:* Los municipios regulan el uso de suelo, el conjunto de los servicios públicos y pueden fijar impuestos.
- *Organización territorial:* El gobierno central establece la política pública general de la organización territorial, así como los lineamientos de urbanización. Los departamentos establecen las directrices para la organización de sus respectivos territorios y la ubicación de la infraestructura física. Los municipios elaboran y aprueban los planes de organización territorial y regulan el uso de suelo.

Las entidades subnacionales tienen derecho de ejercer sus mandatos correspondientes y, por ende, son completamente responsables de la calidad de las regulaciones que adoptan. Esta responsabilidad no incluye normas que provienen del nivel central, para las cuales las entidades subnacionales funcionan como agente. Conforme este esquema, el gobierno central no efectúa ninguna función de control de calidad de las regulaciones emitidas en el nivel subnacional. La única excepción ocurre cuando el gobierno central transfiere las facultades regulatorias de acuerdo con el artículo 151 de la Constitución, en cuyo caso puede ejercer algún tipo de control.

Coordinación multinivel

La LOOT especifica los acuerdos legislativos y las formas de cooperación territorial que permiten el uso de suelo, la planeación y el desarrollo territorial en todo el país. Crea un marco de gobernanza en el que los diferentes niveles de gobierno y las distintas entidades territoriales pueden interactuar y cooperar. La LOOT define las reglas de descentralización que se desprenden de la Constitución al brindar estabilidad jurídica y un marco de política pública, sin que esto implique la creación de nuevos niveles de gobierno; de esta manera, fortalece la capacidad del gobierno central para coordinar la implementación de la descentralización en todo el país.

En la Constitución de 1991 se reconoció la necesidad de cooperación horizontal entre las entidades territoriales; se emitió una lista de posibilidades para promover la coordinación de política pública en el nivel local. La LOOT incorporó estos instrumentos dentro de un marco más amplio y agregó nuevos instrumentos que promovieran las asociaciones territoriales entre las entidades subnacionales. Algunos de estos instrumentos de coordinación ya se han adoptado, mientras que otros aún no se han implementado. Estos instrumentos incluyen lo siguiente:

- *Asociaciones de municipios:* asociación voluntaria entre dos o más municipios de uno o más departamentos. Su propósito es mejorar la prestación de servicios, infraestructura y, en general, promover la eficiencia y la efectividad en la administración municipal. Las asociaciones se organizan como entidades administrativas jurídicas de carácter independiente y administran sus propios recursos. Disfrutan de los mismos beneficios legales otorgados a los municipios.
- *Áreas metropolitanas:* basadas en dos o más municipios vecinos que forman parte de la misma región funcional (por ejemplo, comparten el mismo mercado laboral y cuentan con una infraestructura de transporte común). Las áreas metropolitanas son entidades jurídicas independientes que gestionan sus propios recursos. El órgano de gobernanza que dirige el área metropolitana es el Consejo Metropolitano, que comprende a los alcaldes de los municipios asociados, al gobernador del departamento donde se localiza el área metropolitana, a un representante del Consejo Municipal de la municipalidad principal y a un representante de otras asambleas locales. Las áreas metropolitanas se organizan generalmente en torno a una municipalidad principal. Existen cinco áreas metropolitanas en Colombia: Valle de Aburrá (Medellín, Bello, Barbosa, Copacabana, La Estrella, Girardota, Itagüí, Caldas y Sabaneta); Bucaramanga (Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón); Barranquilla (Barranquilla, Soledad, Puerto Colombia, Malambo y Galapa); Cúcuta (Cúcuta, Villa del Rosario, El Zulia, San Cayetano y Los Patios) y Centro Occidente (Pereira, Dosquebradas y La Virginia).
- *Provincias administrativas y de planificación:* formadas por dos o más municipios en un solo departamento. Las provincias administrativas y de planificación fueron creadas por el nivel central para prestar servicios públicos, llevar a cabo tareas específicas relacionadas con el desarrollo de la infraestructura local y, de manera general, apoyar un desarrollo sostenible más integrado.
- *Regiones administrativas y de planificación:* asociación entre dos o más departamentos con estatus jurídico y administradora de sus propios recursos, que trabaja para el desarrollo socioeconómico de un territorio específico que vincula los límites departamentales.
- *Regiones de planificación y gestión:* mecanismo por medio del cual los gobiernos subnacionales (o el gobierno central) pueden ofrecer asistencia a otras entidades subnacionales, cuya capacidad para prestar servicios clave está significativamente comprometida. Las regiones de planificación y gestión se basan en tres principios fundamentales para regular la coordinación pública en Colombia: complementariedad, concurrencia y subsidiariedad.

Otros acuerdos de coordinación que rigen la asociación territorial —de menor importancia o que aún no se han aplicado— son los siguientes:

- Asociación de departamentos;
- Asociación de circunscripciones especiales;
- Asociación de áreas metropolitanas;
- Asociación entre municipios;
- Áreas para el desarrollo territorial, identificadas en el Plan Nacional de Desarrollo;
- Agencias para el desarrollo económico local, creadas con la finalidad de estimular el desarrollo económico y social equitativo basado en el potencial endógeno de una localidad. Existen alrededor de 11 agencias activas de este tipo en el nivel departamental.

El Gobierno de Colombia (GOC) ha adoptado también instrumentos que promueven la coordinación entre entidades subnacionales y que no requieren de nuevos acuerdos institucionales. Los dos principales instrumentos son los siguientes:

- *Pactos territoriales:* Las autoridades subnacionales (departamentos y municipios) que pertenecen a un mismo territorio pueden trabajar de manera conjunta para conformar una visión común del desarrollo económico de su región. Uno de los ejemplos más ilustrativos de este tipo de acuerdos es el que firmaron Bogotá y los 116 municipios que integran el Departamento de Cundinamarca. La alianza creó el Consejo de Planeación Regional, con el cometido de generar una visión compartida de la región, que se utilizará como marco principal para las intervenciones de política pública, sobre todo en la infraestructura de transporte regional.
- *Alianzas territoriales:* Las entidades subnacionales pueden crear una alianza territorial para hallar soluciones a un reto común. Un buen ejemplo de este tipo de acuerdos es la Alianza Pro-Desarrollo para la Ecoregión de La Mojana, que se encarga de coordinar las acciones de todos los gobiernos subnacionales de la región con las del gobierno central.

A pesar de que la Constitución y otras leyes definen las atribuciones de los diferentes niveles de gobierno y la existencia de mecanismos de coordinación expuestos anteriormente, no parece existir una plataforma de diálogo multinivel permanente para promover la coordinación regulatoria. También faltan mecanismos (por ejemplo, incentivos financieros) que motiven a las entidades subnacionales a avanzar en la calidad regulatoria. 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. Aun así, existen campos en los que las atribuciones regulatorias y los recursos se delegan a las entidades subnacionales (por ejemplo, el caso de la política pública de salud), lo que sugiere que el gobierno central podría desempeñar un papel más prominente en el control y coordinación de políticas, más que en su aplicación directa.

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.

Recuadro 9.1. **Apoyo nacional para desarrollar políticas regulatorias en el nivel subnacional en México**

En **México**, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo otorga a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) el mandato para promover la calidad regulatoria en estados y municipios. Por tanto, la COFEMER ayuda a los estados a desarrollar sus propias leyes sobre mejora regulatoria. Veinte de los treinta y un estados federales y el Distrito Federal cuentan con una ley de mejora regulatoria que instruye a las autoridades estatales, y en ocasiones a las municipales, para implementar políticas de mejora regulatoria. Además, ocho estados cuentan con leyes sobre desarrollo económico que incluyen una sección sobre mejora regulatoria.

El número de funcionarios públicos estatales y municipales capacitados por la COFEMER se incrementó de 147 en 2008 a 370 en 2009, 484 en 2010, 647 en 2011 y 6540 en 2012. A las cifras anteriores hay que agregar la organización de la Conferencia Nacional de Mejora Regulatoria que organiza la COFEMER dos veces al año.

En México, uno de los principales mecanismos de coordinación multinivel son los convenios entre COFEMER, los estados y los municipios. Tales convenios establecen que la COFEMER brindará capacitación, asesoría y asistencia para implementar herramientas y políticas regulatorias. Por ejemplo, la COFEMER ha llevado a cabo la implementación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), que es un programa de simplificación para procedimientos de apertura de nuevas empresas. Hasta octubre de 2011 se habían implementado 189 SARE, lo que llevó a la creación de 264 489 empresas y 701 157 empleos, con una inversión de $42 441 millones de pesos mexicanos. De acuerdo con la COFEMER, el tiempo de espera para otorgar la licencia de apertura en los municipios donde se estableció el SARE pasó de 25.2 días a 2.4 días entre marzo de 2010 y noviembre de 2011.

Recientemente, la COFEMER empezó a promover un enfoque de ciclo de gobernanza regulatoria en estados y municipios. Lo anterior ha ayudado a los estados y municipios a desarrollar y aplicar el AIR, elaborar registros centralizados y llevar a cabo revisiones regulatorias.

Fuente: OECD (2012c), *Mexico, Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Publishing, Paris.org/gov/regulatory-policy/2012recommendation.htm.[Consulta: 10 de noviembre de 2012].

Sin embargo, el gobierno central ha hecho un esfuerzo por promover la simplificación de trámites y establecer ventanillas únicas para procedimientos específicos en el nivel subnacional. El proyecto actual Gobierno en Línea Territorial apoya a los municipios en la adopción de herramientas de TIC que permitan completar trámites en línea, como los registros y las renovaciones para fines fiscales. La expansión de los Centros de Atención Empresarial (CAE) ha permitido el establecimiento generalizado de Comités Antitrámites. El DAFP, junto con la Escuela de Administración Pública, apoya el registro de trámites gestionados en el nivel subnacional mediante la capacitación y asesoría de los funcionarios locales. Por otra parte, la dinámica creada por el informe subnacional *Doing Business*, apoyado por el gobierno central, ha creado una competencia entre las entidades territoriales y ha propiciado que algunos desarrollen sus propias agendas de mejora regulatoria con apoyo de instituciones nacionales. Asimismo, el gobierno central facilita el intercambio de buenas prácticas regulatorias. Por ejemplo, el Premio Nacional de Alta Gerencia creó una categoría para reconocer las buenas prácticas en materia de simplificación de trámites. El gobierno nacional se ha acercado también a las dos federaciones que representan a las entidades territoriales, la Federación Colombiana de Departamentos y la Federación Colombiana de Municipios, para impulsar la implementación de la agenda antitrámites.

Desde 2007, el DNP se asoció con el Banco Mundial para elaborar la edición subnacional del informe *Doing Business*, que se completó en 13 y en 21 ciudades en 2007 y 2009, respectivamente.[2] El DNP instauró el Programa de Asistencia Técnica para las Regiones, en 2010. Dicho programa incluyó un diagnóstico de las regulaciones y trámites empresariales que comprende cuatro indicadores de la metodología de *Doing Business*: apertura de una empresa, registro de propiedad, permisos de construcción y pago de impuestos. Esto llevó a la creación de mesas de trabajo para identificar las reformas necesarias en las 20 ciudades incluidas en el informe y el diseño de un plan de acción para su implementación.

La aplicación del *Doing Business* subnacional elevó a la mejora regulatoria en la agenda de política pública de las entidades territoriales. Por ejemplo, la ciudad de Neiva, en el Departamento de Huila, se clasificó en último lugar en el primer informe. Los gobiernos municipales y departamentales, así como la cámara de comercio local, tomaron muy en serio este informe y, después de un esfuerzo importante, mejoraron su clasificación en el segundo informe al ubicarse a la mitad de la tabla y superar a 48 % de las ciudades evaluadas.

El gobierno central puede tener un papel más destacado en facilitar la continuidad de las políticas regulatorias más allá de los ciclos políticos. A menudo se compromete la continuidad cuando los nuevos gobernadores o alcaldes asumen el control y establecen nuevas agendas y prioridades. El problema se agrava por la alta rotación de los funcionarios responsables de las políticas regulatorias y de simplificación. Otros países de la OCDE, como México, experimentan el mismo problema.

Retos y buenas prácticas para la mejora regulatoria en el nivel subnacional

Los principales logros en la mejora regulatoria de los gobiernos subnacionales se han dado en las iniciativas de simplificación administrativa y en la contribución al registro de trámites en el SUIT. Sin embargo, al igual que en el gobierno central, no existe un enfoque de ciclo de gobernanza regulatoria, lo que merma la posibilidad de obtener beneficios en términos de productividad y competitividad. Por ejemplo, las herramientas como el AIR y las revisiones regulatorias no se han usado en el nivel subnacional. Además, la consulta regulatoria no está estandarizada en las entidades territoriales, y las prácticas difieren considerablemente.

El énfasis en las clasificaciones del informe *Doing Business* ha contribuido, sin duda, a que los gobiernos locales realicen innovaciones, como se muestra en los siguientes ejemplos:[3]

- En 1995 Colombia rediseñó su sistema de licencias de construcción al transferir la administración de permisos de construcción de la oficina de planeación pública al ámbito privado. Bogotá estableció los curadores urbanos para revisar las solicitudes de permisos de construcción. Estos curadores urbanos se contratan sobre la base de un sistema basado en méritos, que incluye exámenes y entrevistas con expertos. Este sistema rediseñado mejoró los plazos de respuesta e incrementó la eficiencia en el uso de los recursos de la oficina de planeación.
- Medellín eliminó el requisito del certificado de uso de suelo en el proceso de apertura de una empresa. También simplificó el registro de propiedad al combinar dos certificados en uno, mientras que el gobierno departamental eliminó la necesidad de obtener un sello para confirmar el pago del impuesto de registro.
- En ciudades como Bogotá y Medellín, los constructores pueden presentar solicitudes y seguir su progreso en línea.

- En la ciudad de Manizales, el último recibo del impuesto predial es una prueba de pago suficiente y no se requiere ningún otro tipo de certificado para registrar la propiedad.
- En Cali, las oficinas de *SiCali* permiten a los emprendedores pagar los impuestos y solicitar certificados de pago de impuesto predial en una sola ventanilla.
- En la ciudad de Ibagué se redujo el número de pagos del Impuesto de Industria y Comercio requeridos anualmente. El gobierno municipal introdujo la declaración de impuestos en línea y permitió los pagos mediante la transferencia directa de la cuenta de cheques de la empresa.

Sin embargo, podría afirmarse que, aunque meritorio, el enfoque en mejorar las clasificaciones de *Doing Business* ha limitado el alcance de las políticas regulatorias en el nivel subnacional. Aun cuando se han alcanzado logros importantes en términos de simplificación, es el momento de avanzar hacia un enfoque regulatorio más integral.

Evaluación y recomendaciones

Al desarrollar una política regulatoria nacional, el GOC debería hacer explícitas las funciones que las entidades territoriales han de desempeñar para lograr una mejor regulación, así como el apoyo que el gobierno central brindará.

Este informe recomienda que el GOC desarrolle y adopte una política de gobierno completo formal, explícita, vinculante y coherente para la mejora regulatoria. Esta política deberá incluir una descripción integral de las funciones que las entidades territoriales deben desempeñar en la promoción de la calidad regulatoria. Debe ser explícita al solicitar a los gobiernos subnacionales desarrollar sus propias políticas e instituciones para la mejora regulatoria, de manera que el avance en el nivel nacional sea replicado en las entidades territoriales. Asimismo, la política nacional debe encomendar la adopción de un enfoque de ciclo de gobernanza regulatoria, aplicable a todos los niveles de gobierno.

La política pública nacional debe reconocer también que las entidades territoriales necesitarán el apoyo del gobierno central para consolidar sus instituciones y aplicar herramientas que vayan más allá de las medidas de simplificación, como el AIR, los mecanismos de consulta y las revisiones regulatorias. Por tanto, habrá que crear mecanismos, programas e instituciones potenciales, por medio de los cuales el gobierno central pueda facilitar el desarrollo de herramientas y políticas regulatorias en el nivel subnacional. Las experiencias del DAFP y el MINTIC, con sus contribuciones a la simplificación de trámites y la aplicación de la Estrategia GEL en el nivel subnacional, brindan los elementos necesarios para definir los pasos prácticos que deberán seguirse. La capacitación, la asesoría y la asistencia en la implementación son, sin duda, algunos mecanismos específicos mediante los cuales el gobierno central puede apoyar a las entidades territoriales para alcanzar prácticas de mejora regulatoria.

En algunos casos, como la implementación del AIR, el gobierno central y las entidades territoriales cuentan con un margen para avanzar de manera paralela, tal vez a través de programas piloto para jurisdicciones subnacionales específicas (véase el recuadro 9.2 sobre la experiencia de Piamonte, Italia). Una alternativa es promover que los gobiernos subnacionales adopten una metodología simplificada para el análisis *ex ante*. En cualquier caso, existe la posibilidad de que el gobierno central desempeñe un papel de abogacía en favor de las prácticas de mejora regulatoria.

Recuadro 9.2. **Aplicación del AIR a través de programas piloto: la experiencia de Piamonte**

En Italia, el AIR, que entró en vigor en 2005, se sometió a una fase experimental de seis años a nivel nacional. En el nivel subnacional no es obligatorio que las regiones lleven a cabo el AIR para sus propuestas legislativas, sino que es discrecional. Se realizó un periodo de prueba durante 2002-2003 que comprendió 12 regiones y 16 proyectos piloto.

La región de Piamonte experimentó con el AIR en una medida regulatoria relacionada con la seguridad de las pistas de esquí. Este ejercicio definió los problemas que la regulación busca resolver, utilizó la consulta con los actores pertinentes, identificó varias opciones regulatorias y alternativas, y estimó los costos y beneficios de las opciones más viables. Esta fase experimental destacó la necesidad de reducir el alcance de la aplicación del AIR, incrementar los recursos humanos y financieros, y asignar personal especializado.

Fuente: García Villarreal, Jacobo Pastor (2010), *Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-national Level*, OECD Working Papers on Public Governance, N.º 18, OECD Publishing, París. doi: *10.1787/5kmh2r7qpstj-en*.

El gobierno central debería trabajar con las entidades territoriales para desarrollar una plataforma de diálogo multinivel permanente e institucional. El diálogo multinivel debería facilitar la negociación política y un enfoque congruente en los niveles subnacional y nacional, que son necesarios para acordar políticas que propicien la productividad y el crecimiento.

En Colombia, la coordinación regulatoria multinivel sigue siendo un tema para considerar. Es necesaria una plataforma de diálogo ampliamente reconocida, mediante la cual el gobierno central y las entidades territoriales puedan discutir las prioridades nacionales, establecer los compromisos políticos de alto nivel y acordar políticas específicas que promuevan la competitividad. Actualmente, no existe una institución de este tipo (véase el anexo 9.A1 para los casos de Canadá e Italia). De hecho, la falta de una estructura que facilite los compromisos políticos para atender la coordinación regulatoria y de política pública disminuye el potencial para lograr la convergencia en las prácticas regulatorias.

En ocasiones, las iniciativas regulatorias en el nivel subnacional se contraponen a las políticas públicas nacionales. Incluso hay una notable diferencia en el avance entre las entidades territoriales, y no todas se han comprometido con las políticas emanadas del gobierno central (por ejemplo, GEL, política antitrámites). Por ello, se requiere tanto la armonización como la convergencia de políticas públicas entre los niveles nacional y subnacional.

Una vez que se ha logrado un acuerdo respecto a las dimensiones estratégicas de la política regulatoria, una plataforma de diálogo multinivel podría servir para definir los mecanismos con los que el gobierno central puede apoyar e impulsar a las entidades territoriales (por ejemplo, programas de capacitación, pagos de incentivos, parámetros de referencia). La creación de incentivos financieros para que las autoridades locales desarrollen, por ejemplo, la prestación de servicios en línea o servicios móviles podría ser una forma de incrementar el valor agregado de la Estrategia GEL. La plataforma podría proporcionar, también, un sistema para supervisar el cumplimiento de metas específicas, que puede informar al gobierno central y definir los incentivos y el apoyo ofrecido a las entidades subnacionales (véase el recuadro 9.3 para el caso de Australia). La plataforma funcionaría como una institución para evaluar el avance de los gobiernos subnacionales en relación con acuerdos nacionales. La rendición de cuentas y la evaluación de resultados podrían ser la base para acceder al financiamiento del gobierno central y fomentar proyectos de buena gobernanza regulatoria.

Recuadro 9.3. **El Consejo de Gobiernos Australianos (COAG, por sus siglas en inglés)**

El COAG es el principal foro para el desarrollo e implementación de la política interjurisdiccional, integrado por el Primer Ministro de Australia como su presidente, los primeros ministros de los estados, los ministros jefes de los territorios y el presidente de la Asociación Australiana de Gobiernos Locales. Fue creado en mayo de 1992 a partir de una agenda común dirigida a hacer avanzar la reforma microeconómica y reducir los costos económicos de duplicidad y empalme de funciones. Dicha agenda condujo al acuerdo histórico conocido como Principios Nacionales de Competencia (NCP, por sus siglas en inglés) que firmó el COAG en 1995. En 2006, el COAG logró un acuerdo para aplicar un programa más ambicioso de reforma nacional, que incluía la mejora regulatoria, denominado Agenda Australiana de Reforma Nacional (NRA, por sus siglas en inglés).

En 2007, el COAG convino en un nuevo modelo de cooperación respaldado por acuerdos de trabajo más eficaces, con siete áreas identificadas para su agenda de 2008 (salud y envejecimiento de la población; productividad; cambio climático y agua; infraestructura; regulación empresarial y competencia; vivienda, y reforma indígena). El COAG también decidió emprender un cambio en la naturaleza de los acuerdos de financiamiento entre el Commonwealth y los estados, al aceptar concentrarse más en los resultados y los productos, respaldado por el compromiso de la Commonwealth para ofrecer pagos de incentivos que impulsaran las reformas.

En 2008 el COAG aprobó otros puntos en la agenda de reforma, relativos al fomento de la productividad, el incremento en la participación y movilidad de la fuerza laboral, y a la prestación de mejores servicios a la comunidad. En el desarrollo de su nueva agenda de reforma, el COAG trató de aprovechar las lecciones de la NCP y adaptarlas al desarrollo de acuerdos de coordinación. La agenda de reforma también implicó la participación del Commonwealth y los estados al firmar acuerdos de reforma, pagos de incentivos por haber logrado las reformas acordadas por los estados y el monitoreo de un órgano de supervisión independiente, que en este caso se trata del Consejo de Reforma del COAG. Este consejo tiene la responsabilidad de formular recomendaciones al gobierno del Commonwealth, en particular al Primer Ministro, acerca del desempeño de los estados en el cumplimiento de las reformas acordadas, antes de efectuar los pagos de incentivos que buscan recompensar las reformas importantes hechas a nivel nacional.

Fuente: OECD (2010i), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia 2010: Towards a Seamless National Economy,* OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264067189-en*.

Notas

1. Artículo 313 de la Constitución.
2. El trabajo para un tercer informe subnacional *Doing Business* comenzó en 2012.
3. FC (2012).

Anexo 9.A1.

Plataformas de diálogo multinivel en Canadá e Italia

En **Canadá**, el Comité Federal-Provincial-Territorial de Mejora y Gobernanza Regulatoria es un grupo que comparte ideas y principios entre los gobiernos provinciales y federal. El comité convoca a una red de expertos en materia regulatoria de las provincias y trabaja para desarrollar mejores prácticas sobre política regulatoria, apoyando los enfoques comunes para la mejora regulatoria y la gestión general en Canadá.

En **Italia**, las reformas constitucionales hechas en 2001 transfirieron competencias legislativas y regulatorias del Estado a las regiones. En general, las regiones obtuvieron facultades legislativas debido al aumento de asuntos de competencia concurrente. También reforzaron su competencia en cuestiones que dejaron de ser una atribución del Estado. En el nuevo equilibrio constitucional de facultades entre los diferentes niveles de gobierno, los mecanismos de coordinación desempeñan una función fundamental. El principal mecanismo en Italia es el llamado "Sistema de Conferencias", basado en tres entidades de coordinación:

- La *Conferencia Estado-Regiones*: Se constituyó en 1998 para permitir a los gobiernos regionales desempeñar una función importante en el proceso de innovación institucional, especialmente en lo relacionado con la transferencia de atribuciones de las autoridades centrales a las regionales y locales. Este grupo está integrado por el Primer Ministro o el Ministro de Asuntos Regionales como Presidente de la Conferencia, los presidentes de las regiones y otros ministros, de acuerdo con las competencias de los temas que se someterán a discusión.
- La *Conferencia Estado-Municipios y Otras Autoridades Locales*: Se constituyó en 1996 para coordinar las relaciones entre el Estado y las autoridades locales, así como para analizar los asuntos de interés de estas últimas y servir de un foro de discusión. Además del Primer Ministro como Presidente de la Conferencia, integran este grupo los ministros del Interior, de Asuntos Regionales, del Tesoro, Finanzas, Obras Públicas, Salud, el Presidente de la Asociación de Provincias Italianas, el Presidente de la Asociación de las Comunidades de las Montañas Italianas, 14 alcaldes y 6 presidentes de provincias.
- La *Conferencia Unificada Estado-Regiones-Municipios y Autoridades Locales*: Se constituyó en 1997 en la forma de un mecanismo institucional para coordinar las relaciones entre el gobierno central, las regiones y las autoridades locales. La integran todos los miembros de las dos conferencias anteriores. Esta conferencia sirvió de foro para un acuerdo sobre simplificación administrativa entre las regiones italianas y el gobierno nacional en 2007. El documento firmado define principios comunes para la calidad y la transparencia del sistema normativo a fin de armonizar las técnicas legislativas. En particular, compromete al Estado, las regiones y las autoridades locales a aplicar instrumentos de evaluación *ex ante*, tales como los análisis de impacto y los estudios de factibilidad, así como las evaluaciones *ex post*.

Fuente: García Villarreal, Jacobo Pastor, (2010), "Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-national Level", *OECD Working Papers on Public Governance,* N.º 18, OECD Publishing, doi: *10.1787/5kmh2r7qpstj-en*.

Bibliografía

García Villarreal, Jacobo Pastor (2010), "Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-national Level", *OECD Working Papers on Public Governance,* N.° 18, OECD Publishing, doi: *10.1787/5kmh2r7qpstj-en*.

IFC (2012), *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, Washington, D.C.

OECD (2012a), *Mexico, Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Publishing.

OECD (2012b), "Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance", *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012recommendation.htm*.

OECD (2010), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia 2010: Towards a Seamless National Economy,* OECD Publishing. doi: *10.1787/9789264067189-en*.

World Bank (2012), *Doing Business in a More Transparent World*, The World Bank Group, Washington, D.C.

Capítulo 10

Mejora regulatoria en Barranquilla

En este capítulo se analiza el estatus de las políticas, instituciones y herramientas regulatorias en el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla. Comienza con la revisión de las principales tendencias socioeconómicas prevalecientes en el distrito y su condición jurídica. Luego se presenta un marco de referencia para entender la gobernanza regulatoria multinivel. A continuación se analiza por qué Barranquilla requiere una política regulatoria, el diseño institucional de su gobierno y los mecanismos de coordinación de los cuales forma parte. Por último, se analiza el grado en el cual el gobierno del distrito utiliza herramientas para gestionar las inspecciones y la aplicación de normas, mejorar la calidad del flujo de regulaciones, optimizar la transparencia regulatoria y la comunicación, así como implementar la simplificación administrativa.

Introducción

En este capítulo se describe brevemente el caso de Barranquilla, distrito especial, industrial y portuario dentro de una zona metropolitana ubicada en el norte del país, en el Departamento de Atlántico. Si bien la información recabada en un solo estudio de caso regional no basta para evaluar el estado general de la gobernanza regulatoria multinivel de Colombia, la experiencia de Barranquilla ilustra algunos puntos sobre la acción de los gobiernos locales en el contexto de acuerdos regulatorios actuales. Por ejemplo:

- Brinda la oportunidad de evaluar el funcionamiento de la gobernanza regulatoria multinivel desde una perspectiva de primera mano respecto de lo que los actores locales perciben como oportunidades y desafíos.
- Proporciona información sobre la capacidad de un gobierno local para diseñar, gestionar, aplicar y revisar regulaciones, algunas de las cuales se producen en el nivel subnacional y otras en el nivel central, aunque el gobierno local sea responsable de su aplicación.
- Sugiere al gobierno central maneras posibles de mejorar la coordinación multinivel y de fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales para optimizar la calidad regulatoria.

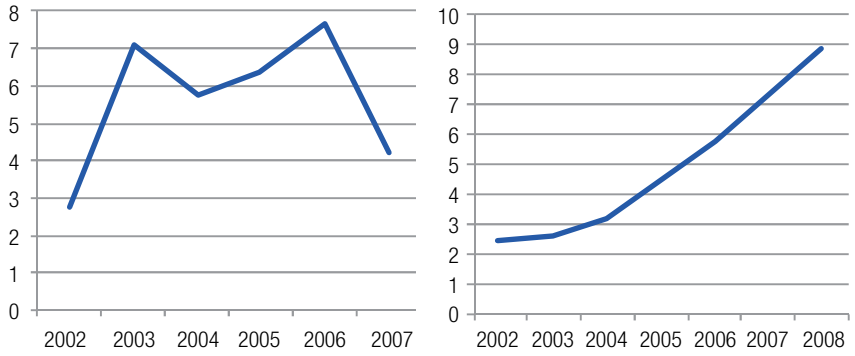
Principales tendencias socioeconómicas en Barranquilla

Barranquilla tiene una población total de cerca de 1.2 millones de habitantes (2013) y es el núcleo de una zona metropolitana de 1.9 millones, la cuarta más grande de Colombia.[1] El Departamento de Atlántico[2] tiene una población de aproximadamente 2.4 millones (2013). Barranquilla es una ciudad industrial con una plataforma logística y portuaria importante. Es una de las puertas de entrada marítimas de Colombia; su desempeño económico positivo depende del auge de los productos de Colombia y del consumo internacional sostenido de los recursos naturales del país. La ciudad está en proceso de reclamar la importancia que tenía a principios del siglo pasado, durante el cual se le conocía como la Puerta de Oro de Colombia.

La economía y la demografía de la región tienen una tendencia ascendente. El Departamento de Atlántico produjo 3.6 % del PIB nacional en 2011. En la gráfica 10.1 se ilustran las tendencias en términos del crecimiento del PIB. La crisis internacional ejerció un impacto relativamente pequeño sobre la economía local y ciertos actores clave creen que el desempeño actual podría regresar a los niveles alcanzados antes de la crisis. El aumento en la inversión general (usos del sector financiero) es otro ejemplo del buen desempeño de la economía local: de 2002 a 2008 la inversión total creció de COP 2.4 a casi 9 billones. La tasa de desempleo en el Departamento de Atlántico se redujo de 15 % en 2002 a 11 % en 2008 y a 8 % en 2012; mientras que la población de la zona metropolitana (Barranquilla-Soledad) se incrementó en un 5.1 % entre 2005 y 2013 (de 1.17 a 1.23 millones). La población de la zona metropolitana también es joven, con una edad promedio de 31 años (una de las más bajas entre las regiones metropolitanas de Colombia y solo ligeramente mayor que el promedio nacional de alrededor de 30).

Gráfica 10.1. Principales tendencias económicas

Crecimiento del PIB (porcentaje) e inversión general (billones de COP) en Barranquilla



Fuente: DANE (2008), "Informe de Coyuntura Económica Regional, Departamento de Atlántico", *Convenio Interadministrativo N.º 111*, *www.dane.gov.co/files/icer/2008/atlantico_icer_II_sem_08.pdf*, consultado el 12 de marzo de 2013.

La mezcla industrial de la ciudad se basa en la manufactura, la logística y la construcción. En particular, la ciudad debe su buen desempeño económico a la manufactura local especializada en diversos sectores, incluidos el químico, el mecánico y el de alimentos, los cuales involucran a un gran número de PYME. Este polo manufacturero genera crecientes flujos de importaciones y exportaciones que afectan positivamente el puerto local para convertirlo en otro factor impulsor del crecimiento regional.

El puerto de Barranquilla es ahora una plataforma nacional de logística importante que brinda servicio a Colombia y a países vecinos. Por ejemplo, los movimientos portuarios aumentaron de 4.5 millones en 2005 a 7.5 millones en 2011, pese a la baja experimentada entre 2008 y 2010 debido a la crisis internacional. El sector de la construcción fue impulsado por el crecimiento demográfico y la demanda de vivienda.

No obstante este buen desempeño, el distrito aún afronta desafíos clave relacionados con su alta tasa de pobreza —36 % en comparación con el promedio nacional de 34 %—, que va de la mano con la desigualdad en ingresos, una escasa prestación de servicios públicos básicos, insuficiencia de competencias en la fuerza laboral local y su propia fuerza laboral municipal, así como también desafíos importantes para la sostenibilidad ambiental de la región.

A pesar de las tendencias económicas positivas, Barranquilla aún batalla con una desigualdad considerable:

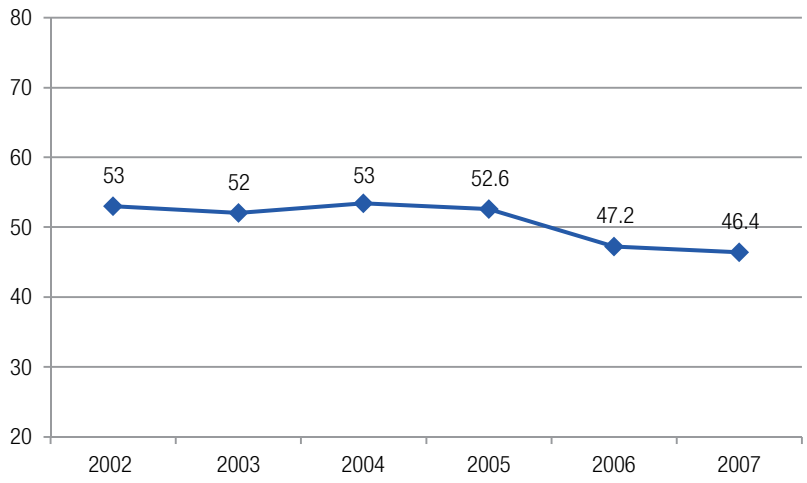
- Muchos habitantes se perciben como pobres. Esto se debe a grandes desigualdades en la distribución de ingresos, las cuales han permanecido estáticas con el tiempo y no parecen ser afectadas por el desempeño económico positivo del distrito. El índice de Gini de Barranquilla se ha mantenido estable, en alrededor de 0.53 desde 2002 (véase la gráfica 10.2).
- En términos espaciales, la pobreza se concentra en barrios específicos, con una división entre las zonas pobres del sur de la ciudad y las más adineradas del norte. Este patrón espacial también se refleja en las diferencias en el acceso a servicios clave, como drenaje, agua potable, atención de la salud y educación.
- Respecto a competencias y capital humano, Barranquilla refleja una tendencia nacional, con una falta estructural de mano de obra calificada. Por ejemplo, la ciudad cuenta

con una escolaridad promedio de solo 8.3 años, contra el promedio de la OCDE de 12. Los trabajadores poco cualificados podrían afectar la sostenibilidad de la tendencia económica positiva en el mediano plazo.

- Por último, la calidad del medio ambiente ha adolecido de un crecimiento no planificado en las últimas décadas; en particular, la comunidad urbana está completamente aislada del río Magdalena, la frontera natural de la zona metropolitana a lo largo del noreste de la ciudad.

Gráfica 10.2. Índice de Gini en Barranquilla

En porcentaje



Fuente: Fundesarrollo, *www.fundesarrollo.org.co/docs/FUN-2-2009-20.pdf*, consultado el 20 de marzo de 2013.

En el informe *Doing Business in Colombia 2013*, se clasifica a Barranquilla en el puesto 22 de 23 ciudades en el indicador global (facilidad para hacer negocios) (véase el cuadro 10.1).

Cuadro 10.1. Clasificación de Barranquilla en Doing Business in Colombia 2013

Clasificación entre 23 ciudades

Indicador	Clasificación
Facilidad para hacer negocios	22
Apertura de empresas	14
Gestión de licencias de construcción	19
Registro de la propiedad	19
Pago de impuestos	20

Fuente: IFC (2013), *Doing Business in Colombia 2013*, Washington, D.C.

Si bien esta clasificación no refleja reformas recientes implementadas por el gobierno de Barranquilla, indica varios problemas que deben atenderse:

- El registro de la propiedad obtuvo una clasificación particularmente baja y es relativamente oneroso. Los impuestos a los sellos locales aumentan el número de procedimientos, y un empresario debe primero obtener un recibo por dicho impuesto, ya sea en línea o en la oficina de la tesorería municipal, para después pagar en un banco comercial (este derecho representa el 2 % del valor subyacente de la propiedad). Los empresarios deben también notificar personalmente al catastro local de los cambios en la propiedad.
- Barranquilla necesita reducir el tiempo requerido para expedir certificados técnicos en el proceso de obtención de una licencia de construcción.
- El número de pagos anuales de impuestos puede reducirse para eliminar cargas administrativas.

Estatus legal y atribuciones de Barranquilla

Barranquilla es un municipio que adquirió el estatus de Distrito Especial, Industrial y Portuario en 1993, dadas sus características (esto es, ubicación, actividades comerciales y el hecho de ser uno de los puertos más dinámicos de Colombia).[1] Al igual que otras entidades territoriales de nivel municipal, cuenta con las siguientes facultades:[2]

- Proporcionar servicios públicos conforme a la ley.
- Construir obras públicas para el progreso local.
- Asegurar un desarrollo territorial sólido.
- Promover la participación comunitaria, así como la mejora social y cultural de sus habitantes.
- Involucrarse en otras responsabilidades acordes con la Constitución y las leyes.

La Ley 768 de 2002 estableció el régimen político, administrativo y fiscal de varios distritos: el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. Esta ley otorgó a estos distritos facultades regulatorias específicas y adicionales, relativas al uso de los recursos naturales, el turismo, el desarrollo portuario y la gestión ambiental.

Un marco de referencia para entender la gobernanza regulatoria multinivel[3]

La mayoría de los países de la OCDE afronta la gestión de acuerdos regulatorios multinivel. Si bien los ajustes institucionales y de procedimiento varían de un país a otro, surge un conjunto de desafíos comunes debido a que más de un nivel de gobierno, desde el supranacional hasta el local, desempeña un papel importante en el diseño, implementación y aplicación de regulaciones.

Una premisa fundamental para analizar la gobernanza regulatoria multinivel es el hecho de que una regulación de alta calidad en un nivel puede verse debilitada o revertida por políticas y prácticas regulatorias débiles en otros niveles, en tanto que, a la inversa, la coordinación y la coherencia pueden ampliar, en gran medida, los beneficios de la reforma. Muchas regulaciones que afectan directamente las operaciones empresariales son, en esencia, materia local y regional: uso de suelo, zonificación, construcción, agua, transporte, etcétera. En un contexto multinivel, este hecho implica no solo reducir el riesgo de la superposición de responsabilidades y duplicidades, sino también poner en marcha mecanismos apropiados que

creen incentivos para la actividad económica, como las políticas orientadas a la reducción de cargas administrativas, regulaciones simplificadas y claras por aplicarse, entre otras. De hecho, los ciudadanos y las empresas que deben lidiar con cargas administrativas y cumplir regulaciones no necesariamente se interesan por saber en qué nivel de gobierno se adoptó una regulación particular o sobre la base de qué tipo de evaluación de impacto se realizó. Además, la primera ventanilla que el ciudadano o empresario pasa, con frecuencia se encuentra en el nivel local de gobierno.

La gobernanza regulatoria multinivel merece atención especial, dado que los niveles subnacionales de gobierno pueden ser confrontados con funciones duplicadas, como proveedores directos de servicios y como reguladores. Además, un nivel superior puede imponer obligaciones regulatorias a un gobierno local sin una compensación adecuada ("mandatos no financiados"). No siempre es fácil definir la frontera entre ambas funciones, pero es importante que las regulaciones y el proceso regulatorio sean tan transparentes como sea posible para que los gobiernos rindan cuentas por sus acciones.

Todos los países de la OCDE afrontan acuerdos multinivel que corresponden a condiciones históricas, políticas, legales, económicas y sociales particulares. En la mayoría de los casos, estos acuerdos están relacionados con el marco constitucional y se reflejan en la legislación primaria. Sin embargo, su impacto es mayor: la aplicación de los principios constitucionales en términos prácticos se plasma en instrumentos legales muy detallados que penetran casi todas las interacciones entre las instituciones públicas de diferentes niveles de gobierno.

Como consecuencia de estos acuerdos, la dimensión regulatoria implica que múltiples niveles de gobierno y actores produzcan o apliquen regulaciones que afectan a los ciudadanos y las empresas en formas diferentes. Los ciudadanos y las empresas confrontan los aspectos multinivel solo cuando tienen que interactuar con la esfera pública y los acuerdos multinivel interfieren con sus actividades. En términos económicos, hay dos puntos principales por considerar en esta relación. Por una parte, las malas regulaciones imponen costos para empresas y ciudadanos, los cuales tienen consecuencias claras para la actividad económica en su conjunto. Las empresas tienen crecientes preocupaciones acerca de costos regulatorios, competencias y capacidades de las instituciones locales y la competitividad, vinculados con la regulación multinivel. Por otra parte, hay una tendencia a asignar a los niveles subnacionales de gobierno más responsabilidad por la prestación de servicios, lo cual requiere analizar las diferentes posibilidades para que la acción pública pueda hacer más eficiente y efectivo el uso y prestación de los servicios públicos. Una vez más, los gobiernos locales tienden a combinar sus funciones de reguladores, proveedores de servicios o propietarios de empresas públicas. Esto crea importantes conflictos de intereses, lo cual puede violar las leyes de competencia y distorsionar el funcionamiento de los mercados.

La OCDE ha desarrollado un marco de referencia para analizar los aspectos clave de la gobernanza regulatoria multinivel. Establece que un marco analítico para esta gobernanza debería atender varios asuntos, incluidas las políticas y estrategias regulatorias, instituciones y herramientas de política pública (véase la gráfica 10.3):

- Sobre *políticas y estrategias regulatorias*: armonización de políticas regulatorias, incluidos los principios de competencia, en todos los niveles de gobierno, así como coordinación horizontal y vertical para la calidad regulatoria en diferentes niveles de gobierno.
- Sobre *instituciones regulatorias*: definición de las funciones y responsabilidades de las instituciones encargadas de la política regulatoria y fortalecimiento de las capacidades institucionales para la calidad regulatoria: recursos, formación y desarrollo de competencias.
- Sobre *herramientas regulatorias y de política pública*: mecanismos de consulta y comunicación como una manera de mejorar la transparencia en diferentes niveles de

gobierno; implementación y uso de AIR en niveles subnacionales de gobierno; reducción de cargas administrativas; uso de alternativas a las regulación; y herramientas para mejorar la implementación, el cumplimiento y la aplicación.

Gráfica 10.3. Gobernanza regulatoria multinivel: Marco de análisis

Fuente: Rodrigo, D., L. Allio y P. Andres-Amo (2009), "Multi-level Regulatory Governance: Policies, Institutions, and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence", *OECD Working Papers on Public Governance*, N.° 13, OECD Publishing, doi: *10.1787/224074617147.*

Política regulatoria en un contexto multinivel

La gobernanza regulatoria tiene un significado doble, es decir, se refiere tanto a la elaboración de regulaciones en los diferentes niveles de gobierno como a su implementación, cumplimiento y ejecución en general. El alcance, la definición y el contenido de la política regulatoria, pero también las diferentes herramientas y métodos utilizados para producir y poner en marcha regulaciones en todos los niveles de gobierno, deberían seguir principios generales para reducir la incertidumbre de la acción regulatoria y establecer un marco general para la calidad regulatoria.

Un aspecto de gran importancia para los gobiernos nacionales es cómo asegurar la calidad regulatoria en todos los niveles de gobierno, dado que la coherencia de la acción gubernamental solo se alcanza mediante la complementariedad de diferentes regulaciones, y los niveles subnacionales son responsables, en gran medida, de la aplicación de normas nacionales. Al igual que sucede en el orden nacional, la política regulatoria de niveles subnacionales de gobierno puede servir para impulsar el desarrollo económico y el bienestar del consumidor al alentar la entrada al mercado, la innovación y la competencia. En términos económicos, controlar costos regulatorios y reducir obstáculos innecesarios, en particular para las PYME, es fundamental para mejorar la productividad. Asimismo, conviene que la política regulatoria se contemple como parte de la mejora de la eficiencia, capacidad de respuesta y eficacia del sector público.

Un elemento clave es contar con procesos de gobernanza que permitan a las jurisdicciones cooperar en la consideración de sistemas regulatorios uniformes para eliminar obstáculos al comercio, aumentar al máximo la sencillez y facilidad de comprensión de los requisitos regulatorios, así como reducir costos de transacción, impuestos y cargos. Incluso sin lograr

uniformidad regulatoria, la armonización de políticas regulatorias en todos los niveles debería seguir ciertos principios, incluidos los principios de competencia que conducen al logro de objetivos económicos y sociales comunes.

La coordinación es fundamental para la consecución de objetivos regulatorios. Como un importante componente de la coordinación, una mejor comunicación entre los distintos niveles de gobierno puede ayudar a prevenir conflictos e ineficacia. El suministro de información reduce ineficacias y duplicación de regulaciones, y proporciona un marco legal sólido. Además, la coordinación ayuda a compartir buenas prácticas.

Por un lado, la coordinación horizontal sugiere que los niveles subnacionales de gobierno deberían poner en práctica mecanismos para una mayor cooperación entre los órganos responsables de la mejora regulatoria, continuando los esfuerzos ya emprendidos en el nivel nacional, pero también entre otras entidades en el mismo nivel de gobierno. Esta coordinación solo es posible cuando se conoce la importancia de la política regulatoria y cuando se cuenta con apoyo político para movilizar a los diferentes actores implicados en el proceso regulatorio. Intentar lograr una perspectiva de calidad regulatoria, aplicable a todo el gobierno en los niveles subnacionales requiere un apoyo y compromiso cada vez mayores por parte de los actores e instituciones responsables de la instauración de la política regulatoria.

La coordinación horizontal entre diferentes actores en el mismo nivel de gobierno es esencial para compartir prácticas y comprender mejor los desafíos futuros. La coordinación horizontal puede también facilitar el intercambio de experiencias sobre los costos y beneficios que la regulación puede imponer a ciudadanos y empresas.

Por otro lado, la coordinación vertical es una prioridad política en los casos donde los niveles subnacionales de gobierno son constitucionalmente responsables si la ley o la Constitución misma no asignan expresamente un poder determinado al Estado. El principio de subsidiariedad refleja una preocupación real por la claridad y requiere encontrar mecanismos de coordinación más apropiados que puedan ayudar a evitar las superposiciones y la duplicación.

Instituciones regulatorias en un contexto multinivel

En un contexto multinivel, el desafío para la mayoría de los países es asegurar que se cuente con las instituciones idóneas, en el nivel correcto y con las facultades y responsabilidades correctas que les permitan explotar fortalezas endógenas y atender las debilidades particulares de cada área. Es fundamental que todo nivel de gobierno tenga un conjunto correcto de instituciones para asegurar el diseño y la implementación regulatorios. En los países de la OCDE, han surgido instituciones regulatorias en los niveles subnacionales de gobierno, como una manera de mantener la coherencia y apoyar la coordinación.

Hay muchos tipos de instituciones responsables de llevar adelante la agenda regulatoria en un contexto multinivel. Dada esta multiplicidad de actores, resulta esencial identificar aquellos que complementan el liderazgo y la voluntad política para implementar una agenda de reforma que brinde beneficios al sistema completo. Esto implica encontrar maneras de resolver tensiones particulares entre los órganos técnicos y las instituciones representativas, que tal vez no siempre tengan las mismas prioridades de política pública. Las instituciones para la calidad regulatoria en el centro del gobierno solo podrán poner en marcha programas amplios de mejora regulatoria si cuentan con apoyo de otras instituciones en diferentes niveles gubernamentales.

En algunos países federales los gobiernos subnacionales han establecido órganos de supervisión de la mejora regulatoria, como los que operan en el nivel central,

responsables de implementar controles de calidad en la manera de elaborar y aplicar la regulación. Estos órganos también dirigen, en su papel de coordinadores y administradores, la reforma con un enfoque de gobierno completo e instauran el uso de políticas y herramientas regulatorias de manera sistemática (véanse en el recuadro 10.1 los casos de Canadá y México).

Sin embargo, las instituciones solo pueden ser eficaces si disponen de los recursos necesarios para implementar políticas y utilizar herramientas de política. Sin medios financieros reales no se ejercerán las facultades regulatorias transferidas a los gobiernos locales. Difundir el concepto de "calidad regulatoria" también requiere formar a quienes tratan con las regulaciones y desarrollar competencias en toda la administración. Los gobiernos nacionales han alentado y ayudado en el desarrollo de competencias en los gobiernos locales y regionales, entre otros al ofrecer oportunidades de capacitación y desarrollo, así como foros para desarrollar políticas públicas (véase el recuadro 9.1 sobre la función de la COFEMER en el fomento del desarrollo de competencias en estados y municipios).

Recuadro 10.1. **Instituciones regulatorias de nivel subnacional en países de la OCDE**

En **Columbia Británica, Canadá**, una de las primeras acciones emprendidas por la administración durante 2001 para demostrar su fuerte compromiso con la mejora regulatoria fue el establecimiento de un órgano de nivel ministerial responsable de la desregulación. De hecho, la mejora regulatoria fue la única responsabilidad del Ministro de Estado para la Desregulación. El nombre de la oficina ha cambiado varias veces, de Oficina para la Mejora Regulatoria a *Straightforward* BC (BC Simplificada).

Las principales responsabilidades de *Straightforward* BC incluyen desarrollar y ejecutar la estrategia de mejora regulatoria del gobierno, mantener la base de datos central sobre cuentas regulatorias y generar informes para el Gabinete y reportes trimestrales para el público. Además, conforme a la Ley de Información Regulatoria, promulgada en noviembre de 2011, ahora se requiere a la provincia que publique informes anuales sobre sus avances en mejora regulatoria.

En lo que se refiere a su función de control de calidad, *Straightforward* BC exige una copia de la Lista de Verificación de Criterios Regulatorios (véase el recuadro 10.2) al momento de presentar proyectos de regulación. También lleva a cabo inspecciones en la base de datos central, para evaluar si se mantiene y actualiza de forma correcta. Respecto a su tarea de facilitación, *Straightforward* BC no contempla su función como la de un guardián, sino como la de un facilitador. Una función clave que la oficina ha desempeñado es ayudar al personal de otros ministerios a evaluar si una regulación adicional es el enfoque adecuado, y a comprender las implicaciones de regular. Además de brindar capacitación específica para el personal designado por cada ministerio para gestionar la mejora regulatoria, en los primeros años de las reformas, *Straightforward* BC organizó talleres sobre temas específicos, como lenguaje claro, análisis costo-beneficio y regulación basada en resultados. Una conferencia anual ha aportado una buena oportunidad de reforzar la idea de que la mejora regulatoria es una prioridad para todo el gobierno. En un futuro, una de las principales estrategias consiste en desarrollar expertos internos en el uso de metodologías de mejora continua y mapeo de procesos empresariales, para ayudar a todos los ministerios a emprender iniciativas de simplificación.

Esta infraestructura institucional ha sido esencial para lograr una reducción de 42 % en los requisitos regulatorios desde 2001 y un compromiso para un aumento neto de cero hasta 2015.

En **México**, los estados federales suelen nombrar a una unidad dentro de un ministerio (a menudo la Secretaría de Desarrollo Económico estatal) o a una comisión como líderes de sus políticas

Recuadro 10.1. **Instituciones regulatorias de nivel subnacional en países de la OCDE** (*cont.*)

regulatorias. En la actualidad 20 estados asignan esta función de liderazgo a un ministerio, 10 la asignan a una comisión y dos más han elegido una alternativa diferente. En cada estado la función de la institución líder es diferente, pero por lo común incluye facilitar la adopción de herramientas regulatorias en toda la administración local y coordinar iniciativas de mejora regulatoria. En algunos estados, donde ya se aplica el AIR, también desarrollan la tarea de control de calidad. Sin embargo, su éxito en el desarrollo de un enfoque de gobierno completo para la calidad regulatoria ha dependido en gran medida del liderazgo de las figuras políticas clave (por ejemplo, gobernadores, secretarios estatales de desarrollo económico y alcaldes).

Fuente: García Villarreal, J. P. (2010), "Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-national Level", OECD Working Papers on Public Governance, N.º 18, OECD Publishing, doi: *10.1787/5kmh2r7qpstj-en*.

Herramientas de política regulatoria en un contexto multinivel

La implementación y uso de herramientas regulatorias y de política pública en un contexto multinivel presenta algunos desafíos. En cuanto a su diseño y a las técnicas específicas necesarias para ponerlas en práctica, hay una cierta homogeneidad entre las herramientas utilizadas en los niveles central y subnacionales de gobierno. Sin embargo, la cuestión fundamental se refiere a la mejor estrategia para aumentar al máximo los beneficios de ciertas herramientas y hacer una elección coherente respecto al nivel que debería encargarse de su instauración. Es conveniente diseñar herramientas para una regulación de alta calidad en diferentes niveles de gobierno y utilizarlas con el propósito de reducir los costos de transacción e identificar el "nivel óptimo" de aplicación. La dimensión multinivel requiere que los encargados de formular las políticas públicas consideren evitar posibles duplicaciones en el uso de ciertas herramientas que serían costosas de no utilizarse en forma racional.

Recuadro 10.2. **Lista de verificación de criterios regulatorios de Columbia Británica, Canadá**

En **Columbia Británica, Canadá**, la Lista de Verificación de Criterios Regulatorios (RCC, por sus siglas en inglés) reemplazó al AIR en 2001. Los ministros y jefes de autoridades regulatorias deben asegurarse de que toda legislación, regulación y nueva política propuestas se evalúen de acuerdo con los criterios establecidos en la lista de verificación. Cada legislación sometida a revisión por parte del Consejo Ejecutivo y cualquier Orden del Consejo que el ministro responsable recomiende al Consejo Ejecutivo para promulgar una regulación, deben acompañarse de una copia firmada de la RCC o de un formulario de exención. Es necesario proporcionar a *Straightforward* BC copias firmadas de la RCC o del formulario de exención. Además, el ministro responsable o jefe de una autoridad regulatoria debe poner la RCC a disposición del público, en forma gratuita y a su solicitud.

La RCC es sencilla e incluye varias preguntas pertenecientes a 11 categorías: *i)* responsabilidad inversa: necesidad justificada, *ii)* análisis costo-beneficio, *iii)* análisis de competencia, *iv)* diseño agilizado, *v)* principio de reemplazo, *vi)* diseño basado en resultados, *vii)* desarrollo transparente, *viii)* tiempo y costo de cumplimiento, *ix)* lenguaje claro, *x)* comunicación sencilla y *xi)* principio de revisión y expiración.

Recuadro 10.2. **Lista de verificación de criterios regulatorios de Columbia Británica, Canadá** (*cont.*)

Cada categoría tiene a su lado una casilla para respuestas (sí/no). Si se responde "no" a las preguntas en cualquier categoría, deberá adjuntarse una explicación. Al final del formulario se presenta un recuadro en el que se pregunta cuántos requisitos regulatorios se añadirán y cuántos se eliminarán, así como cuál será el cambio neto. En 2001, cuando se estableció por primera vez la política de mejora regulatoria, tenían que eliminarse dos requisitos regulatorios por cada uno incorporado. Desde 2004, cuando se cumplió el objetivo original de reducir la regulación en un tercio, se estableció y prorrogó hasta 2015 el objetivo de no permitir incrementos netos. La RCC propició un cambio en la cultura: de ser una cultura en que la regulación se consideraba como la respuesta a cualquier problema y el sector privado se contemplaba con cierta sospecha, pasó a ser una cultura en la que se formulan preguntas, se consideran alternativas y se comprende mejor la contribución de las empresas a la economía.

Fuente: García Villarreal, J. P. (2010), "Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-national Level", OECD Working Papers on Public Governance, N.° 18, OECD Publishing, doi: *10.1787/5kmh2r7qpstj-en*.

Por ejemplo, cabe cuestionarse si el AIR debería utilizarse en cada nivel de gobierno o cuál es el "nivel óptimo" para hacerlo. Las respuestas a estas preguntas dependerán del contexto específico y del sector regulado, pero la utilidad del AIR para regulaciones locales es incuestionable. Las regulaciones elaboradas por niveles subnacionales de gobierno tienen, por lo regular, un impacto directo y decisivo sobre los ciudadanos y las empresas, al generar costos y beneficios sustanciales. Los niveles subnacionales de gobierno pueden adaptar el AIR a las necesidades específicas de sus economías, aspectos que podrían ignorarse en niveles centrales. En los niveles subnacionales de gobierno, el AIR también contribuye a aumentar la eficiencia y la transparencia al considerar las consecuencias de la regulación propuesta. Pero encontrar el "nivel óptimo" no es tarea fácil y, hasta ahora, no se tiene evidencia empírica sobre la manera de definirlo. Sin embargo, hay algunos casos en los que los gobiernos subnacionales han diseñado metodologías simplificadas de evaluación regulatoria *ex ante* para controlar el flujo de regulaciones (véase en el recuadro 10.2 el caso de Columbia Británica, Canadá).

Necesidad de una política regulatoria en Barranquilla

Al igual que las otras unidades subnacionales y el gobierno central de Colombia, Barranquilla no ha desarrollado una política regulatoria explícita y completa. El hecho de que no se cuente con una política regulatoria exhaustiva en el nivel central puede muy bien ser la razón por la que el gobierno del distrito no ha desarrollado su propia política. Hasta ahora, los esfuerzos de mejora regulatoria en Barranquilla se han limitado a la simplificación administrativa, en tanto que ni siquiera se han puesto a prueba otras herramientas como el AIR y las revisiones regulatorias.

No obstante, resulta evidente que el distrito requiere una política regulatoria de gobierno completo, puesto que muchas de las oficinas del gobierno local desempeñan funciones regulatorias, como las siguientes:

- La Secretaría de Educación regula las actividades de instituciones privadas y personas individuales en ese campo.
- La Secretaría de Salud desempeña labores de control e inspección. Está autorizada para verificar el cumplimiento de las normas, por ejemplo, supervisa los servicios de

emergencia, inspecciona y vigila los servicios de salud y aplica controles sanitarios en restaurantes, barberías, farmacias, etcétera.

- La Secretaría de Control Urbano y Espacio Público garantiza que las empresas constructoras cumplan los estándares regulatorios. También regula las actividades de los curadores urbanos.
- La Secretaría de Movilidad tiene algunas facultades para expedir regulaciones, pero también debe asegurar el cumplimiento del Código Nacional de Tránsito.

Al desarrollar normas para regular una actividad, el gobierno del distrito sigue un procedimiento habitual. Primero, la oficina encargada desarrolla el proyecto de decreto, el cual es revisado por su propio consejero legal. Una vez aprobado, el proyecto de decreto es enviado a la Oficina Jurídica, la cual lo revisa de nuevo y, de ser necesario, hace ajustes al texto. Por último, el proyecto es firmado por el alcalde y se publica en el Diario Oficial, así como en el sitio de Internet del gobierno de Barranquilla. El proceso varía ligeramente cuando las facultades regulatorias radican en el Concejo Distrital (para una explicación detallada, véase la sección "Capacidades administrativas del gobierno local para elaborar nuevas regulaciones").

Cuando se desarrolla una nueva regulación, sus proponentes utilizan formatos predeterminados, los cuales están disponibles en la Oficina Jurídica, e incluyen secciones para describir la justificación de la regulación y su congruencia con leyes de mayor jerarquía. Dependiendo del tema, se realizan algunas investigaciones, análisis y reuniones *ex ante* con la comunidad. Sin embargo, la aplicación de estas herramientas no es obligatoria y queda a criterio del jefe de departamento u órgano correspondiente en el gobierno local.

Pese a las prácticas ya mencionadas, el proceso para formular regulaciones se basa más en la costumbre que en la formalidad. Se requiere una política regulatoria explícita para formalizar el proceso, definir los criterios para analizar cuándo la regulación es la solución más apropiada para un problema de política pública, ordenar la consideración de alternativas y la implementación de herramientas específicas, como la consulta pública y el AIR.

También es necesaria una política regulatoria formal para asegurar que las iniciativas de reforma se mantengan más allá del periodo de una sola administración. Algunas características de la administración actual, como una relación de cooperación con la comunidad empresarial, parecen depender más de la disposición del alcalde en turno que de procedimientos institucionalizados. Esto puede indicar la necesidad de elevar la mejora regulatoria a la categoría de una ley o decreto que la establezca como una política permanente.

La experimentación realizada hasta ahora con iniciativas de simplificación y los estudios de evaluación comparativa desarrollados en la edición subnacional del informe *Doing Business* aportan algunos incentivos para que los gobiernos locales desarrollen sus propias políticas regulatorias. En otros países, como México, la simplificación administrativa y las rápidas ganancias que esta puede implicar, representaron un buen punto de partida para que los gobiernos locales avanzaran hacia una política de mejora regulatoria más amplia.

La adopción de un enfoque de gobernanza regulatoria en Barranquilla no será tarea fácil y tendrá que ser un proceso gradual para desarrollar competencias y fomentar una cultura de mejora regulatoria.

Diseño institucional en Barranquilla

La política regulatoria requiere acuerdos institucionales específicos para apoyar los esfuerzos orientados a mejorar la calidad de las regulaciones. En esta sección se revisa la configuración institucional actual del distrito de Barranquilla y se identifican posibles áreas de mejora.

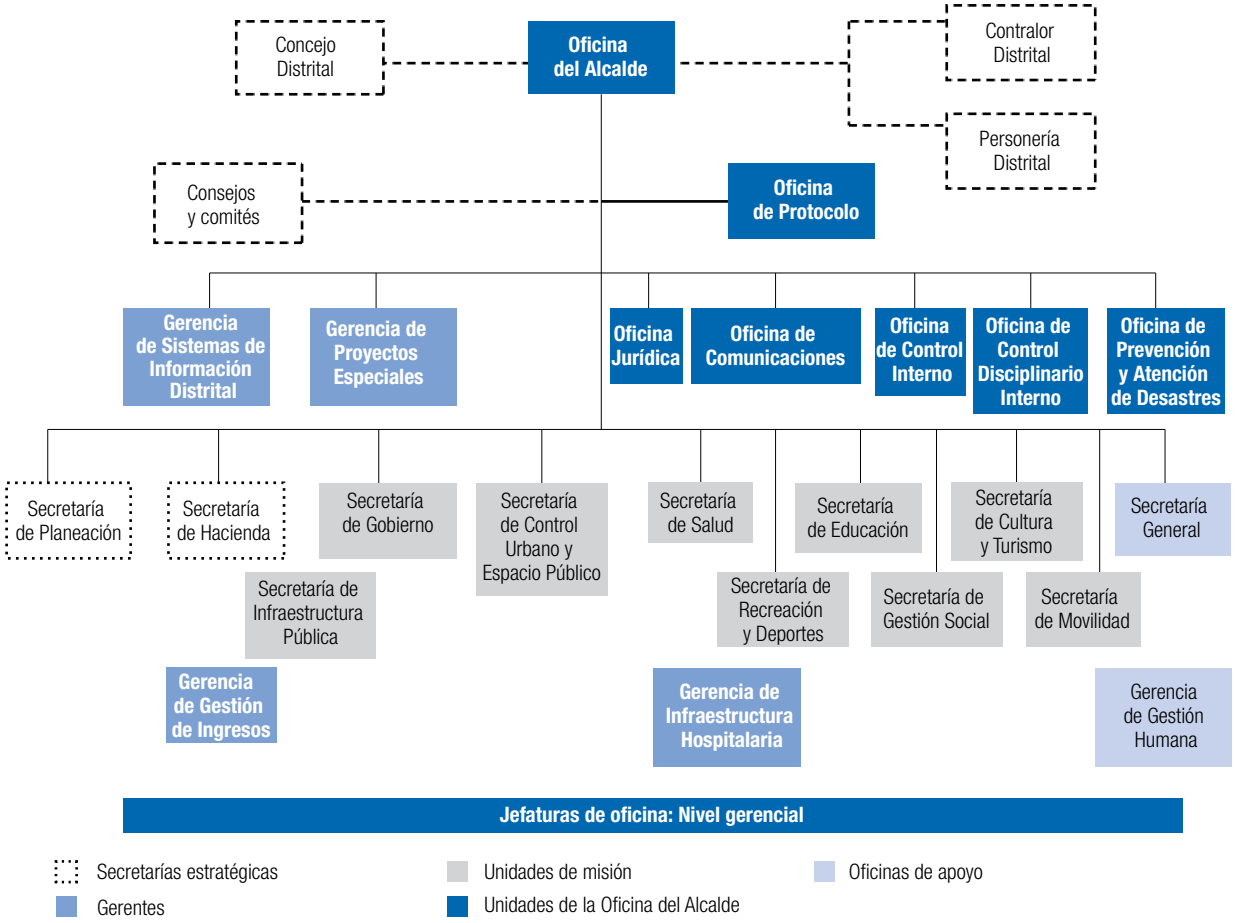
Organización del gobierno local

La base jurídica de la administración central del distrito de Barranquilla reside en el Decreto 868 de 2008[4], mientras el Decreto 867 de 2008[5] establece una cadena de valor dividida en macroprocesos y procesos para la gestión de la administración pública del distrito de Barranquilla. Este modelo corresponde a la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública, NTCGP 1000:2009, la cual también intenta asegurar la sostenibilidad del diseño institucional de la administración pública.

El modelo organizacional de la administración pública se enfoca en desarrollar la eficiencia, la apertura a los ciudadanos y la simplicidad, ya que en el pasado hubo ineficacias que necesitaban eliminarse. De acuerdo con este modelo, los macroprocesos se clasifican como sigue:

- Macroprocesos de gestión estratégica: orientación estratégica, gestión ética, comunicación pública y gestión de recursos humanos.
- Macroprocesos de misión: gestión del desarrollo social, administración territorial, coexistencia, justicia y seguridad de los ciudadanos, y participación pública.

Gráfica 10.4. Organigrama de la administración central del distrito de Barranquilla



Nota: Además, las entidades descentralizadas incluyen el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMAB), el Foro Hídrico, la Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla (EDUBAR), la Terminal de Transportes y la Dirección Distrital de Liquidaciones.

Fuente: Información proporcionada por el gobierno de Barranquilla.

- Macroprocesos de apoyo: administración humana, gestión legal, compras, sistemas de información, gestión de activos y documentos.

Para cumplir con su misión institucional, la administración central del distrito maneja procesos por nivel de gestión:

- Nivel global, el cual tiene una visión completa de la administración del distrito.
- Nivel de sector, que corresponde a las secretarías y otras instituciones que forman parte de un sector específico.
- Nivel local, que corresponde a municipios y corregidurías que se encargan de actividades operativas y administrativas en relación estrecha con los ciudadanos y sus organizaciones.

En la gráfica 10.4 se presenta el organigrama de la administración central del distrito de Barranquilla.

Las siguientes instituciones apoyan a la Alcaldía Distrital:

- El Sistema de Coordinación y Dirección de la Administración Distrital, el cual coordina el grupo de políticas, estrategias, sectores administrativos y mecanismos que ayudan a articular la gestión de instituciones y entidades distritales, a fin de asegurar la eficacia, el respeto a los derechos humanos y la prestación eficiente de servicios.
- Las Secretarías de Despacho Distrital, las cuales están adjuntas a la Oficina del Alcalde, son dirigidas por un secretario y se encargan de diseñar y adoptar políticas públicas, planes, programas y proyectos, así como de coordinar y supervisar su implementación.
- Las Oficinas y Gerencias, adjuntas a la Oficina del Alcalde, encargadas de formular políticas públicas y acciones estratégicas. También apoyan a las secretarías.

Algunas de estas instituciones desempeñan funciones clave en el proceso regulatorio. De acuerdo con el Artículo 10 del Decreto 868 de 2008, las secretarías son responsables, entre otras tareas, de preparar proyectos de acuerdos y decretos, resoluciones y otros actos administrativos que regulan los campos en sus sectores. En algunos casos, las secretarías también son responsables de supervisar la correcta implementación de las regulaciones preparadas por los ministerios y otras instituciones del nivel nacional de gobierno.

Una unidad muy importante para la calidad regulatoria es la Oficina Jurídica, a cargo de las siguientes tareas:

- Asesorar al alcalde, las secretarías, gerentes y alcaldes locales en todos los asuntos jurídicos relativos al distrito, cuando presenten casos para revisión.
- Preparar o revisar todos los contratos y actos administrativos que tienen que ser aprobados y firmados por el alcalde.
- Representar a la Alcaldía en todos los asuntos legales. Esta función consume casi todos sus recursos y es realizada por un Grupo de Defensa Jurídica.
- Recabar, revisar y organizar todas las normas y documentos legales de interés para el distrito, e informar al alcalde sobre todos los proyectos de leyes o regulaciones que puedan tener un impacto en el distrito.

Además, hay grupos de trabajo que facilitan la coordinación entre las diversas instituciones y pueden ser también responsables de proyectos específicos.

El Concejo Distrital

El Concejo Distrital es el poder legislativo en el nivel distrital. Es una corporación administrativa elegida por voto popular, cuyos miembros representan a los votantes y son electos por periodos de cuatro años. Los Concejos pueden tener de siete hasta 21 miembros, de conformidad con el artículo 312 de la Constitución de Colombia. El actual Concejo Distrital de Barranquilla tiene 21 miembros, a saber: presidente, vicepresidente, Comisión Primera de Planeación, Infraestructura y Bienes, Comisión Segunda de Presupuesto y Asuntos Fiscales, y Comisión Tercera Administrativa y de Asuntos Generales.

El Concejo Distrital es la institución que coadministra el distrito, ya que tiene competencia en gestión fiscal y administrativa, así como facultades regulatorias en asuntos específicos. De acuerdo con el artículo 313 de la Constitución Política, las principales funciones del Concejo Distrital son las siguientes:

- Regular la prestación eficiente de los servicios a cargo del distrito.
- Adoptar los planes y programas correspondientes para el desarrollo social, económico y de obras públicas.
- Autorizar al alcalde a firmar contratos.
- Votar, de acuerdo con la Constitución y otras leyes, la legislación sobre impuestos y gastos locales.
- Dictar regulaciones sobre presupuestos y expedir el presupuesto anual de ingresos y gastos.
- Establecer la estructura orgánica de la administración del distrito.
- Regular el uso de suelo, supervisar y controlar actividades relacionadas con la construcción y las transacciones de propiedad para fines de vivienda.
- Elegir al contralor distrital.
- Dictar las regulaciones necesarias para controlar y preservar el patrimonio ambiental y cultural.
- Aceptar la renuncia de los miembros del Concejo mientras el Concejo esté en sesión.
- Plantear una petición de destitución de los secretarios del gabinete del alcalde.
- Crear comunas y corregimientos[1].

Algunas otras atribuciones y facultades del Concejo se relacionan con aspectos como el ejercicio de control político sobre el Ejecutivo, al demandar informes por escrito o convocar a funcionarios del gobierno distrital, como son los secretarios, los directores de departamentos administrativos y el contralor, para rendir declaración en sesión ordinaria sobre asuntos de interés para el distrito.

Asimismo, el Concejo Distrital regula los impuestos, contribuciones y derechos; códigos de policía y tránsito; actividades turísticas, culturales, deportivas y recreativas en las playas y otros espacios públicos; preservación del patrimonio ecológico y recursos naturales; impuestos prediales de edificios de propiedad pública utilizados por el sector privado; actividades culturales y recreativas y espectáculos organizados en el distrito; promoción de la industria de la construcción, y regulaciones relacionadas con comunidades desplazadas.

Factores institucionales requeridos para hacer avanzar la mejora regulatoria

El distrito de Barranquilla reconoce que la mejora regulatoria es esencial para asegurar el progreso social y aumentar la competitividad. Brindar certeza jurídica y claridad en los marcos regulatorios, así como lograr la coordinación entre niveles de gobierno para la gestión regulatoria son objetivos de la administración local. Hasta ahora los esfuerzos se han concentrado principalmente en la simplificación de trámites, como ha sucedido en el nivel central, pero el gobierno de Barranquilla reconoce también la importancia de avanzar con un enfoque más completo de mejora regulatoria.

Para que esto ocurra, es necesario tomar en cuenta varios factores institucionales. Primero, se requiere establecer una política regulatoria completa en el ámbito local, la cual requeriría acuerdos institucionales específicos, en particular, dedicar tiempo y recursos al establecimiento de un mecanismo de supervisión a cargo de esta política. Segundo, algunas funciones adicionales de esta configuración institucional podrían ser el fomento de la calidad regulatoria, la capacitación de los servidores públicos y actores interesados, así como la promoción de mejores prácticas de gestión regulatoria dentro de la administración.

Participación de actores interesados

La participación de actores interesados es esencial para promover la calidad regulatoria en el nivel local, donde los gobiernos están más cerca de las demandas e intereses de los ciudadanos.

El Plan de Desarrollo del Distrito 2012-2015[2] establece que es importante alentar la participación ciudadana para mejorar la toma de decisiones. Por medio del "Programa Fortalecimiento de la Participación Ciudadana: Ciudadanía Activa y Corresponsable del Desarrollo Local", el gobierno de Barranquilla se propone fortalecer la participación pública en la gestión de asuntos públicos, lo cual puede posteriormente facilitar una mejor prestación de servicios y una administración pública más eficiente y eficaz. El programa incluye varios proyectos, a saber:

- Fortalecimiento institucional de organizaciones sociales y comunitarias. El programa busca fortalecer las organizaciones existentes y promover y consolidar nuevas formas de participación social que puedan mejorar sus intervenciones en la gestión del desarrollo.
- Formación de ciudadanos y liderazgo público. El proyecto se dirige a crear alianzas público-privadas para aumentar las competencias ciudadanas y técnicas, así como a alentar la participación pública de líderes locales emergentes, a fin de mejorar la gestión pública y las condiciones sociales de sus comunidades.
- Capital social y diálogo público. El Gobierno de Barranquilla se propone establecer agendas específicas con varios sectores locales a fin de entablar un diálogo social relacionado con los impactos de las iniciativas gubernamentales que pretenden transformar al distrito. El objetivo es apoyar a actores locales que puedan participar en iniciativas públicas y acuerdos de cooperación en el nivel local.

Además de los esfuerzos gubernamentales para mejorar la participación social, varios actores interesados se involucran para encontrar soluciones a sus preocupaciones en el nivel local. Por ejemplo, las asociaciones empresariales participan en el debate de temas regulatorios. La Cámara de Comercio de Barranquilla, establecida en 1916, ha participado activamente en el desarrollo económico y social de la ciudad. Además, al igual que otras cámaras de comercio de Colombia, ha sido clave para promover la simplificación regulatoria y administrativa.

La relación entre las empresas y el gobierno del distrito ha sido fructífera en el transcurso de la presente administración. Sin embargo, antes esto no era así, ya que mucho ha dependido de la

figura del alcalde y no se cuenta con mecanismos institucionalizados para asegurar vínculos sistemáticos con actores externos. En otros países, la participación de actores interesados en el proceso regulatorio se fomenta en una forma más estructurada (véase el Recuadro 10.3).

Recuadro 10.3. **Consejos ciudadanos para promover la calidad regulatoria a nivel subnacional en México**

En **México**, varios estados federales han creado consejos y comités para promover mejoras y la continuidad de reformas de gestión regulatoria en el ámbito local. En la mayoría de los casos, las empresas y otros interesados de entidades privadas están representados en el proceso de toma de decisiones, del cual forman parte. Los siguientes son algunos ejemplos:

- El Consejo Económico y Social de la Ciudad de México se estableció por ley en 2009 para apoyar al Gobierno de la Ciudad de México en las áreas de desarrollo sostenible, fomento del crecimiento económico y la generación de empleos, así como una mejor distribución de los ingresos que pudiera reducir las diferencias sociales en la ciudad. El Consejo es un órgano representativo, así como de participación económica y social, de carácter consultivo, que puede hacer recomendaciones al Gobierno de la Ciudad de México. El Consejo está compuesto por funcionarios gubernamentales, siete representantes empresariales, siete de la academia, siete de la sociedad civil, siete de los sindicatos gremiales y cuatro de asociaciones profesionales.
- En el estado de Colima, la Ley Estatal de Mejora Regulatoria, promulgada en julio de 2011, estableció el Consejo Estatal de Mejora Regulatoria, el cual incorpora a representantes de las empresas, la academia y las asociaciones de la sociedad civil. Las diversas facultades del Consejo incluyen analizar y revisar todas las regulaciones válidas en la jurisdicción del estado para hacer recomendaciones de mejora; ayudar a elaborar y actualizar el Catálogo de Trámites y Servicios; participar, en coordinación con sectores sociales y productivos, en el diseño de proyectos de regulaciones que causen un impacto en las actividades de las empresas y los ciudadanos; proponer mejoras regulatorias en el ámbito municipal; fortalecer los Centros Municipales de Negocios o ventanillas únicas para fomentar la actividad económica, así como publicar opiniones sobre análisis de impacto regulatorio.
- En Nuevo León, el Consejo Ciudadano de Mejora Regulatoria es uno de los principales acuerdos institucionales para la política regulatoria en el estado. Creado por ley, incluye representación de las empresas, la sociedad civil y la academia. Entre otras funciones, el Consejo brinda opiniones sobre el Programa Estatal de Mejora Regulatoria, participa en la revisión de la regulación en el nivel estatal, promueve la coordinación entre los sectores público, social y privado en asuntos relacionados con la mejora regulatoria y fomenta la reforma regulatoria en el nivel municipal.

Fuente: OECD (2012), *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México*, OECD Publishing, París.

Coordinación multinivel

Como se mencionó en el capítulo 9, en Colombia, las facultades regulatorias de los niveles subnacionales de gobierno, llamados entidades territoriales, como departamentos, municipios y distritos, son relativamente limitadas en comparación con otros países, en especial los federales. Por lo general, dichas facultades se definen en leyes y otras normas expedidas en el nivel nacional. Sin embargo, en muchos casos la implementación de estas facultades se realiza en el nivel de las entidades territoriales, lo cual exige coordinación entre los diversos niveles de gobierno y una clara asignación de responsabilidades.

Mecanismos / instituciones para desarrollar la coordinación regulatoria multinivel

Puesto que Colombia no cuenta con una política regulatoria nacional, los nexos entre política regulatoria y coordinación multinivel han sido bastante limitados. La falta de una estrategia clara para involucrar a entidades territoriales en el debate acerca de la calidad y la gestión regulatorias ha obstaculizado el establecimiento de mecanismos de coordinación e instituciones a cargo de esta tarea.

No hay instituciones responsables de la calidad regulatoria en el nivel central, por lo que el liderazgo en coordinación regulatoria multinivel es débil. La supervisión y el control sobre estándares para la calidad regulatoria aplicados por entidades territoriales y el gobierno central dependen de los esfuerzos realizados por instituciones individuales, lo cual reduce su eficacia.

Sin embargo, es posible analizar la coordinación regulatoria en los actuales mecanismos territoriales horizontales o los esquemas asociativos, regulados por el artículo 10 de la Ley 1454 de 2001, en los cuales participa el Distrito de Barranquilla:

- La Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (ACCC)[3] reúne a los alcaldes de ciudades capitales para compartir experiencias y desafíos comunes con el gobierno nacional. En la asociación se analizan temas clave, como seguridad, salud, finanzas, vivienda y trabajo social en las ciudades. UN-Habitat y el banco de desarrollo, Financiera del Desarrollo (FINDETER), constituyen el Secretariado Técnico de la ACCC y apoyan la sostenibilidad y el desarrollo de los centros urbanos. En abril de 2013, Barranquilla organizó la Quinta Cumbre de la ACCC, cuyas principales sesiones temáticas versaron sobre salud, seguridad y justicia. El Distrito de Barranquilla presentó su estructura de salud y el modelo para la gestión institucional, la seguridad y la convivencia de los ciudadanos. En la cumbre se reunieron 24 alcaldes y delegados de ciudades capitales, seis ministros (Defensa; Hacienda y Crédito Público; Interior; Justicia y del Derecho; MCIT y Transporte), dos viceministros (Turismo y Defensa), dos consejeros presidenciales de alto nivel (en seguridad y asuntos regionales), el Comando General de las Fuerzas Militares, el director general de la Policía Nacional, el Alto Comisionado para la Paz y el jefe del equipo negociador en el proceso de paz.
- El Área Metropolitana de Barranquilla (AMBQ), creada en 1981 y compuesta por los municipios de Soledad, Malambo, Puerto Colombia, Galapa y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, es una entidad administrativa con alrededor de 2 millones de habitantes. Tiene una Junta Metropolitana encabezada por el alcalde metropolitano, quien es también alcalde del Distrito de Barranquilla. El secretario de la Junta Metropolitana es su director, el cual administra la implementación de planes, programas y proyectos para el desarrollo integral de la unidad metropolitana. Las principales funciones del Área Metropolitana son coordinar el desarrollo integrado y armonizado del territorio, agilizar la prestación de servicios públicos entre los municipios que la integran, y ejecutar obras públicas, entre otras. Un ejemplo de la coordinación que tiene lugar entre los municipios es el desarrollo de un sistema masivo de transporte público a nivel metropolitano. El Área Metropolitana es la autoridad del transporte, lo cual ha facilitado la integración de planes de transporte y la puesta en marcha del Sistema Integrado de Transporte Masivo para Barranquilla y su Área Metropolitana (TRANSMETRO). Otras áreas de acción coordinada son obras públicas, saneamiento, pavimentación de calles, gestión de carreteras y desarrollo sostenible. El Área Metropolitana también ha establecido Consejos Metropolitanos de Planificación, los cuales se reúnen mensualmente para revisar los lineamientos metropolitanos para el desarrollo sostenible.

Otros ejemplos ilustran el potencial para la coordinación regulatoria multinivel. El Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla ha entablado una comunicación permanente con entidades descentralizadas en el nivel local, como el Foro Hídrico para asuntos relacionados con el saneamiento del agua y la gestión de cuencas, el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMAB), la Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla (EDUBAR) y la Dirección Distrital de Liquidaciones, encargada de atender la insolvencia de entidades locales.

La organización y funciones del DAMAB ilustran su función coordinadora para diferentes niveles de gobierno. Su junta directiva está integrada por el alcalde del Distrito de Barranquilla y el gobernador del Departamento de Atlántico, entre otros. Sus funciones incluyen las siguientes:

- Dirigir, coordinar y controlar la gestión ambiental en el Distrito de Barranquilla.
- Dirigir y coordinar la elaboración del Plan de Gestión Ambiental del Distrito y evaluar su ejecución, en consonancia con el Plan de Desarrollo Distrital y Metropolitano.
- Dirigir y coordinar, con la Secretaría de Gobierno del Distrito, el cierre y sellamiento de establecimientos que reiteradamente incumplan la normatividad ambiental.
- Dirigir y coordinar el desarrollo de actividades de prevención, control y penalización de la contaminación.
- Coordinar con la Secretaría Distrital de Salud y demás autoridades pertinentes, el diseño de políticas, normas y acciones orientadas a prevenir y controlar los efectos del deterioro ambiental sobre la salud humana.
- Orientar y controlar la zonificación ambiental del territorio y las cuencas a fin de maximizar el uso del suelo para el bienestar en el distrito..
- Coordinar y asesorar el desarrollo de las actividades del Área Metropolitana que incidan en el sistema ambiental distrital.

De igual manera, la estructura y objetivos de EDUBAR están orientados a desarrollar la coordinación multinivel. Su junta directiva está integrada por el alcalde del Distrito de Barranquilla, el gobernador del Departamento de Atlántico, el Director del Área Metropolitana de Barranquilla, y los ministros de Hacienda, Planificación e Infraestructura del gobierno distrital. Sus funciones incluyen, entre otras, planificar y ejecutar obras públicas y proyectos, junto con otros organismos descentralizados del gobierno del distrito, el Área Metropolitana, otros municipios del Departamento de Atlántico y el gobierno nacional.

Competencias técnicas y recursos económicos limitados en los niveles subnacionales de gobierno han impedido la implementación de mecanismos apropiados de coordinación de la mejora regulatoria. Las entidades territoriales requieren recursos y apoyo adicionales para poner en marcha principios y herramientas de gestión y mejora regulatoria, así como actividades de desarrollo de competencias que fomenten el cambio en la cultura administrativa.

Ciertamente, aún hay dificultades para establecer mecanismos de coordinación entre el gobierno central y las entidades territoriales. Por ejemplo, ha habido casos en los que el gobierno central ha asumido competencias de las entidades territoriales y se imponen criterios técnicos, aun si estos no corresponden a las circunstancias locales. En contraste, casos positivos en los que se ha alcanzado la coordinación entre diferentes niveles de gobierno incluyen el tema de la Ciénaga de Mallorquín[4] y el Comité de Movilidad.

La Ciénaga de Mallorquín es un estuario cuyo ecosistema se encuentra en peligro debido a la expansión de Barranquilla, lo que ha ameritado el trabajo conjunto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Gobernación del Departamento de Atlántico, la

Corporación Autónoma Regional del Departamento de Atlántico, la Alcaldía del Distrito de Barranquilla y DAMAB en busca de soluciones comunes. Su plan de acción se expande a lo largo de tres años y etapas: Diagnóstico del estatus del entorno natural de la Ciénega (Etapa I); tres programas especiales de saneamiento, investigación y vigilancia, así como reordenamiento territorial (Etapa II), y dos programas adicionales sobre el uso alternativo del entorno natural de la ciénaga, seguimiento y vigilancia (Etapa III).

El Comité de Movilidad es un grupo operativo que vincula a la Secretaría de Movilidad con la Policía Nacional para atender asuntos relacionados con el control de vías dentro de la jurisdicción de Barranquilla. Los acuerdos de este comité se registran en minutas, donde se indica quién es responsable de cada acción, los plazos y mecanismos de seguimiento. Diferentes decretos asignan también responsabilidades referentes al servicio público de vehículos motorizados (véase el Cuadro 10.2). Esta distribución ilustra el alcance del desafío de coordinación.

Cuadro 10.2. Decretos que regulan el servicio público de transporte motorizado

Regulación	Título del decreto	Autoridad	Control y supervisión
Decreto 170 de 2001	Decreto que regula el servicio público de vehículos motorizados colectivos en los niveles metropolitano, distrital y municipal	Área Metropolitana de Barranquilla (AMB)	La autoridad de transporte metropolitano o los alcaldes interesados trabajando en coordinación
Decreto 171 de 2002	Decreto que regula el servicio público de vehículos motorizados en carreteras	Ministerio de Transporte	Superintendencia de Puertos y Transporte
Decreto 172 de 2003	Decreto que regula el servicio público de vehículos motorizados para transporte individual en taxis	Los alcaldes distritales o municipales o los órganos a los que delegan esta facultad	Alcaldes y autoridades municipales
Decreto 173 de 2004	Decreto que regula el servicio público de vehículos motorizados de carga	Ministerio de Transporte	Superintendencia de Puertos y Transporte
Decreto 174 de 2005	Decreto que regula el servicio público de vehículos motorizados especiales	Ministerio de Transporte	Superintendencia de Puertos y Transporte
Decreto 175 de 2006	Decreto que regula el servicio público de vehículos motorizados mixtos	En la jurisdicción nacional: Ministerio de Transporte	Superintendencia de Puertos y Transporte
		En la jurisdicción distrital o municipal: los alcaldes distritales o municipales o los órganos a los que delegan esta facultad	Superintendencia de Puertos y Transporte
		En la jurisdicción del área metropolitana: la autoridad de transporte metropolitano o los alcaldes interesados trabajando en coordinación	Superintendencia de Puertos y Transporte

Fuente: Información proporcionada por el Gobierno de Barranquilla.

Inspecciones, cumplimiento y ejecución

Para lograr objetivos de política pública es esencial aplicar y ejecutar la regulación de manera adecuada. Esto forma parte integral del ciclo regulatorio y resulta fundamental para la calidad de la regulación. En un marco multinivel, el tema del cumplimiento merece analizarse en detalle por varias razones. Primera, el cumplimiento empieza a partir de una reacción de las empresas y los ciudadanos que confían en el gobierno. Si bien los niveles subnacionales de gobierno tienden a estar más cerca de sus necesidades, las empresas y los ciudadanos podrán responder solo si hay una comprensión clara de los requisitos regulatorios y las normas. Por consiguiente, es necesario que los gobiernos locales hagan un esfuerzo por asegurar que los interesados no solo estén bien informados y conozcan las normas, sino también que cumplirlas sea sencillo. Segunda, es conveniente que los niveles subnacionales de gobierno trabajen en la viabilidad del cumplimiento. Es necesario que faciliten la asimilación de las normas, la manera en que los ciudadanos deben cumplir con ellas y la confianza en los reguladores y la estructura normativa. De otra manera, la complejidad de las normas puede ocasionar que no se cumplan al alentar la evasión. Tercera, los niveles subnacionales de gobierno deberían contar con una estrategia de vigilancia y ejecución. Estos niveles de gobierno se encuentran en buena posición para brindar soluciones durante las etapas de vigilancia e implementación, combinando medidas regulatorias y no regulatorias para aumentar las oportunidades de cumplimiento, en particular cuando son responsables de la inspección y el control.

En el Distrito de Barranquilla varias secretarías, departamentos y delegaciones locales de superintendencias son responsables de hacer valer la regulación. En algunas áreas, estas instituciones tienen facultades específicas relacionadas con asegurar que los ciudadanos y las empresas cumplan con las regulaciones (véase el Recuadro 10.4).

Recuadro 10.4. **Facultades de ejecución de algunas secretarías del Gobierno de Barranquilla**

De acuerdo con el Decreto 868 de 2008, diferentes responsabilidades de las secretarías del gobierno del distrito están claramente relacionadas con la ejecución y supervisión, como las siguientes:

- La Secretaría de Educación es responsable, entre otras tareas, de organizar, verificar y ejecutar un plan operativo anual de inspección y supervisión en todos los establecimientos educativos.
- La Secretaría de Salud tiene que cumplir y hacer valer todas las normas científicas y técnicas expedidas por otras instituciones competentes, así como todos los procedimientos administrativos derivados de regulaciones legales y complementarias.
- La Secretaría de Movilidad está encargada de la implementación del Código Nacional de Tránsito Terrestre y sus regulaciones subordinadas.

Fuente: Decreto 868 de 2008.

Sin embargo, asegurar la ejecución puede ser un reto para los niveles locales de gobierno, ya que tienen que garantizar la institucionalización de sus mecanismos de supervisión, de modo que sean efectivos y plausibles ante la sociedad. Por ejemplo, la Secretaría de Movilidad ha realizado dos rondas de cobro masivo de multas, en 2010 y 2012, ya que el 75 % de las infracciones no se pagaron a su debido tiempo.[5] Varias regulaciones apoyan esta competencia y permiten a la secretaría emprender estas acciones, ya que de otra manera sería imposible ejecutar el Código Nacional de Tránsito Terrestre.

Llegar a conocer y entender el universo de órganos regulados es un primer paso esencial que puede requerir competencias y voluntad política significativas. Por ejemplo, DAMAB solía contar con información limitada sobre los órganos regulados que tiene que controlar, supervisar o vigilar. En la actual administración, el número de órganos supervisados creció de 2800 a 7800, y es posible identificar más actores que también deberían ser supervisados y vigilados.

Un elemento adicional es la manera en que están estructuradas las instituciones para realizar inspecciones y vigilar actividades. Algunas secretarías tienen una Oficina de Inspección y Vigilancia, como la Secretaría de Educación, dedicada exclusivamente a asegurar que la sociedad cumpla con las regulaciones emitidas en los diversos niveles de gobierno. La Secretaría de Movilidad tiene una Oficina Operativa encargada de asegurar el cumplimiento de regulaciones y normas técnicas, en tanto que su Oficina de Servicio al Cliente se encarga de los registros y trámites. El DAMAB tiene una unidad a cargo del control y la supervisión. En el Recuadro 10.5 se presenta el enfoque con el que el DAMAB gestiona las inspecciones.

El Gobierno de Barranquilla ha trabajado desde 2010 en un proyecto para agilizar y coordinar las inspecciones empresariales. Este proyecto, apoyado por la Cámara de Comercio de Barranquilla y la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés), se llama Sistema de Inspección, Vigilancia y Control (IVC) y se dirige a diseñar e implementar un modelo exhaustivo pero simplificado y consolidado para gestionar los procedimientos de inspección y control aplicados a las empresas, de modo que las diferentes entidades responsables de estos procedimientos se coordinen. El sistema se propone ayudar a la administración local a mejorar sus actividades de control *ex post* de las empresas y optimizar las prácticas de supervisión del comercio. La Secretaría de Gobierno del distrito coordina esta iniciativa, con base en el Decreto 308 de 2010.

Recuadro 10.5. **Enfoque del DAMAB para gestionar las funciones de inspección, control y supervisión**

El DAMAB lleva a cabo, en promedio, 4500 inspecciones o visitas anuales a las diferentes entidades reguladas, a fin de verificar la aplicación de regulaciones ambientales. Para ello el DAMAB tiene 16 funcionarios encargados de los servicios ambientales y nueve más responsables de la supervisión y el control.

El DAMAB utiliza varios instrumentos para supervisar y controlar entidades reguladas, como vigilancia de regulaciones, actividades educativas y de capacitación, y medidas coercitivas. El DAMAB realiza visitas de inspecciones ambientales, en las cuales se siguen dos métodos principales: el primero tiene que ver con el cumplimiento de la regulación e incluye sanciones a quienes infringen la ley; el segundo sigue un enfoque preventivo para fortalecer la capacidad de las entidades reguladas de autorregularse y la capacidad de la sociedad de ejercer control social.

La Oficina de Control y Vigilancia del DAMAB es responsable de evaluar la eficiencia, pertinencia y alcance de la gestión ambiental en el Distrito de Barranquilla. Utilizando las herramientas descritas, identifica y clasifica actividades que puedan causar un impacto en los recursos naturales y los grupos sociales, y presenta propuestas de mejora.

Entre un 7 % y un 10 % de las inspecciones realizadas por el DAMAB culminan con sanciones a presuntas violaciones de las normas ambientales. En caso de que las multas no se paguen y una vez que las entidades reguladas hayan agotado los mecanismos de apelación, el DAMAB puede imponer sanciones más fuertes, como embargos. En la jurisdicción contenciosa administrativa puede solicitarse la suspensión de este tipo de sanciones.

Fuente: *www.damab.gov.co/damab/visita-de-inspeccion-ambiental.html*, consultado el 20 de marzo de 2013.

El IVC requiere el desarrollo de software para consolidar información sobre las inspecciones y permitir la interoperabilidad entre los diferentes órganos implicados, así como un formato consolidado de inspección para que en una sola visita a una empresa puedan llevarse a cabo inspecciones multidisciplinarias. La información recabada se carga al sistema, debe ser accesible y ofrecer retroalimentación a los diferentes órganos afiliados. Esta información podría incluir fotografías y el compromiso de los empresarios de cumplir con las regulaciones, de modo que puedan realizarse actividades posteriores de control.

El IVC permitirá a las autoridades públicas asignar prioridad a las actividades de inspección, vigilancia y control de las empresas al implementar una "matriz de riesgos". El Centro de Atención Empresarial (CAE) aplica esta herramienta cuando una empresa se registra o renueva sus licencias, como se establece en el Decreto 658 de 2010. Define los niveles de riesgo evaluando factores de riesgo específicos (por ejemplo, seguridad pública, salud, saneamiento y medio ambiente) que indiquen un posible daño a la población y la ciudad. De inmediato, el sistema clasifica a las empresas como de riesgo alto, moderado o bajo e informa a las autoridades para que programen sus inspecciones: obligatorias para empresas de alto riesgo, periódicas para empresas de riesgo moderado y aleatorias para aquellas de bajo riesgo.

El Decreto 658 establece también un Comité Asesor en Inspecciones, Vigilancia y Control, cuyo objetivo es evaluar la gestión del sistema y ajustar la matriz de riesgos según se requiera. El comité incluye a las secretarías de Gobierno, Control Urbano y Espacio Público, Salud y Planificación, así como al Cuerpo de Bomberos y a la Cámara de Comercio de Barranquilla.

Cuando los encargados de la regulación y la ejecución se encuentran en niveles diferentes de gobierno, surgen dificultades de una naturaleza especial. Las relaciones entre los ejecutores locales y quienes regularon el asunto en sus inicios, principalmente en el nivel central, no siempre son fáciles de manejar. La separación entre las funciones de regulación y de supervisión que caracteriza al sistema colombiano requiere una firme coordinación entre los niveles de gobierno. Por ejemplo, los gobiernos locales tienen que tratar no solo con los ministerios responsables o con las comisiones de regulación que expidieron las normas, sino también con las superintendencias encargadas de la supervisión. En algunos casos las superintendencias tienen delegaciones a nivel local, pero esto no sucede en algunos campos de política pública, por lo que la comunicación sobre cómo implementar las regulaciones y vigilar los niveles de cumplimiento podría requerir esfuerzos adicionales para asegurar la eficacia del marco normativo.

Además, los gobiernos locales, cuando son responsables de implementar regulaciones y garantizar el cumplimiento por parte de entidades reguladas, operan bajo la supervisión de las superintendencias. Por ejemplo, en lo que respecta a la salud, la Superintendencia de Salud supervisa a la Secretaría de Salud del Distrito de Barranquilla. De conformidad con el artículo 35 de la Ley 1122 de 2007, la Superintendencia de Salud, entre otras facultades, es responsable de informar, prevenir, orientar y apoyar para que todas las entidades encargadas de finanzas, seguros, prestación de servicios, servicio al cliente y participación social cumplan con las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud, para promover y garantizar su desarrollo. Por ejemplo, la Superintendencia de Servicios Públicos requiere a los municipios que cumplan brindando información sobre la estratificación socioeconómica y la nomenclatura y numeración de calles. La Secretaría de Planificación es responsable de actualizar todos los cambios en los servicios públicos en el Sistema Único de Información de Servicios Públicos, bajo la supervisión de la Superintendencia de Servicios Públicos, como resultados de control de calidad del agua, información sobre proveedores de servicios, ejecución de presupuestos y contratos.

Otro aspecto de la ejecución y cumplimiento se relaciona con las facultades para expedir permisos, licencias y gestionar registros. Varias secretarías expiden permisos y licencias locales para diferentes actividades económicas. Por ejemplo, en Colombia la licencia de construcción se expide en el nivel local. De acuerdo con el informe subnacional *Doing Business* 2013 del Banco

Mundial, Barranquilla ocupó la posición 19 entre 23 ciudades colombianas, debido a que se requieren nueve procedimientos, 114 días para procesar la licencia y el costo es de 144.8 % del ingreso per cápita. El hecho de que 18 ciudades puedan expedir una licencia de construcción con mayor eficiencia que Barranquilla significa que hay una oportunidad de simplificar o agilizar los procedimientos relacionados con ellas sin poner en riesgo la construcción de sitios seguros.

Capacidades administrativas del gobierno local para elaborar nuevas regulaciones

Barranquilla cuenta con procedimientos para preparar y diseñar nuevas regulaciones, pero aún no se han formalizado. Pueden desarrollarse dos tipos diferentes de actos legales en el nivel municipal: decretos firmados por el alcalde y acuerdos expedidos por el Concejo Distrital. En el caso de los decretos, que son facultad del Ejecutivo, el proceso es el siguiente:

- Cuando es necesario preparar un decreto para regular cualquier actividad o trámite administrativos dentro de la jurisdicción del municipio, la secretaría responsable dirige el proceso, prerrogativa que le fue delegada por las facultades regulatorias otorgadas al alcalde. La institución responsable elabora el proyecto de decreto, el cual requiere el acuerdo del asesor legal de la secretaría.
- Una vez aprobado, la secretaría envía oficialmente el proyecto de decreto a la Oficina Jurídica, la cual lo revisa y puede realizar modificaciones antes de presentarse para firma por parte del alcalde.
- Una vez firmado, el decreto se publica en el Diario Oficial y en el sitio de Internet de la secretaría para su entrada en vigor.

En lo que se refiere a los acuerdos, que son facultad del Concejo Distrital, el órgano legislativo en el nivel municipal, el proceso es el siguiente:

- De ser necesario preparar un acuerdo, lo cual queda bajo la iniciativa del Concejo Distrital,[6] sus miembros y el alcalde a través de sus secretarías, jefes de departamentos administrativos o representantes legales de las entidades descentralizadas, pueden presentar proyectos de acuerdos. El procurador, el contralor y las juntas administrativas pueden someter a consideración proyectos de acuerdos en los campos que les competen.
- El proyecto de acuerdo se envía a la Oficina Jurídica, que lo revisa y puede realizar modificaciones antes de presentarse para firma del alcalde.
- La Alcaldía lo envía a la presidencia del Concejo Distrital, que sigue un proceso interno para su aprobación.

La función de la Oficina Jurídica de apoyo al alcalde es importante para el proceso de elaboración de nuevas regulaciones, ya que actúa como un mecanismo de control de calidad legal. La Oficina Jurídica no solo asesora al alcalde y otras instituciones del Ejecutivo sobre la pertinencia de los actos legales, sino también redacta proyectos o revisa los elaborados por otras instituciones que tienen que presentarse para firma final por parte del alcalde.

Aplicación de la consulta regulatoria en el nivel local

En una dimensión multinivel, las estructuras de redes requieren nuevos mecanismos de consulta y nuevos procesos de negociación para asegurar la coordinación horizontal y vertical. Las decisiones regulatorias demandan la participación de diferentes actores y grupos de interés, mucho más cercanos al proceso de toma de decisiones, cuyos puntos de vista deberían escucharse. Sin embargo, la consulta solo puede lograr sus objetivos si se respetan la transparencia y la apertura.

En Barranquilla no se utilizan, en forma sistemática, técnicas de consulta pública al elaborar nuevas regulaciones. No obstante, algunas instituciones, como la Secretaría de Movilidad y la Secretaría de Salud, han intentado incluir las opiniones de grupos de interés en la elaboración de decretos mediante la configuración de grupos de trabajo o mesas redondas, en los que se cuenta con la participación voluntaria de representantes de la comunidad que brindan comentarios sobre los proyectos de decretos. De igual manera, el DAMAB está en proceso de desarrollar en su sitio de Internet un módulo llamado "consulta pública", el cual ayudará a abrir el debate y recabar opiniones del público en general acerca de planes, políticas y programas. Estas instituciones han incorporado mejoras al proceso para aumentar su eficacia (véase el Recuadro 10.6).

Recuadro 10.6. **Prácticas de consulta en algunas secretarías del Gobierno de Barranquilla**

La Secretaría de Movilidad ha integrado la consulta en su proceso regulatorio. La consulta pública se lleva a cabo mediante mesas redondas con grupos de interés y la publicación de proyectos de regulaciones. En algunos casos, cuando es posible que surjan conflictos, el titular de la secretaría se reúne con actores particulares implicados en la situación, a fin de identificar riesgos y la mejor manera de ofrecer una solución. Por ejemplo, la secretaría restringió la circulación de motocicletas por medio de los decretos 091 de 2011, 0506 de 2011, 1019 de 2011 y 1152 de 2012. En el caso de los mototaxis, la secretaría creó un grupo de trabajo para dar a conocer las regulaciones y encontrar alternativas al problema de empleo de aquellos que brindan este servicio de transporte que no está legalmente autorizado.. La Oficina Técnica de la secretaría efectúa análisis y define conceptos que forman parte de la información que fundamenta los proyectos de regulaciones.

La Secretaría de Salud ha realizado también consultas sobre proyectos de regulaciones con las partes interesadas. Por ejemplo, la Resolución N.º 02302012 del 17 de julio de 2012, que asignó usuarios de la Empresa Mutual para el Desarrollo Integral de la Salud (EMDISALUD) a la Entidad Promotora de Salud Subsidiada (EPS-S) del distrito, se sometió a consulta. A EMDISALUD se la había revocado su mandato y estaba descalificada para operar y gestionar el régimen subsidiado.

Fuente: Información proporcionada por el Gobierno de Barranquilla.

Barranquilla tiene una Oficina de Participación Ciudadana, que permite la interacción entre los ciudadanos y el gobierno local; asimismo, facilita el debate de los asuntos relativos a la mejora de la prestación de servicios y la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Esto ha dado pie a la realización de estudios más concretos sobre aspectos de interés, el establecimiento de asociaciones estratégicas y la toma de decisiones sobre asuntos que requieren intervención gubernamental. Por ejemplo, al incorporar temas fiscales, este mecanismo implicó reuniones con ciertas ONG, sindicatos y representantes empresariales para escuchar sus inquietudes y opiniones.

Análisis de impacto ex ante

En las últimas décadas, los países de la OCDE han expandido el uso del AIR en el nivel central de gobierno. En los países donde los niveles subnacionales de gobierno tienen la prerrogativa de elaborar regulación, el AIR puede contribuir al proceso de elaboración de políticas públicas y toma de decisiones aportando valiosa información empírica acerca de las consecuencias de la regulación (véase el Recuadro 10.7).

Recuadro 10.7. **Experiencias internacionales con AIR en el nivel subnacional de gobierno**

En **Australia**, los estados se han involucrado en la política y gestión regulatorias durante muchos años. La mayoría de los estados establecieron el AIR para legislación subordinada a finales de las décadas de los años ochenta y los años noventa. El AIR se requería, sobre todo, para legislación subordinada o regulaciones estatutarias. Los estados han avanzado hacia la inclusión sistemática de herramientas para evaluar los costos empresariales de las regulaciones pertinentes, así como para ampliar el alcance del AIR en la legislación primaria. El Territorio de la Capital Australiana, Nueva Gales del Sur, Victoria, Queensland y Australia Occidental han brindado orientación para considerar los efectos nacionales e interjurisdiccionales al evaluar los costos y beneficios de la regulación. Tasmania también considera los costos impuestos por las regulaciones nuevas o enmendadas sobre otras jurisdicciones o mercados nacionales. Aún más, la coordinación interjurisdiccional parece haber acelerado el ritmo de la reforma. Originalmente, los estados implementaron el AIR en el lapso de un largo periodo, de 1985 (Victoria) a 2001 (Territorio de la Capital Australiana). La cronología de la nueva ola de reformas del AIR, más corta, abarcó de mediados de 2006 a mediados de 2009.

En **Italia**, varias regiones empezaron también a utilizar el AIR. En algunas de ellas, este enfoque adquirió el carácter de obligatorio por ley: Basilicata lo implementó por primera vez en 2001; Lombardía y Piamonte siguieron en 2005. La región de la Toscana, con una práctica de larga data, ha llevado a cabo la evaluación de impacto desde 2001. En general, la región ha realizado 15 pruebas piloto desde 2000. Esta región parece ser la más avanzada en términos de prácticas de evaluación *ex ante*, las cuales involucran a grupos de interés y procesos de consulta formal. Cada año se seleccionan las propuestas sujetas a AIR y se siguen un conjunto de criterios de exclusión e inclusión. Una unidad técnica de la Dirección General de la Presidencia de la *Giunta* funge como el comité rector y contribuye al trabajo analítico. Los resultados se reúnen en un informe técnico final adjunto a la propuesta legislativa. Además de la Toscana, Emilia-Romaña instauró formas de "análisis de viabilidad", que también representan un intento interesante, aunque no se trata de un sistema AIR completo.

Fuente: OECD (2010c), OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia 2010: *Towards a Seamless National Economy*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264067189-en*; OECD (2010a), OECD *Reviews of Regulatory Reform: Italy* 2009: *Better Regulation to Strengthen Market Dynamics*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264067264-en*.

En Colombia no se utiliza el análisis de impacto de manera sistemática, bien sea en el nivel nacional o en el local. Sin embargo, en el Distrito de Barranquilla, es posible llevar a cabo estudios, análisis e investigación antes de preparar proyectos de regulaciones, para así garantizar que estas cumplirán con los objetivos propuestos. La Secretaría de Movilidad ya ha aplicado estudios previos a la aprobación de nuevas regulaciones, a fin de tener evidencia técnica de los posibles efectos de la intervención. Por ejemplo, elaboró un informe técnico llamado "Análisis del Transporte en Bicicoches y Carretillas en el Distrito de Barranquilla", el cual proporciona antecedentes sobre este problema, evalúa su magnitud con base en investigación empírica y recomienda acciones específicas para controlar los riesgos implicados en estos medios de transporte, incluidas las regulaciones, entre otras.

Las regulaciones elaboradas en el distrito requieren una declaración de propósito y se revisan comparándolas con normas de nivel más alto para garantizar la coherencia jurídica. Además, cuando se involucran necesidades financieras, en particular para la implementación, se requiere un análisis presupuestario. Se espera que estas herramientas ayuden a identificar oportunidades y razones para la regulación, la viabilidad jurídica, la disponibilidad de presupuesto, la coordinación entre instituciones implicadas en la intervención regulatoria y posibles impactos sobre los ciudadanos, las empresas y el medio ambiente.

Uso de alternativas

Si bien en Barranquilla no hay un uso sistemático de alternativas a la regulación, sí se han aplicado algunas para fines regulatorios en casos específicos, como educación y campañas públicas en las áreas fiscal y de transporte, en particular para reducir la tasa de accidentes y aumentar el cobro de derechos de tránsito. Por ejemplo, la Secretaría de Movilidad del Distrito de Barranquilla ha establecido, en determinados casos, periodos de varios días para efectuar ajustes y poner en conocimiento de los ciudadanos las regulaciones nuevas o enmendadas. Para este fin la secretaría elabora folletos, da a conocer las regulaciones a empresas, hogares y otros actores que podrían resultar afectados, desarrolla guías de movilidad, establece publicidad y da seguimiento por medio de la Policía de Tránsito.

En el caso del informe "Análisis del Transporte en Bicicoches y Carretillas en el Distrito de Barranquilla", las recomendaciones incluyen alternativas a la regulación, como emprender campañas informativas dirigidas al comercio para concientizar sobre la importancia de usar medios de transporte apropiados para sus mercancías y el uso de prohibiciones graduales de circulación. El periodo de ajuste para dar a conocer el decreto que regula el uso de bicicoches y carretillas será de ocho días. Aun cuando en este caso específico se consideraron algunas alternativas, estas no se evaluaron en cuanto a costo-beneficio e impacto potencial.

Uso de análisis de riesgos

En Barranquilla se han llevado a cabo esfuerzos iniciales para incorporar el análisis de riesgos antes de promulgar regulaciones. Algunos casos relacionados con medidas de transporte se han basado en evaluaciones de riesgos para justificar la necesidad de regular. Por ejemplo, la Secretaría de Movilidad ha regulado el uso de bicicoches y carretillas como medios de transporte de personas y mercancías en el centro de la ciudad. Como ya se mencionó, la Oficina Técnica de la secretaría preparó un análisis que incluyó consideraciones de riesgo. No solo hay un riesgo constante para vehículos y peatones, ya que los conductores y usuarios de bicicoches no respetan las reglas de tránsito, sino también se corre el riesgo de usar medios de transporte que no cumplen con las medidas de seguridad impuestas y que no se hacen responsables en caso de accidentes. Las regulaciones propuestas por la Secretaría de Movilidad acotaron el uso de estos medios de transporte, antes de su eliminación gradual, indicando dónde y cuándo se acepta que circulen, y ayudaron a los ciudadanos a acostumbrarse al nuevo marco regulatorio mediante una campaña de concientización. Además, el decreto fija multas de hasta el equivalente a cuatro salarios mínimos diarios.

El gobierno local ha hecho esfuerzos para desarrollar sistemas integrados de gestión que ayuden a identificar los riesgos para los ciudadanos y la sociedad. De igual forma, se integró a nivel distrital la gestión de riesgos en caso de emergencias, siguiendo regulaciones fijadas por el gobierno nacional.

Comunicación y transparencia de decisiones regulatorias

El gobierno del distrito cuenta con varios canales para comunicar decisiones regulatorias a ciudadanos y empresas. Los canales más ampliamente utilizados son los siguientes:

- Sitio de Internet: las secretarías del gobierno local utilizan sitios web en los que informan de enmiendas y propuestas regulatorias.
- Redes sociales, en particular *Twitter*.
- Cartelera en la secretaría: todo cambio o nueva propuesta de regulación se publica en la cartelera de cada secretaría y puede consultarse *in situ*.

- Avisos a través de medios de comunicación, por ejemplo, proclamas: en algunos casos, una secretaría puede publicar iniciativas o enmiendas regulatorias en la prensa local mediante proclamas que presentan el proyecto de regulación sometido a debate o decisiones regulatorias finales.
- Feria del Bienestar Barranquillero ("BiBa"): cada viernes, la Secretaría de Gestión Social organiza una feria en un barrio determinado, en la que un especialista en comunicación puede explicar a la comunidad propuestas nuevas o enmiendas a regulaciones existentes.

A pesar de estos mecanismos, el Gobierno de Barranquilla ha reconocido que se requieren sistemas de gestión apropiados para mejorar la transparencia del proceso regulatorio. Los sistemas mejorados de gestión de información y documentales pueden ayudar a que los ciudadanos tengan acceso a la información y a alentar la participación social en etapas iniciales del proceso regulatorio.

El Concejo Distrital ha reunido en su sitio de Internet todos los acuerdos expedidos desde 2000[7]. Sin embargo, no se cuenta con información sistemática acerca del proceso de elaboración de acuerdos y sus etapas respectivas. La información acerca de los debates que tienen lugar actualmente en el Concejo se publica en la sección de noticias. Esto puede brindar ciertas indicaciones sobre los temas que el Concejo revisa pero, en cualquier caso, no se trata de una información exhaustiva.

Iniciativas de simplificación administrativa

Política antitrámites

En paralelo a la situación prevaleciente en nivel central, el Gobierno de Barranquilla ha concentrado sus esfuerzos de mejora regulatoria en la simplificación administrativa, con base en la metodología de "cadenas de trámites". El gobierno local aplicó criterios específicos para definir qué cadenas atender, entre ellas los trámites incluidos en las mediciones de *Doing Business*, aquellos que requieren más pasos, días para completarlos, costos más altos y los más utilizados por ciudadanos y empresas.

Se identificó un primer conjunto de cinco cadenas de trámites:

- Certificado de estratificación.
- Certificado de inspección, vigilancia y control (salud pública).
- Permiso para eventos masivos.
- Comercio transfronterizo.
- Licencia de construcción.

Además, Barranquilla creó su propio comité antitrámites, el cual se reúne una vez al mes e incluye a un representante de cada uno de los departamentos del gobierno local, quienes son capacitados y asesorados para desarrollar la política. Este comité representa una red de funcionarios locales que aprecian la necesidad de mejorar la calidad regulatoria. En otros países, estas estructuras de redes, apoyadas por una política congruente e instituciones adecuadas, han logrado crear una cultura de mejora regulatoria.

Gobierno en Línea

El 25 de septiembre de 2012 el Gobierno de Barranquilla firmó el acuerdo interadministrativo con el Fondo TIC para implementar la estrategia de Gobierno en Línea. En Barranquilla el Gobierno en Línea tiene como fin contribuir a una administración pública más eficaz, eficiente, ágil, competitiva, transparente y democrática que ofrezca mejores servicios públicos mediante el uso de las TIC. Los objetivos de la administración local en relación con el Gobierno en Línea son aumentar la eficiencia administrativa y las capacidades para atender las solicitudes de los ciudadanos a través de medios electrónicos, crear condiciones para la competitividad y aumentar la transparencia y la participación ciudadana mediante el uso de las TIC.

Hasta ahora, las TIC han contribuido a iniciativas de comunicación y transparencia, así como a facilitar el pago de impuestos. Por ejemplo, en lo que se refiere a la comunicación y la transparencia, los ciudadanos pueden consultar en el sitio de Internet del gobierno local la lista de afiliados al Fondo de Solidaridad y verificar a cuál proveedor de servicios de salud tienen derecho. El sitio brinda también información sobre trámites y servicios gestionados por el Gobierno de Barranquilla y un vínculo con el Portal del Estado Colombiano (*www.gobiernoenlinea.gov.co*). El SUIT contiene información acerca de 60 de los trámites gestionados por el Gobierno de Barranquilla, pero no cubre aún los 140 trámites existentes. Además, Barranquilla desarrolló un Sistema de Información Geográfica, el cual consiste en un mapa digital que concentra las bases de datos de diferentes oficinas, como las de asuntos fiscales, salud, educación, desarrollo social, espacios públicos y tránsito, entre otras. Este sistema está abierto a la comunidad, y los ciudadanos pueden consultar, por ejemplo, el uso de suelo y la alineación urbana.

En cuanto a la gestión fiscal, el portal de Barranquilla permite a los ciudadanos verificar el estatus de las cuentas de impuestos prediales, así como el saldo de otros impuestos por pagar (por ejemplo, industria y comercio, y tránsito)[8]. Los notarios tienen acceso en línea al Sistema de Información Tributario de la ciudad para obtener el certificado de impuesto predial. El portal permite a los usuarios llenar el formulario para declarar el impuesto de industria y comercio, pero el pago debe hacerse en una institución bancaria. Por el contrario, los derechos de tránsito pueden pagarse en línea desde el sitio de Internet del gobierno local, al igual que las multas con resoluciones de sanción. Además, el portal permite a los notarios expedir certificados (Paz y Salvos) del pago de impuestos prediales, valorización y estampilla prohospital requeridos para operaciones de propiedad.

En términos generales, puede decirse que el Gobierno de Barranquilla utiliza las TIC sobre todo para obtener información o tener interacciones sencillas con los ciudadanos (interacción de una vía). Las capacidades transaccionales se limitan a algunos pocos trámites y servicios. Por consiguiente, ampliar las capacidades de transacción (la capacidad de gestionar la solicitud de un ciudadano completamente en línea, sin necesidad de la presencia física en un mostrador) y desarrollar la interoperabilidad son los principales desafíos para la estrategia del gobierno en línea de Barranquilla.

Ventanilla Única de Registros (VUR)

El proceso para implementar la VUR en Barranquilla se inició en 2009, con la firma del acuerdo interadministrativo por parte del gobierno local y el Departamento de Atlántico. Como se muestra en el Cuadro 10.3, la VUR ha logrado reducir los trámites, el tiempo y los pasos requeridos para el registro de la propiedad en Barranquilla.

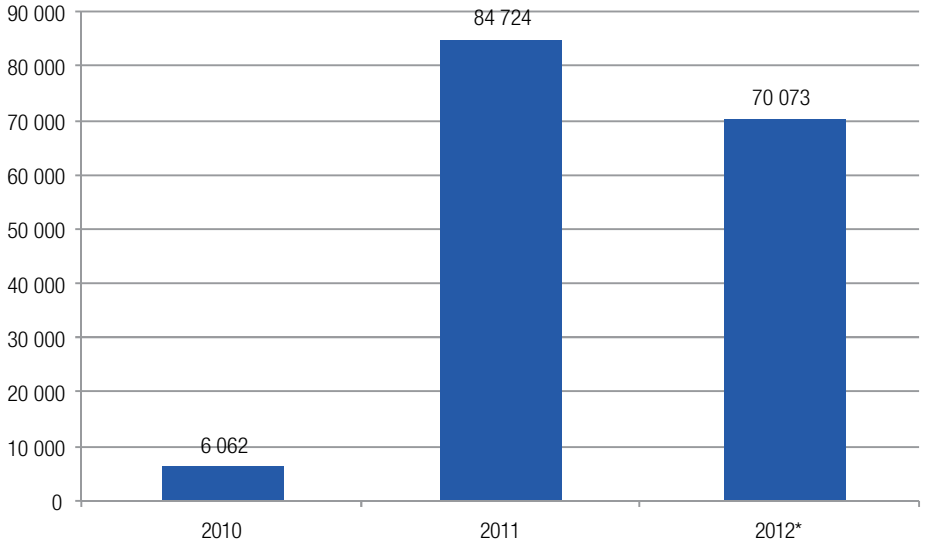
Cuadro 10.3. Proceso de registro de propiedad en Barranquilla

Indicador	Antes de la VUR	Después de la VUR	Cambio porcentual
Trámites	12	6	-50
Entidades implicadas	6	5	-17
Tiempo (días)	23	15	-35
Pasos	19	9	-53
Documentos requeridos	23	9	-61
Requisitos	7	6	-14

Fuente: Información proporcionada por la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR).

La utilización de la VUR en Barranquilla aumentó considerablemente de 2010 a 2011, como se aprecia en la gráfica 10.5, lo cual ilustra el valor otorgado por los usuarios.

Gráfica 10.5. Número de consultas de la VUR de Barranquilla



* Hasta julio de 2012.

Fuente: Superintendencia de Notariado y Registro (2012), "Informe Estadístico: Proyecto Ventanilla Única de Registro – VUR – Versión 1.0".

Gestión de calidad total

El Gobierno de Barranquilla está comprometido con llevar adelante una política para la calidad total y la mejora continua. Ya ha recibido certificaciones GP1000, concedidas por el Estado colombiano, e ISO 9001:2008, en particular para actividades relacionadas con la gestión del desarrollo social; seguridad, justicia y coexistencia; planificación integrada y promoción social. La certificación ISO 9001:2008 es válida actualmente y hasta el 25 de enero de 2014.

Como se mencionó en el capítulo 6, los sistemas GCT imponen disciplina a los procesos gubernamentales, lo cual genera una mejora en los servicios y certidumbre para las empresas y los ciudadanos. El hecho de que el gobierno local tenga ya experiencia en la gestión de sistemas

GCT podría facilitar su implementación en los trámites y servicios directamente vinculados con las actividades empresariales. Además, los sistemas GCT, apoyados en la información proporcionada por el sitio de Internet del Gobierno de Barranquilla relativa a los requisitos y la gestión de trámites y servicios, pueden impulsar la transparencia regulatoria y prevenir prácticas de corrupción.

Por ejemplo, el DAMAB ha mejorado su disciplina relativa a procedimientos internos mediante las siguientes herramientas de GCT:

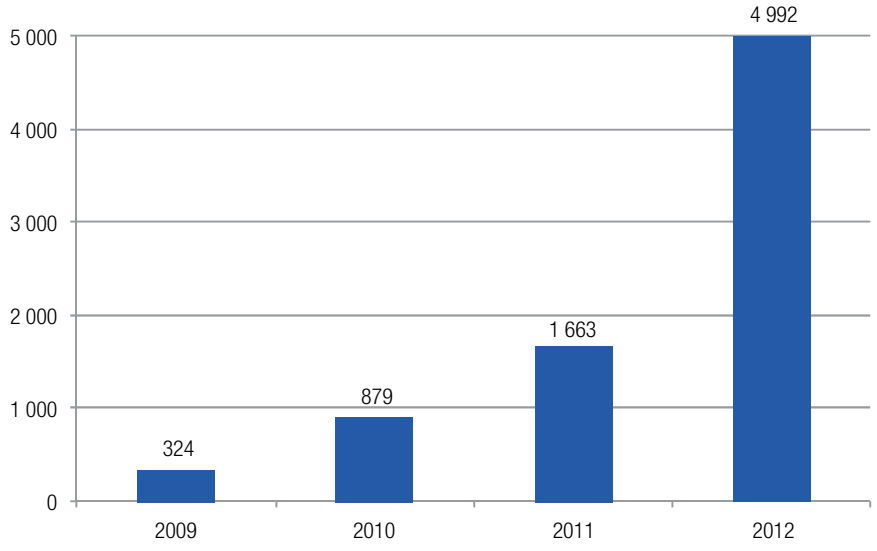
- Mapeo de procesos, que establece un enfoque sistémico al logro de la misión y los objetivos institucionales.
- Auditorías internas para identificar medidas correctivas y preventivas (planes de mejora) y control de no conformidad.
- Un nuevo software desarrollado para facilitar la gestión oportuna de solicitudes y quejas, asegurando el cumplimiento de plazos.
- Encuestas a los clientes para medir las percepciones relativas a los servicios ofrecidos, en particular las que implican licencias ambientales, inspecciones y participación ciudadana.
- Matriz de control e indicadores de desempeño.

Centro de Atención Empresarial (CAE)

El primer CAE de Barranquilla se abrió en 2009 y actualmente hay tres en operación en el distrito. El resultado principal es que los emprendedores individuales únicamente necesitan realizar un paso para establecer una empresa, en tanto que las sociedades empresariales deben completar dos pasos básicos. Los principales trámites empresariales pueden realizarse en línea en el Portal Nacional de Creación de Empresas y el proceso toma alrededor de 20 minutos para emprendedores individuales y 40 minutos para sociedades empresariales.

El éxito del CAE en Barranquilla también puede evaluarse en términos del volumen de servicios prestados, el cual se ilustra en la gráfica 10.6.

Gráfica 10.6. Servicios prestados por el CAE en Barranquilla



Fuente: Información proporcionada por la Cámara de Comercio de Barranquilla.

Evaluación y recomendaciones

El Gobierno de Barranquilla debería desarrollar una política regulatoria clara y sencilla que vaya más allá de la simplificación, estableciendo formalmente el proceso mediante el cual se diseña la regulación, una unidad de coordinación encargada de las políticas regulatorias y las herramientas que se implementarán a fin de asegurar el cumplimiento de criterios de calidad regulatoria, así como la función que las partes o actores interesados han de desempeñar para consolidar buenas prácticas de gestión regulatoria.

Como ya se mencionó, el proceso para emitir regulación en Barranquilla no se ha formalizado y responde más a una práctica rutinaria que a un procedimiento estándar. Una política regulatoria debería establecer este proceso formalmente, incluida una explicación de cómo utilizarán herramientas como la consulta y la evaluación regulatoria *ex ante*. Al hacerlo, la política regulatoria de Barranquilla no tiene que ser un documento muy extenso, sino más bien debería establecer un procedimiento estándar en un lenguaje sencillo y claro, de modo que los funcionarios del gobierno local entiendan el concepto que lo sostiene. Esto es especialmente importante en un contexto en el que aún deben desarrollarse las competencias y en el que la experiencia con la gestión regulatoria es limitada.

Además, el lenguaje claro y sencillo puede ser útil para involucrar a otros actores en las iniciativas de mejora regulatoria. La participación de ciudadanos y empresas no siempre ha sido la regla en Barranquilla, aun cuando la administración actual ha mejorado considerablemente las interacciones del gobierno local con las diferentes partes interesadas. Asimismo, una política regulatoria concreta aumentaría las oportunidades de continuidad de las prácticas de calidad regulatoria, no solo al fijarlas de manera formal y explícita como procedimientos vinculantes, sino también al crear incentivos para que los ciudadanos exijan a nuevas administraciones la continuación de estos esfuerzos.

Por último, la política regulatoria de Barranquilla debería definir los acuerdos institucionales básicos para seguir adelante. Esto es esencial para asegurar que la política de hecho se convierta en prácticas cotidianas; de otra manera, se corre el riesgo de que los procesos y herramientas establecidos por ella permanezcan solo en lo que dice la ley escrita.

Recuadro 10.8. **La política regulatoria de Columbia Británica, Canadá**

La política regulatoria de **Columbia Británica** está contenida en un documento de siete páginas, el cual se revisó en febrero de 2008. Estipula con claridad el proceso que deberán seguir los ministros y titulares de autoridades regulatorias para expedir leyes y regulaciones secundarias, el alcance de la aplicación de la propia política, el uso de la Lista de Verificación de Criterios Regulatorios (RCC, por sus siglas en inglés), la función de *Straightforward* BC en la revisión de los proyectos de propuestas regulatorias a los que acompañan las RCC, así como las exenciones a esta política. Además, el documento contiene un anexo que explica la lógica detrás del sistema implementado para establecer un conteo de requisitos regulatorios y ejemplos prácticos.

En noviembre de 2011, el Gobierno de Columbia Británica reconfirmó su compromiso con la mejora regulatoria al convertirse en la primera jurisdicción de Canadá en incluir en la ley el requisito de informar anualmente sobre el avance de la reforma regulatoria. Cada mes de junio, de acuerdo con la Ley de Informe Regulatorio, publica un informe anual que incluye el estatus del conteo regulatorio.

Fuente: Gobierno de Columbia Británica, *www.gov.bc.ca/gov/topic.page?id=AE6F6EBC8B394BDC8B71883FB0942F70*, consultado el 8 de marzo de 2013.

Con base en buenas prácticas que ya existen, el Gobierno de Barranquilla debería promover un proceso más sistemático para preparar nuevas regulaciones y revisar las existentes, con la finalidad de mejorar su calidad. El uso de consulta y de AIR debería ser parte integral de dicho proceso.

Varias instituciones del Distrito de Barranquilla han puesto en marcha mecanismos y procesos para diseñar y revisar regulaciones, pese a no tener un procedimiento formalizado único para ese fin. Estas prácticas podrían fortalecerse y mejorarse al formalizarlas en un proceso coherente, exhaustivo y más basado en evidencia que aumentaría la calidad de la regulación.

El proceso ya existente para elaborar y revisar decretos, acuerdos y resoluciones podría beneficiarse de las siguientes acciones:

- Definición de áreas o regulaciones centrales que pudieran revisarse en el transcurso del siguiente año al preparar agendas regulatorias. Las secretarías y departamentos podrían identificar temas potenciales que requieran intervención regulatoria a corto y mediano plazos, brindando información a partes que podrían resultar afectadas e impulsando la predictibilidad legal. También sería útil una mejor coordinación con otras instituciones y niveles de gobierno, ya que los problemas podrían identificarse en una etapa más temprana y en una forma más consistente.
- Integración de los estudios y conceptos técnicos actuales en un proceso sencillo pero bien estructurado de evaluación de impacto *ex ante*. Las decisiones regulatorias serán más inteligentes si se presenta a los encargados de tomarlas información sobre sus posibles impactos y si se ponen en marcha mecanismos de participación adecuados para asegurar que se escuche a todos los interesados.
- Implementación del AIR de modo que se tomen en cuenta con cuidado las competencias humanas y técnicas, así como la disponibilidad de información. Los gobiernos locales tienden a verse restringidos en varias maneras para realizar un AIR adecuado y sofisticado, pero siempre hay la oportunidad de empezar con pruebas sencillas que pueden después ampliarse a análisis más exhaustivos.
- Avance hacia una evaluación más sistemática de posibles impactos regulatorios, el cual resulta esencial cuando las secretarías, departamentos y otras instituciones preparan regulaciones. Ya se cuenta con algunos conocimientos expertos en la realización de análisis técnicos, pero no se trata de una práctica regular. El establecimiento de criterios claros para decisiones regulatorias puede afinar estos análisis técnicos y transformarlos gradualmente en un AIR. La introducción de algunas formas de cuantificación de costos y beneficios podría también ayudar a aumentar la toma de decisiones basadas en evidencia.
- El modelo del AIR que se utilice en el Distrito de Barranquilla y en otros municipios de Colombia debería corresponder a sus competencias y condiciones institucionales. Empezar con un proceso regulatorio más estructurado podría facilitar la introducción y el uso sistemático del AIR. Es conveniente capacitar a los reguladores a fin de que desarrollen las competencias requeridas para llevar a cabo análisis apropiados, y los criterios y condiciones para realizar el AIR deberían ubicarse en el nivel de dichas competencias técnicas, las cuales pueden ampliarse gradualmente. Además, se requiere establecer un mecanismo institucional encargado de asegurar el control de calidad de los análisis. En muchos países con sistemas de AIR, así como en los niveles subnacionales de gobierno, una responsabilidad clave de la unidad responsable de promover la mejora regulatoria es el control de calidad del AIR. Por consiguiente, el AIR debería considerarse como una parte integral de la mejora de la calidad de la regulación.

- Introducción de mecanismos vinculantes de consulta pública al diseñar y revisar regulaciones. Brindar a los interesados la oportunidad de ser escuchados durante el ciclo regulatorio es una buena práctica de gestión regulatoria. Pero la consulta no es tarea fácil, ya que exige preparación y compromiso. Las asimetrías entre los actores representan uno de los desafíos más difíciles afrontados por los reguladores en la consulta de un proyecto de regulación.
- En el Distrito de Barranquilla hay ya algunas prácticas de consulta que podrían ampliarse y estandarizarse. La consulta debería ser obligatoria en el proceso regulatorio y los reguladores habrán de definir las exenciones con claridad. La orientación sobre la manera de realizar la consulta y las diversas técnicas que pueden utilizarse, además de las actividades de formación de capacidades, ayudarían a los reguladores a utilizar esta herramienta.
- Es importante también fomentar y fortalecer la participación de los interesados. La consulta es una oportunidad para que las partes afectadas aporten información y evidencia sobre qué efecto podrían causar las regulaciones en ellas. Una vez aprobada la regulación, los actores informados y motivados tienden a ser vehículos importantes para contribuir con información sólida y para asumir compromisos que puedan generar grados más altos de cumplimiento. También pueden señalar riesgos y desafíos que tengan que superarse para tomar decisiones eficaces. Por consiguiente, conviene que el Distrito de Barranquilla se concentre en fortalecer las prácticas de consulta existentes, afinarlas para aumentar su eficiencia y transparencia, y desarrollar competencias en los interesados.
- Apalancamiento con el uso de las TIC para propósitos de comunicación. En la actualidad hay canales para informar a los ciudadanos y a las empresas acerca de futuros procedimientos o enmiendas regulatorios, pero también hay potencial para ampliar el uso de las TIC para este fin. Los sitios de Internet de varias instituciones deberían actualizarse con regularidad y ofrecer toda la información necesaria acerca de marcos jurídicos. Es importante que las instituciones informen acerca del estatus de la regulación, en caso de que esta esté en vías de elaboración o revisión. Podría crearse un solo sitio de Internet que consolide todos los proyectos de propuestas, para así centralizar la información sobre regulaciones elaboradas por el Distrito de Barranquilla.

La introducción de estos procedimientos podría manifestarse con claridad en un documento legal y ser obligatoria para todas las entidades con facultades regulatorias.

El Gobierno de Barranquilla debería dar impulso a sus iniciativas de simplificación a través de la mejora de las capacidades transaccionales de sus herramientas basadas en Internet.

Una de las estrategias más eficaces para simplificar trámites es el uso de herramientas de gobierno electrónico. Sin embargo, hasta ahora solo un número limitado de herramientas informáticas tienen capacidades transaccionales, por ejemplo, para cumplir con obligaciones fiscales. El enorme aumento en el uso de la VUR ilustra el potencial de incorporar herramientas electrónicas a la gestión de trámites.

Sin embargo, alcanzar capacidades transaccionales no es fácil. Una hoja de ruta hacia esta etapa debería incluir por lo menos cuatro dimensiones: interoperabilidad, seguridad de la información, establecimiento del marco legal para transacciones electrónicas y promoción activa de la utilización de herramientas electrónicas. La interoperabilidad significa que las oficinas públicas tienen la capacidad de intercambiar y transferir datos entre sus sistemas de

información. Esto requiere estandarizar los datos y desarrollar la infraestructura adecuada para permitir la comunicación entre los diferentes sistemas de información.

La seguridad de los datos no es solamente un asunto técnico, sino que requiere políticas y procedimientos de seguridad, instituciones que supervisen la implementación de políticas de seguridad y una cultura organizacional que valore y promueva la seguridad de los datos. Una barrera clave para impulsar plataformas orientadas a compartir datos es la falta de confianza en la manera en que el gobierno los manejará. La experiencia internacional ilustra que es absolutamente pertinente contar con la infraestructura y las directrices requeridas para garantizar la seguridad de la información y la protección de datos personales. Los usuarios deberán estar seguros de que su información personal solo podrá ser consultada de manera autorizada y de que es imposible que alguien asuma la identidad de otra persona.

En países como Bélgica y Noruega hay políticas bien establecidas que han fortalecido la confianza en el gobierno. Las diferencias culturales y su impacto resultante en los niveles percibidos de confianza en el gobierno influyen en la capacidad de emprender el intercambio de datos. De hecho, la experiencia muestra que ha sido más fácil permitir este intercambio conforme el nivel de confianza en el gobierno es más alto. El nivel de confianza puede no ser lo bastante fuerte en el caso de Colombia y los impulsores de la reforma que abogan por sistemas de intercambio de información deben ser conscientes de este problema. Es necesario desarrollar una política de seguridad de la información para garantizar la disponibilidad, confidencialidad, integridad, autenticidad y auditabilidad de los sistemas de información. La política debería asumir la forma de un conjunto integrado de medidas que garanticen los principios básicos relativos a la seguridad de la información.

Las herramientas de gobierno electrónico no serán muy útiles si los ciudadanos y las empresas no las utilizan para completar sus trámites. Los Países Bajos afrontaron este problema y recurrieron al uso de encuestas para ajustar estrategias, planificar, diseñar y poner en marcha servicios electrónicos de acuerdo con las necesidades de los usuarios (servicios enfocados en usuarios). Para este fin, los Países Bajos establecieron una Carta Ciudadana Electrónica para asegurar que el gobierno electrónico se desarrolle teniendo como foco de interés a los ciudadanos. La política de Noruega también establece el uso de encuestas de usuario sistemáticas para agencias públicas, a fin de entender las necesidades de los usuarios y hacer hincapié en la importancia de ajustar los servicios a las necesidades de los individuos.

Podría considerarse también una estrategia de "recompensas y castigos" para avanzar hacia una comunicación electrónica obligatoria con las autoridades públicas. Es esencial aportar claridad y apertura respecto a cómo se beneficiarán los ciudadanos si tratan con el gobierno en forma electrónica y no en la tradicional (¿Es mejor el servicio?, ¿ahorrarán tiempo o dinero?, ¿podrán obtener más o mejores servicios?, ¿qué se perderán si no utilizan herramientas electrónicas?). Además, es importante recordar que si las personas no se enteran de las innovaciones en los servicios y sus bondades, en una forma y con un lenguaje que puedan entender, no podrán aprovecharlas. Ofrecer un gran número de servicios electrónicos para empresas no es igual a obtener un alto nivel de aceptación. Dinamarca, Italia y España tienen muchos servicios en línea, pero comparativamente la aceptación de ellos es baja. Los beneficios esperados del gobierno electrónico solo podrán materializarse si el grado de aceptación aumenta.

Recuadro 10.9. **Apalancarse en el gobierno electrónico para fines de simplificación: El caso de España**

Al igual que sucede en varios otros países europeos, en **España** el gobierno electrónico se ha expandido considerablemente en la administración pública, en especial en el gobierno nacional, en el que casi el 90 % de todos los procedimientos administrativos (equivalentes a 98 % de los casos manejados) tienen una versión en línea completamente implementada; esto ha ayudado a apoyar aspectos de mejora regulatoria. Un factor impulsor interno claro es una creciente conciencia de que el gobierno necesita resolver la complejidad legal, incluida la densidad debida a la descentralización y la distribución de competencias legislativas y administrativas entre niveles de gobierno.

En España, el gobierno electrónico se ha convertido en un factor impulsor para eliminar obstáculos e instaurar el cambio. Esta política se basa en prácticas y programas muy arraigados y de amplio alcance, dentro de un sólido marco jurídico. El énfasis se pone explícitamente en mejorar la transparencia, la eficiencia y calidad de la asistencia, y los servicios proporcionados a ciudadanos y empresas. De hecho, en el pasado reciente se han desarrollado en forma considerable los servicios públicos en línea.

Fuente: (OECD, 2010b), *Better Regulation in Europe: Spain 2010*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264095076-en*.

El Gobierno de Barranquilla debería dedicar esfuerzos y recursos a mejorar los niveles de aplicación y cumplimiento de la regulación.

El Gobierno de Barranquilla se beneficiaría al evaluar con mayor detalle el grado en el cual las instituciones pueden manejar las prácticas de ejecución y cumplimiento, integrando nuevas herramientas, como la evaluación de riesgos, y reduciendo, cuando sea posible, el uso exclusivo de regulaciones de comando y control. El intercambio de buenas prácticas en las áreas en las que esto ya se hace (por ejemplo, los órganos implicados en el sistema IVC) podría contribuir a compartir experiencias e ilustrar cómo ha funcionado la evaluación de riesgos en contextos particulares. También es importante desarrollar capacidades para asegurar la implementación adecuada de regulaciones y combinar medidas que ayuden a incrementar la ejecución. Un equilibrio adecuado entre recompensas y castigos es esencial para establecer mecanismos regulatorios y sanciones sólidos.

Asimismo, es fundamental entender el grado en el cual el uso de ciertos instrumentos, como registros, licencias e inspecciones, está contribuyendo a aumentar el cumplimiento. Parece que hay margen para mejorar las prácticas y procedimientos, e integrar herramientas adicionales, como evaluación de riesgos, prácticas de transparencia o mecanismos de las TIC para facilitar a las empresas y los ciudadanos el cumplimiento de la regulación.

Pero, más que nada, se requiere que las instituciones regulatorias del Distrito de Barranquilla reconozcan que las actividades de aplicación y cumplimiento conllevan una responsabilidad clave que requiere prácticas inteligentes y estructuradas, y que no dependan solo de las facultades tradicionales de aplicación de sanciones y búsqueda de entidades que incumplan. El éxito potencial del sistema IVC podría aumentar considerablemente la ejecución y el cumplimiento, y a la vez atender los riesgos enfrentados por la población de Barranquilla.

Notas

1. El Acuerdo Distrital número 006 de agosto de 2006 estableció la organización del distrito en cinco localidades: Murillo Sur-Occidente, Murillo Sur-Oriente, Norte-Centro Histórico, Metropolitana y Riomar.

2. En Colombia los departamentos gozan de autonomía administrativa para planificar y promover el desarrollo económico y social dentro de sus territorios. Asumen funciones administrativas y de coordinación, además de complementar las operaciones municipales y actuar como intermediarios entre el gobierno central y los municipios. Los departamentos también proporcionan algunos servicios de acuerdo con la Constitución y leyes específicas.

3. La Constitución Política de Colombia establece dos tipos de entidades territoriales en el nivel local de gobierno: distritos y municipios. Los distritos se crean por enmienda constitucional y tienen límites territoriales, así como algunas atribuciones particulares. En ciertos casos, los distritos tienen más atribuciones regulatorias que los municipios y, en términos de presupuesto, reciben recursos como si fueran departamentos. En el caso de Barranquilla, el distrito tiene atribuciones en materia portuaria y ambiental.

4. Artículo 311 de la Constitución Política de Colombia.

5. Esta sección se basa en gran medida en la obra de Rodrigo, D., L. Allio y P. Andres-Amo (2009), *Multi-level Regulatory Governance: Policies, Institutions, and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence*, *OECD Working Papers on Public Governance*, N.º 13, OECD Publishing.

6. Decreto 868 del 23 de diciembre de 2008 que adopta la estructura orgánica de la administración central del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

7. Decreto 867 del 23 de diciembre de 2008 que adopta la cadena de valor de la administración central del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

8. Los corregimientos son pequeñas comunidades que no tienen el número de ciudadanos necesario para convertirse en municipios.

9. Plan de Desarrollo 2012-2015 del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, "Barranquilla Florece para Todos".

10. Artículo 95 de la Ley 489 de 1998, Ley 1454 de 2011 o artículos 3, 14 y 17 de la Ley de Ordenamiento Territorial y artículo 95, párrafos a) y h) de la Ley 1551 de 2012.

11. La Ciénaga de Mallorquín es una región de 650 hectáreas compartida por el distrito de Barranquilla y Puerto Colombia que históricamente se utilizó como vertedero de residuos sólidos, lo que produjo serios efectos ambientales a la ciénaga y preocupaciones sanitarias para la población de la costa. La falta de plantas de tratamiento de aguas residuales adecuadas también contribuyó al deterioro de la región.

12. De febrero a junio de 2010, la Secretaría de Movilidad inició el cobro coercitivo de multas impuestas de enero de 2009 a enero de 2010, implementando 100 251 procesos,

correspondientes al mismo número de infracciones. De septiembre a octubre de 2012, la Secretaría de Movilidad inició 68 394 procesos para un total de 105 120 infracciones cometidas de enero de 2010 a junio de 2011.

13. Artículo 27 de la Ley 768 de 2002.

14. *www.concejodebarranquilla.gov.co/documentos/acuerdos.html?limitstart=0.*

15. En 2008, Barranquilla redujo el número de categorías para los impuestos de industria y comercio, a fin de eliminar cargas administrativas para las empresas.

Bibliografía

DANE (2008), *Informe de Coyuntura Económica Regional Departamento de Atlántico, Convenio Interadministrativo núm. 111*, *www.dane.gov.co/files/icer/2008/atlantico_icer_II_sem_08.pdf.*

García Villarreal, Jacobo Pastor (2010), "Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-national Level", *OECD Working Papers on Public Governance, No. 18*, OECD Publishing, doi: *10.1787/5kmh2r7qpstj-en*.

IFC (2010), *Doing Business in Colombia 2010*, Washington, D.C.

OECD (2010a), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Italy 2009*: *Better Regulation to Strengthen Market Dynamics*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264067264-en*.

OECD (2010b), *Better Regulation in Europe: Spain 2010*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264095076-en*.

OECD (2010c), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia 2010: Towards a Seamless National Economy*, OECD Publishing, doi: *10.1787/9789264067189-en*.

OECD (2012), "Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México", *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/50485069.pdf.*

Rodrigo, D., L. Allio y P. Andres-Amo (2009), *Multi-level Regulatory Governance: Policies, Institutions, and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence*, OECD Working Papers on Public Governance, No. 13, OECD Publishing, doi: *10.1787/224074617147.*

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Unión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Estos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

OECD PUBLISHING, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(42 2013 22 4 P) ISBN 978-92-64-20195-8 – No. 60802 2014

Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia

MÁS ALLÁ DE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Índice

Capítulo 1. Evaluación y recomendaciones

Capítulo 2. El contexto macroeconómico en Colombia

Capítulo 3. Reforma y políticas regulatorias en un contexto nacional

Capítulo 4. Instituciones para impulsar la mejora regulatoria en Colombia

Capítulo 5. Capacidades administrativas de Colombia para generar nuevas regulaciones

Capítulo 6. Gestión y racionalización de la regulación en vigor en Colombia

Capítulo 7. Cumplimiento, aplicación y apelaciones en Colombia

Capítulo 8. Evaluación regulatoria *ex post* en Colombia

Capítulo 9. Gobernanza regulatoria multinivel en Colombia

Capítulo 10. Mejora regulatoria en Barranquilla

Consulte esta publicación en línea: ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264201965-es.***

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.
Visite ***www.oecd-ilibrary.org*** para más información.

OECD*publishing*
www.oecd.org/publishing

ISBN 978-92-64-20195-8
42 2013 22 4 P