



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Departamento Nacional de Planeación
www.dnp.gov.co

HACIA LA IMPLEMENTACIÓN
DEL
ANÁLISIS DE IMPACTO
IMPACTO NORMATIVO
EN COLOMBIA

Simón Gaviria Muñoz
Director General DNP



@simongaviria



SimonGaviriaM

Marzo, 2017
dnp.gov.co



HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ANÁLISIS DE IMPACTO IMPACTO NORMATIVO EN COLOMBIA



AGENDA - Marzo, 2017



@simongaviria



SimonGaviriaM



1. Política de Mejora Regulatoria
2. Implementación

HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ANÁLISIS DE IMPACTO IMPACTO NORMATIVO EN COLOMBIA

1

AGENDA - Marzo, 2017



@simongaviria



SimonGaviriaM



Política de Mejora Regulatoria

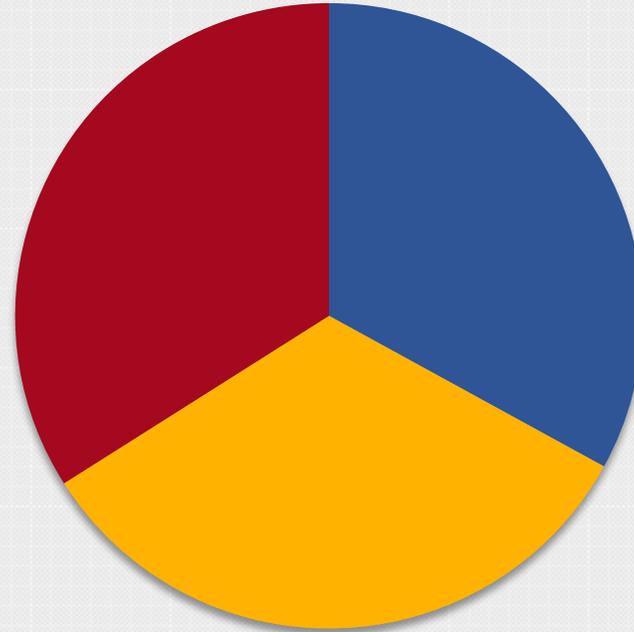
¿Cómo interviene el Gobierno en la economía?

Tiene 3 palancas para mover la economía

POLÍTICA FISCAL

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

- Constitución Política 1991 (Art. 334) - Sostenibilidad Fiscal
- Ley 819 de 2003- Marco Fiscal de Mediano Plazo
- Ley 1473 de 2011- Regla fiscal



POLÍTICA MONETARIA

Banco de la República

- Constitución Política 1991 (Art. 371, 372, 373)- Independencia, funciones y objetivo
- Ley 31 de 1992- Ejercicio de sus funciones
- Decreto 2520 de 1993- Estatutos

POLÍTICA REGULATORIA

¿Entidad responsable?
¿Marco normativo de soporte?

Objetivos de la mejora regulatoria

La política regulatoria busca mayor bienestar económico y social por medio de herramientas que permitan una producción normativa de calidad

No se trata solo de desregular
BENEFICIOS > COSTOS



Toda regulación
implica altos **costos**

En los países OCDE
el costo de la regulación es:

3,8% PIB

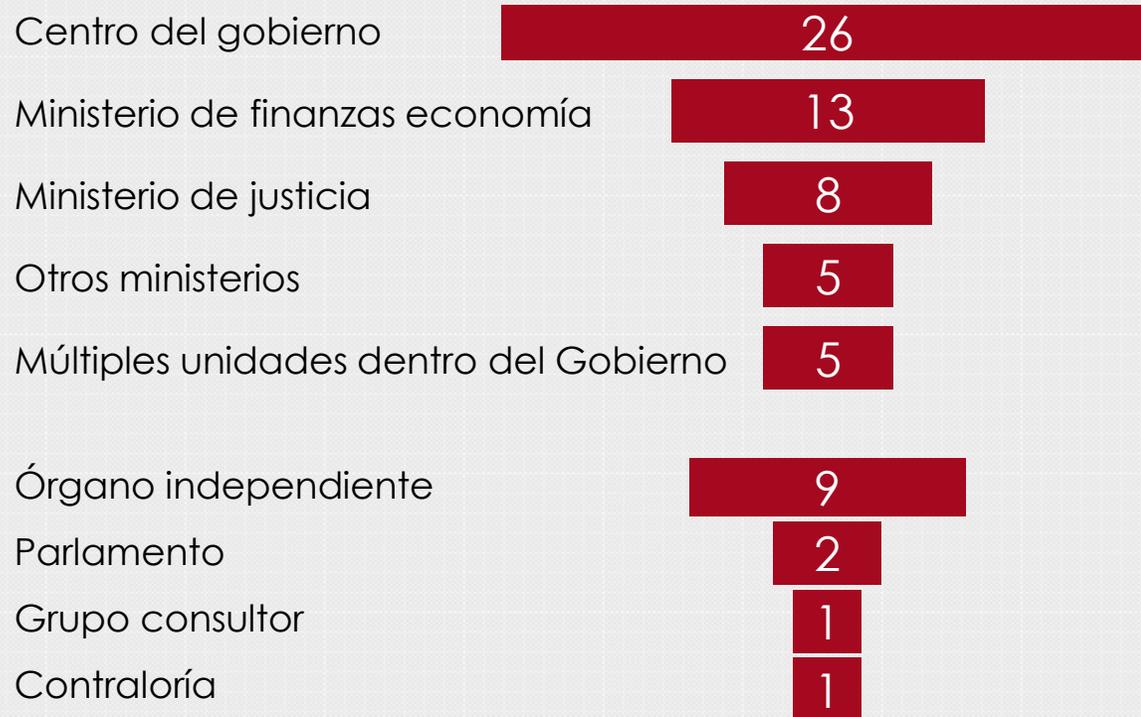
¿Qué se hace en los
demás países?

- **OCDE:** Reducir la carga administrativa en un 25% de su costo
- **Reino Unido:** Regla one-in one-out y one-in, two-out
- **México:** La “Guillotina regulatoria” para la reducción de trámites
- **Estados Unidos:** Regla one-in, two-out

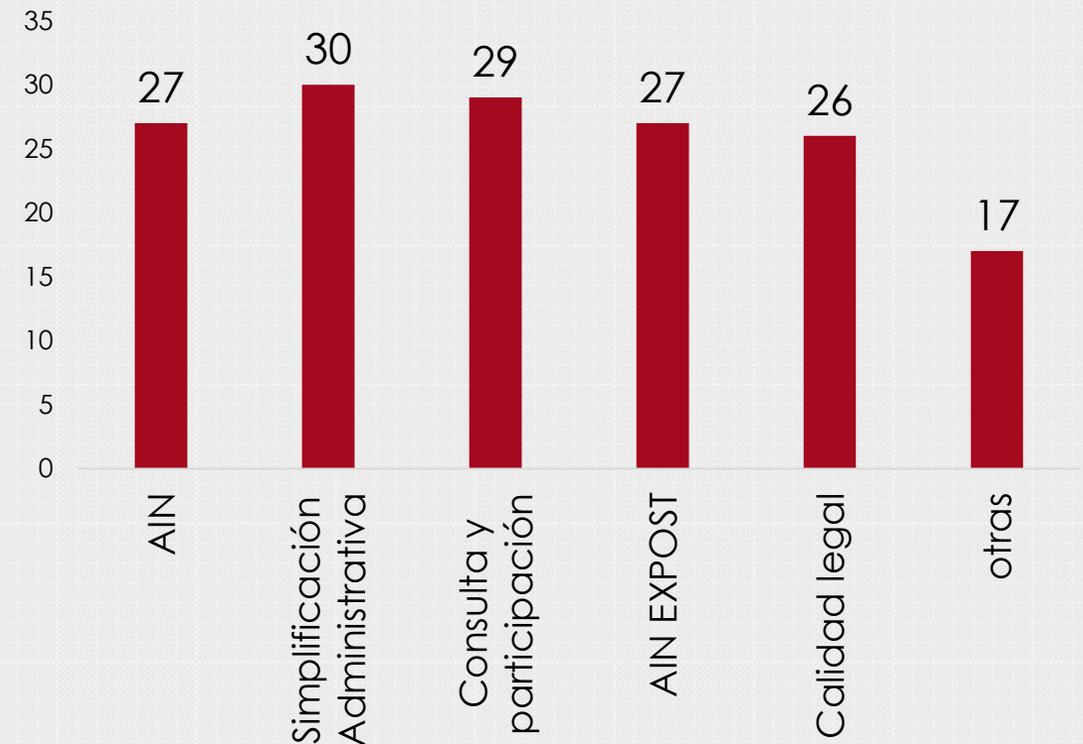
Institucionalidad en otros países

33 de 34 país OCDE tienen al menos un órgano supervisor encargado de la Mejora Regulatoria

Localización de el órgano supervisor de la política regulatoria



Funciones del órgano supervisor



Fuente: OECD 2015

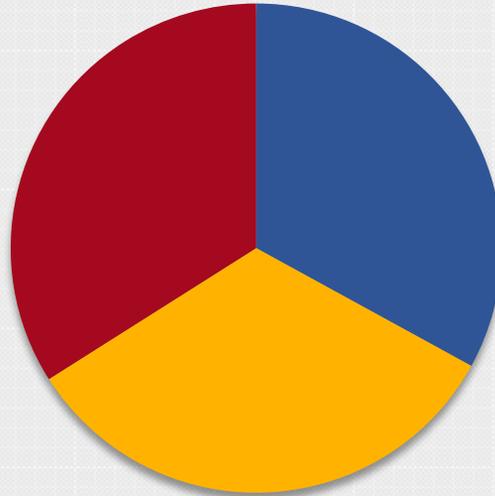
¿Quiénes regulan?

En Colombia las 3 Ramas del poder público expiden regulación y componen el universo normativo

- Senado
- Cámara de Representantes

RAMA LEGISLATIVA

Leyes
Actos administrativos



RAMA JUDICIAL

Sentencias de las Altas Cortes
Actos administrativos

- Consejo de Estado
- Consejo Superior de la Judicatura
- Corte Constitucional
- Fiscalía General de la Nación
- Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

- Ministerios
- Departamentos Administrativos
- Comisiones de Regulación
- Superintendencias
- Unidades Administrativas Especiales

RAMA EJECUTIVA

Actos administrativos (Decretos, Circulares, resoluciones, etc)

La política de mejora regulatoria está enfocada en los actos administrativos de la Rama Ejecutiva

¿Quiénes emiten regulación en Colombia?

Al menos 77 entidades de la Rama Ejecutiva emiten regulación

Rama Ejecutiva orden Nacional

Al menos 77 emiten regulación

16 Ministerios

8 Departamentos Administrativos

3 Comisiones de Regulación

10 Superintendencias

33 Unidades Administrativas Especiales

7 Agencias Nacionales de Naturaleza Especial

No existe una norma que indique la debida utilización de los diferentes actos administrativos de carácter general.



Fuente: Libardo (2008)

Esfuerzos para la depuración y el manejo del inventario normativo

El Ministerio de Justicia ha avanzado en la compilación y depuración de normas y jurisprudencia



Programa de depuración de normas legales

- 16,000 leyes en revisión, 12,000 podrían salir del ordenamiento jurídico.
- Depuración de normas consideradas como anacrónicas, obsoletas, reemplazadas o cuyos mandatos ya fueron ejecutados.

Sistema Único de Información Normativa - SUIN - Juriscol

- Compilación de las normas desde 1864
- Más de 77,000 normas
- Jurisprudencia 9,000 sentencias
- 24 Decretos Únicos Reglamentarios DUR

De la simplificación administrativa a la mejora regulatoria

El CONPES 3816 de 2014 sentó la hoja de ruta de la mejora regulatoria en el país

Política Anti trámites Decreto 019-2012

- Grupo de racionalización de trámites
- Sistema Único de Información de trámites
- Modelo de Costeo de trámites

Bases de la Política de Mejora Regulatoria

OCDE- Estudio sobre Política Regulatoria en Colombia: “más allá de la simplificación administrativa”

CONPES 3816 de 2014 Mejora normativa: Análisis de Impacto

Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

CONPES 3816 de 2014 5 ESTRATEGIAS

- Implementar Análisis de Impacto Normativo
- Generación de capacidades
- Consulta Pública y Transparencia
- Institucionalidad
- Administración y racionalización del inventario

¿Cómo se consigue una mejor regulación?

Análisis de Impacto Normativo (AIN) es una herramienta que permite analizar el impacto de una posible intervención

¿Cómo era el proceso tradicional para emitir una norma?

Decisión de Regular

Proyecto de Norma

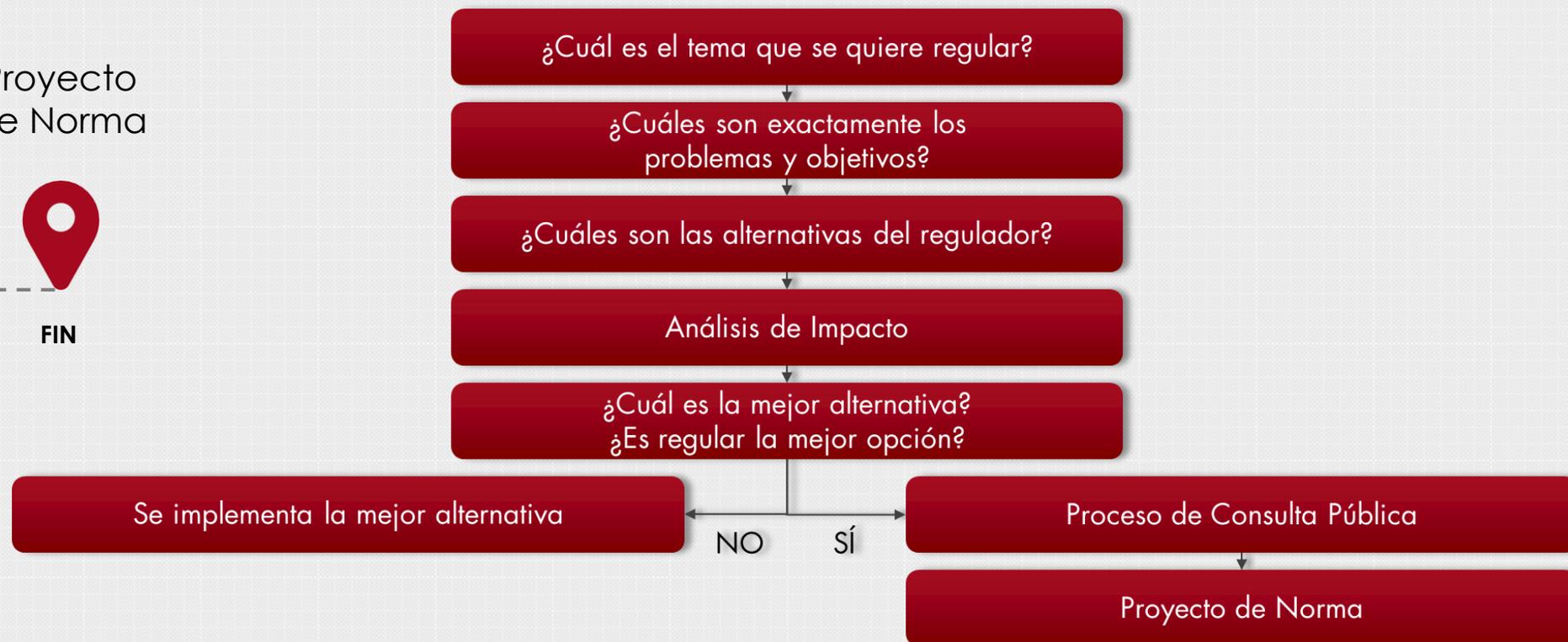


INICIO



FIN

¿Cómo se realiza el AIN?



¿Cuánto le cuesta la regulación a Colombia?

La excesiva regulación tiene un impacto en la competitividad y en la capacidad del Estado para hacerla cumplir

Foro
Económico
Mundial
2016 - 2017

Índice de
competitividad **61 de 138**

Índice de carga
regulatoria **124 de 138**

“En materia institucional, Colombia pasó de la posición 79 a la 112 en la última década, quedando a la altura de países como Nigeria o Pakistán. Factores como la corrupción, la falta de independencia judicial, la carga regulatoria, el crimen organizado y el terrorismo, explican este resultado.”

Rule of Law
2016 - 2017

Índice Rule
of Law **71 de 113**

Índice
cumplimiento
regulatorio **51 de 113**

Colombia ocupa el puesto 15 de 30 en la región en el Índice de Cumplimiento Regulatoria, que mide la capacidad de los países en hacer cumplir la regulación

Fuente: Consejo Privado de Competitividad
2016

¿Qué conocemos de la Regulación en Colombia?

Piloto de Big Data regulatorio con base en información publicada en el Diario Oficial

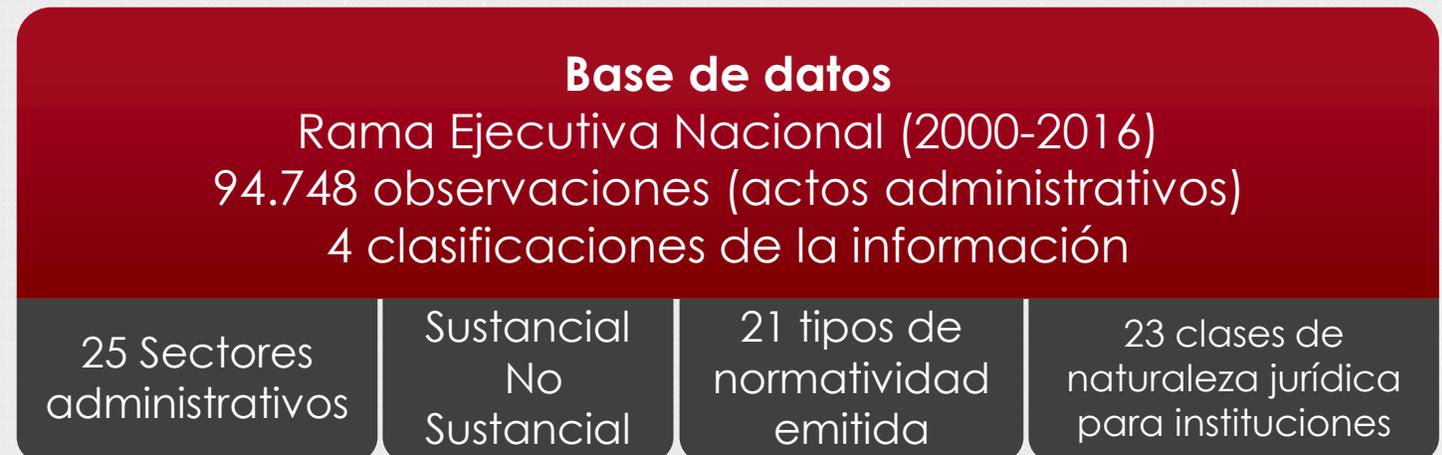
PROCESO



RESULTADO

Ofrece:

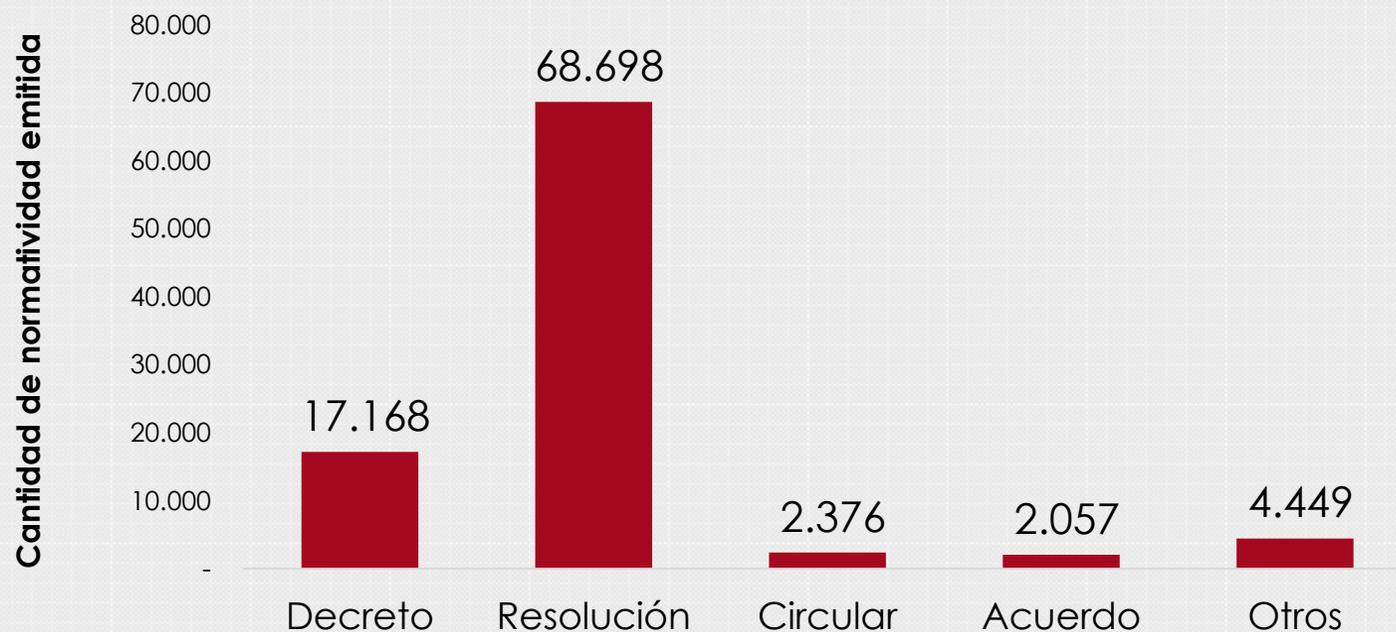
- Información disponible desde el 2000
- Datos con diferentes frecuencias: anuales, mensuales, semanales e incluso diarias.
- Categorizarlos
- Restringir los datos geográficamente
- Actualización tiempo real



Tipo de normatividad

El 73% de la normatividad emitida los últimos años ha estado concentrado en resoluciones

Clasificación por tipo de normatividad 2000 - 2016



Entre 2000 y 2016, los reguladores nacionales emitieron diariamente:

2,8 decretos
11,2 resoluciones
0,3 circulares
15,4 normatividades

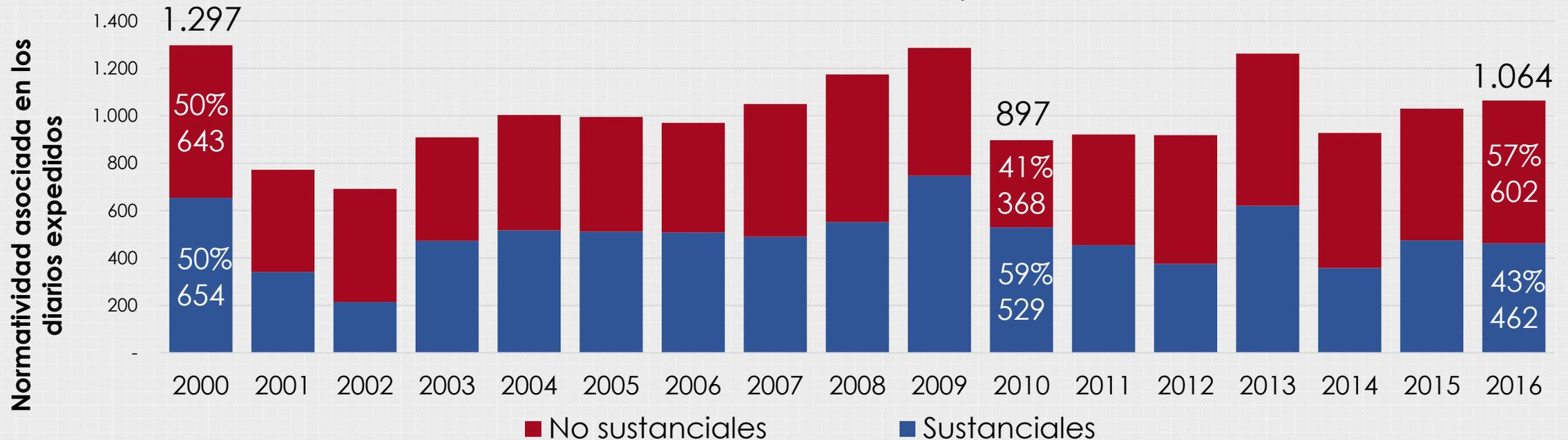
Total Rama Ejecutiva: 94.748

Fuente: DNP con base en Diarios Oficiales de la Imprenta Nacional

Decretos: En los últimos años se ha mantenido constante la producción normativa de decretos

En 2016 el 57% de los decretos fueron no sustanciales

Decretos clasificación sustancial y no sustancial



Categorización no sustanciales:

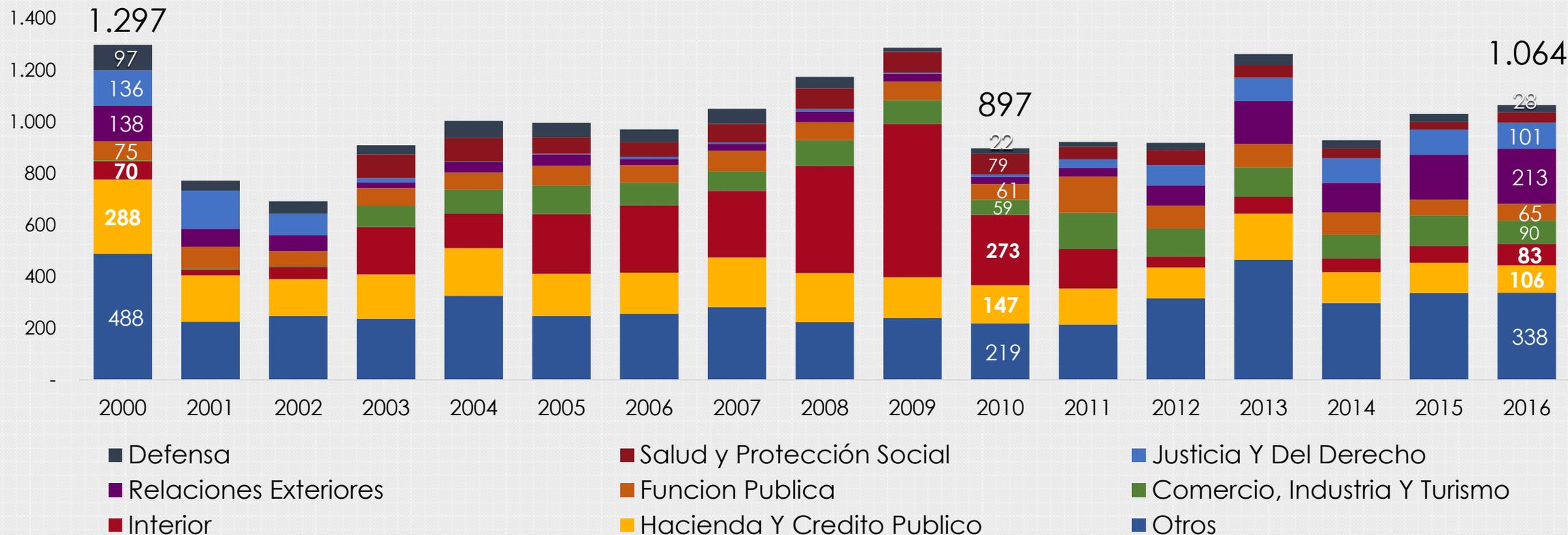
Aclaración, asignaciones salariales, autoriza a, autorización, cargos, condecoración, designa, disciplinaria, encargo, escalas salariales, estructura entidad, honores, invitación, celebrado con, nombramiento, orden del merito, otorga, planta de personal, renuncia, remuneración, retiros, vacaciones, se ordena una comisión, asigna en comisión, asciende a, salarial, sueldos, auxilios de, delega, orden de la estrella, comisión de servicios al exterior

Fuente: DNP con base en Diarios Oficiales de la Imprenta Nacional

Decretos: Sectores

En 2016 el sector Relaciones Exteriores emitió el 20% de los decretos y el sector Hacienda el 10%

Decretos asociados a los diarios emitidos según clasificación por sectores

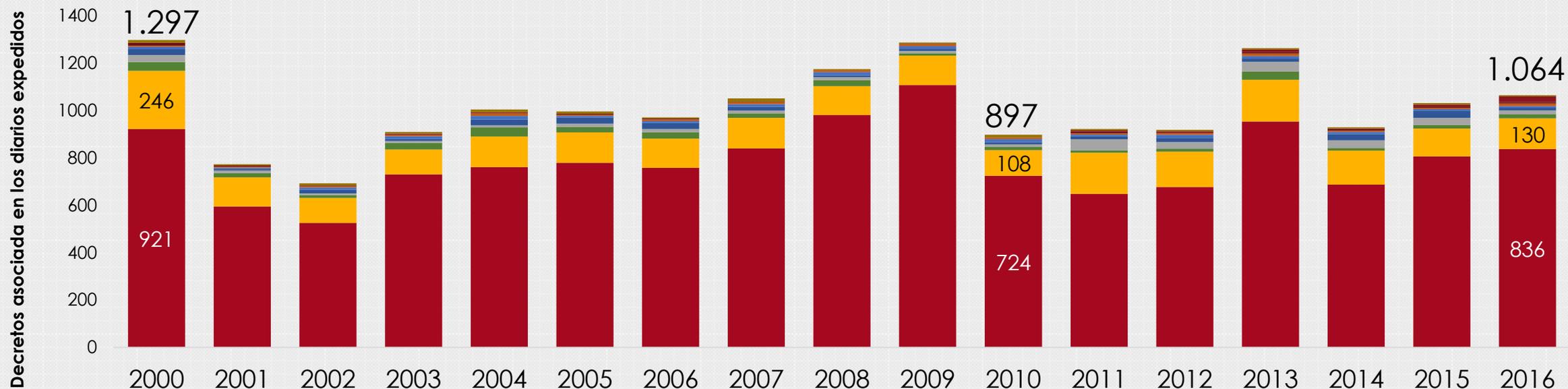


Fuente: DNP con base en Diarios Oficiales de la Imprenta Nacional

Decretos: Naturaleza Jurídica

En 2016 los Ministerios concentraron el 79% de la producción de Decretos

Decretos asociados a los diarios emitidos según naturaleza jurídica

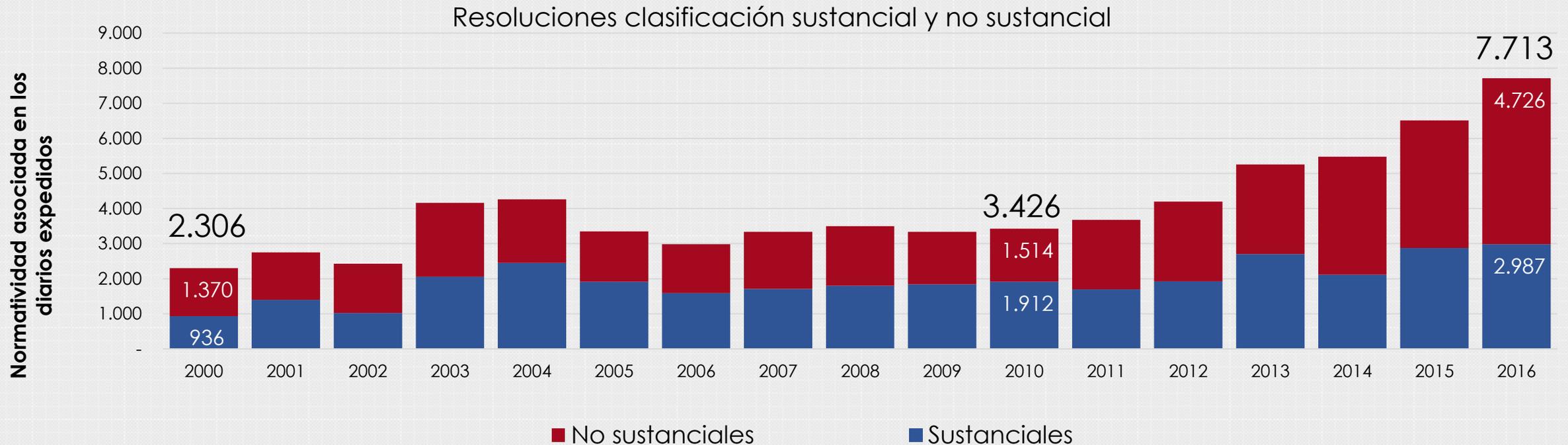


- Otros
- Empresas Industriales Y Comerciales Del Estado
- Unidad Administrativa Especial
- Ministerio
- Agencia Estatal De Naturaleza Especial
- Sociedad De Economia Mixta
- Establecimiento Publico
- Unica
- Superintendencia
- Departamento Administrativo

Fuente: DNP con base en Diarios Oficiales de la Imprenta Nacional

Resolución: Las resoluciones han aumentado en los últimos años por la categoría no sustancial

En 2016 el 61% de las resoluciones fueron no sustanciales



Categorización no sustanciales:

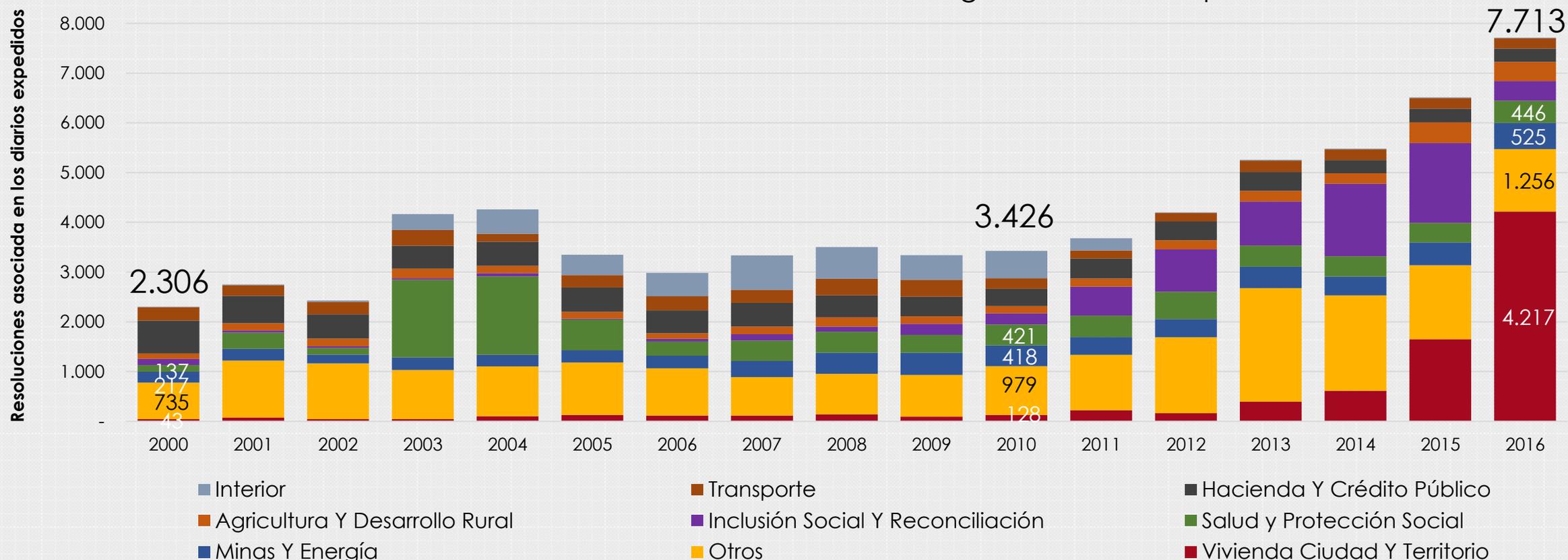
Aclaración, asignaciones salariales, autoriza a, autorización, cargos, condecoración, designa, disciplinaria, encargo, escalas salariales, estructura entidad, honores, invitación, celebrado con, nombramiento, orden del merito, otorga, planta de personal, renuncia, remuneración, retiros, vacaciones, se ordena una comisión, asigna en comisión, asciende a, salarial, sueldos, auxilios de, delega, orden de la estrella, comisión de servicios al exterior.

Fuente: DNP con base en Diarios Oficiales de la Imprenta Nacional

Resolución: Sectores

En 2016 el 55% de las resoluciones fueron emitidas por el sector Vivienda

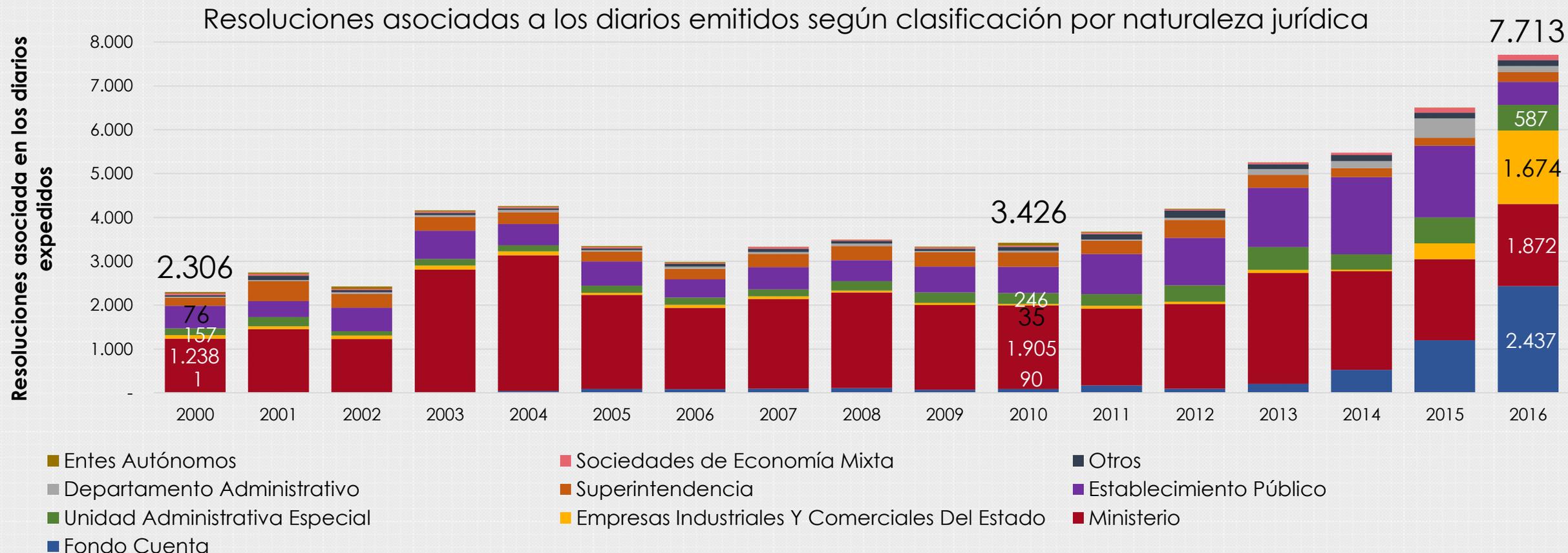
Resoluciones asociadas a los diarios emitidos según clasificación por sectores



Fuente: DNP con base en Diarios Oficiales de la Imprenta Nacional

Resolución: Naturaleza Jurídica

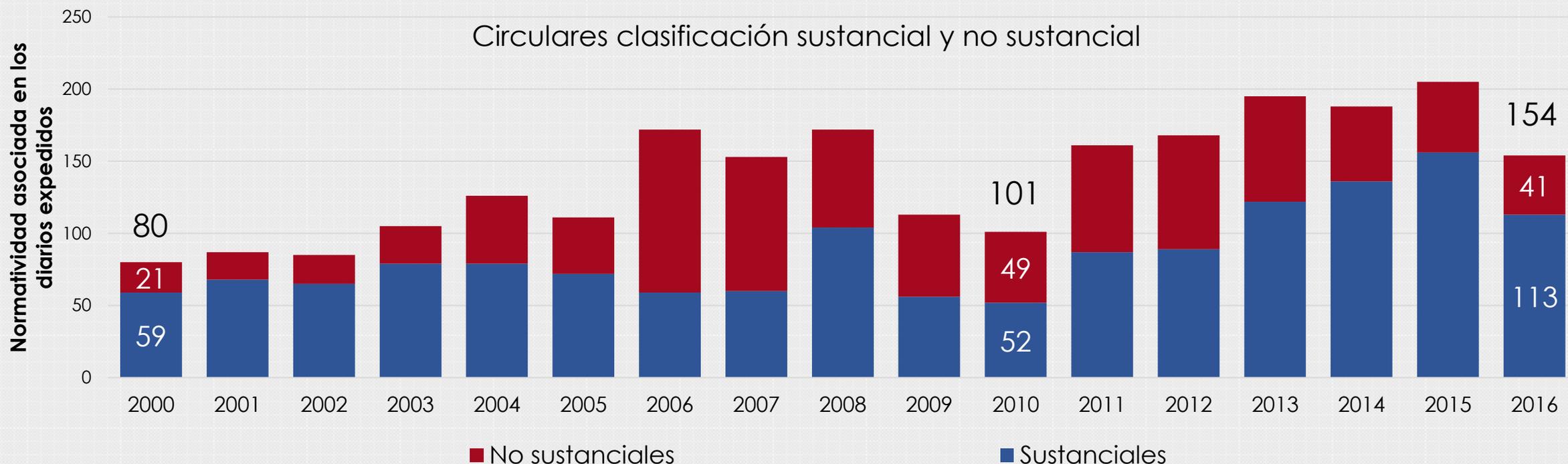
En 2016, el 53% de las resoluciones fueron emitidas por Fondo Cuenta y Empresas Industriales del Estado (principalmente por Fondo Nacional del Ahorro y Fondo Nacional de Vivienda)



Fuente: DNP con base en Diarios Oficiales de la Imprenta Nacional

Circulares: La producción de circulares se ha concentrado en regulación de carácter sustancial

En 2016 el 73% de las circulares fueron sustanciales



Categorización no sustanciales:

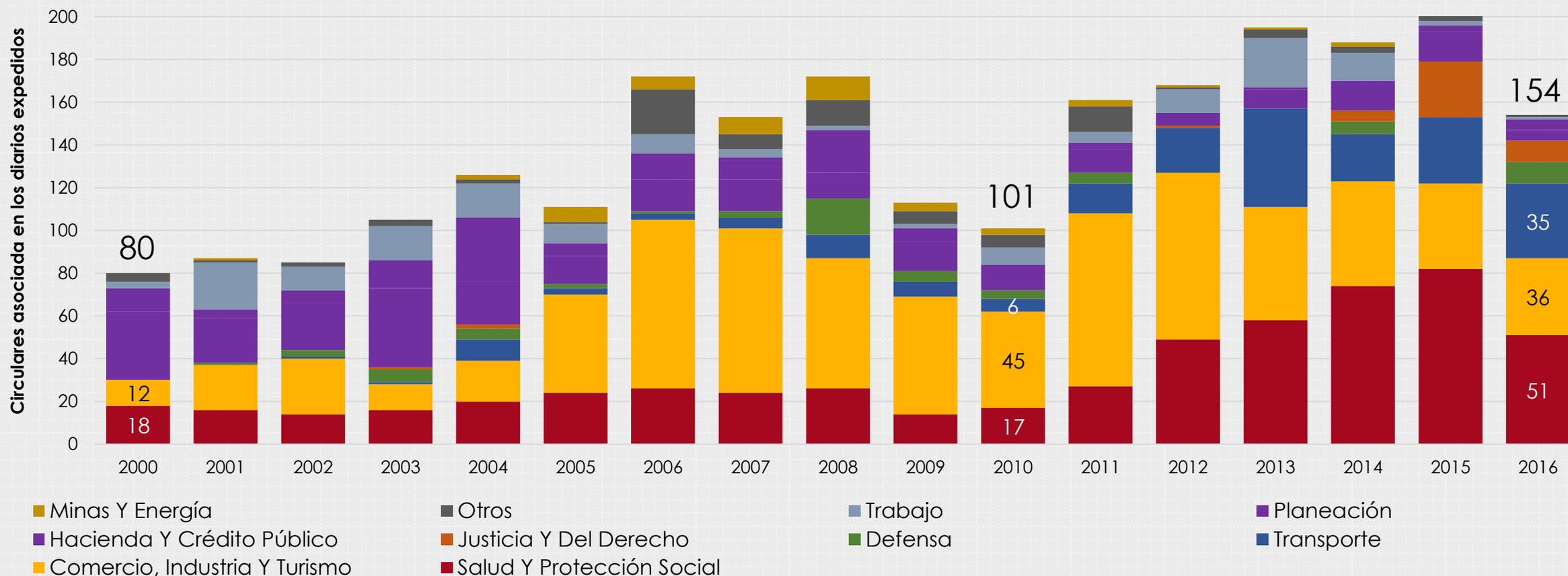
Aclaración, asignaciones salariales, autoriza a, autorización, cargos, condecoración, designa, disciplinaria, encargo, escalas salariales, estructura entidad, honores, invitación, celebrado con, nombramiento, orden del merito, otorga, planta de personal, renuncia, remuneración, retiros, vacaciones, se ordena una comisión, asigna en comisión, asciende a, salarial, sueldos, auxilios de, delega, orden de la estrella, comisión de servicios al exterior

Fuente: DNP con base en Diarios Oficiales de la Imprenta Nacional

Circulares: Sectores

En 2016 el 33% de las circulares fueron emitidas por el sector Salud y Protección Social

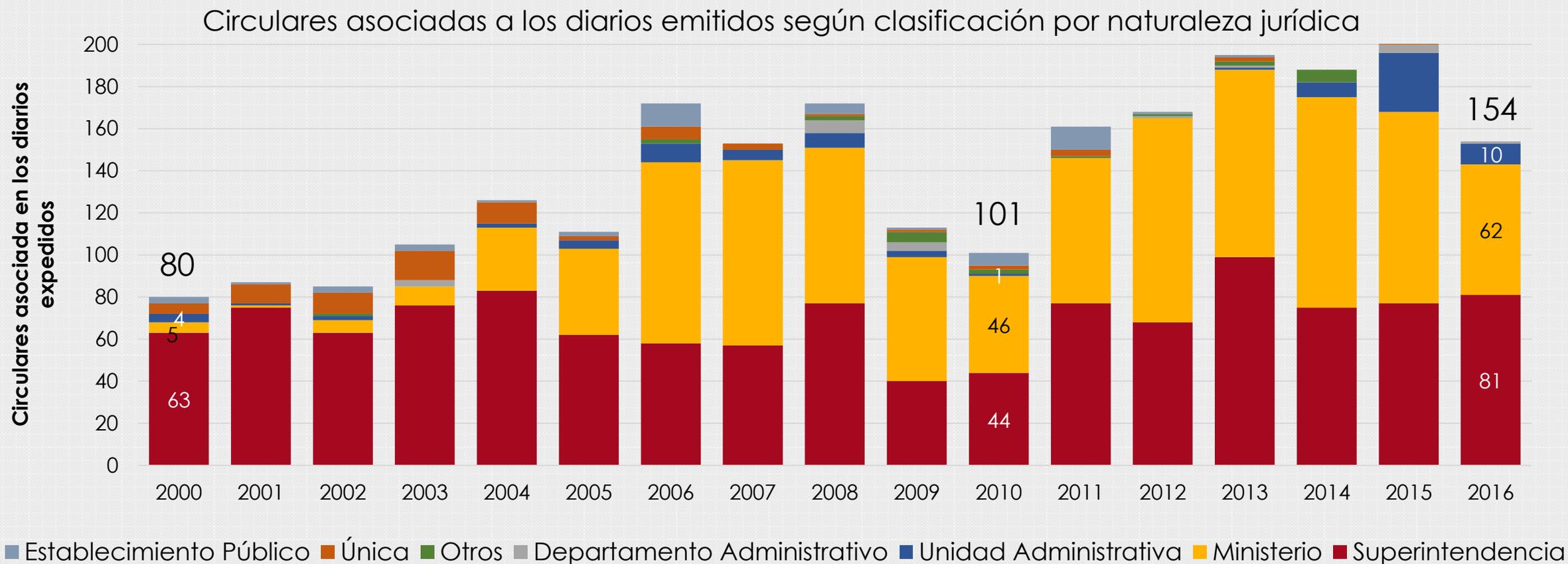
Circulares asociadas a los diarios emitidos según clasificación por sectores



Fuente: DNP con base en Diarios Oficiales de la Imprenta Nacional

Circulares: Naturaleza Jurídica

En 2016 el 53% de las circulares fueron emitidas por las Superintendencias y el 40% por los Ministerios



Fuente: DNP con base en Diarios Oficiales de la Imprenta Nacional

HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ANÁLISIS DE IMPACTO IMPACTO NORMATIVO EN COLOMBIA

2

AGENDA - Marzo, 2017



@simongaviria



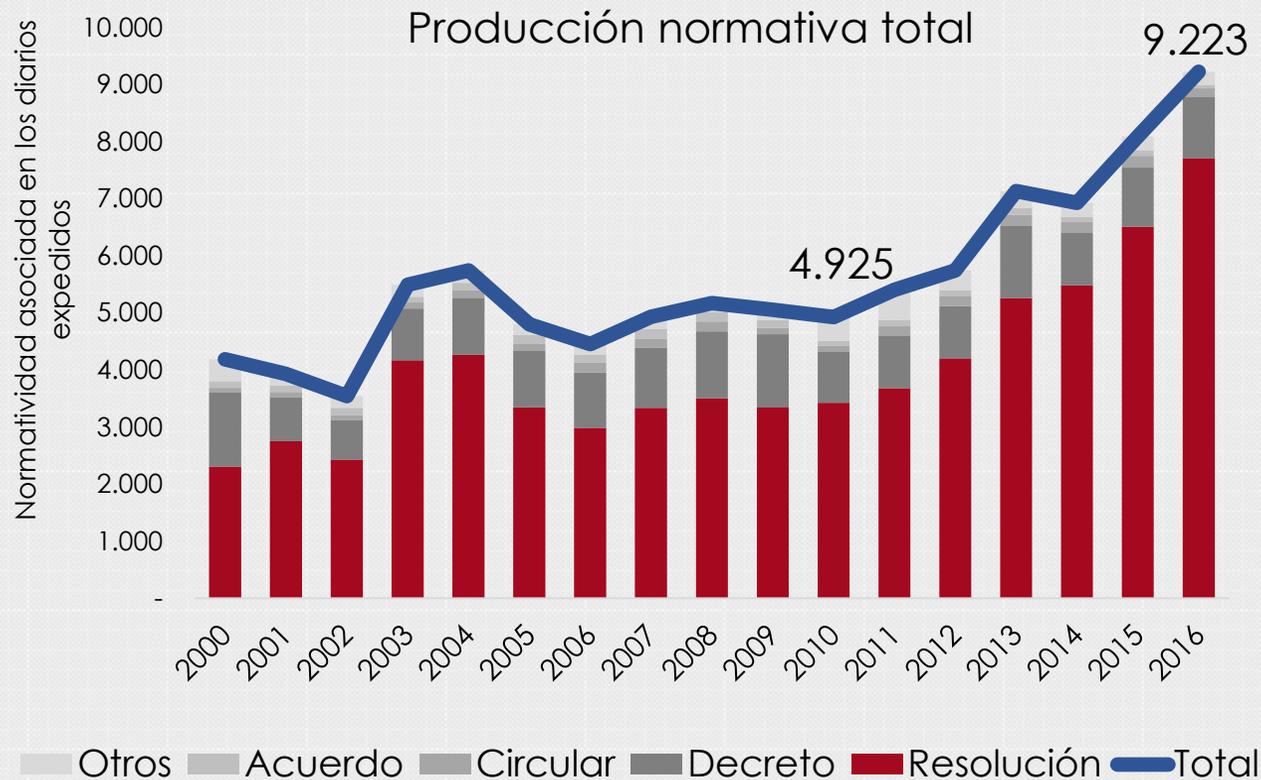
SimonGaviriaM



Implementación CONPES 3816

Problema : La regulación no está basada en evidencia

En los últimos años se presenta una inflación normativa al aumentar en más de 4.000 regulaciones por año



- No existe un procedimiento estándar para la elaboración de la regulación
- No se realiza un análisis previo del posible impacto de la regulación
- Existe poca coordinación entre quienes emiten la regulación y quienes la supervisan

Fuente: DNP con base en Diarios Oficiales

Solución: Implementar y reglamentar el AIN

Establecer estándares para la producción normativa

Objetivo: Establecer la obligatoriedad del AIN entrando en vigencia en 2018

¿Cuáles regulaciones?

Regulación de carácter general
(Decretos, resoluciones y circulares)

Emitidas por las entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional
(Ministerio, Departamento administrativo, unidad administrativa, etc)

¿Qué metodología?

Proceso de transición entre metodologías cualitativas hacia más cuantitativas

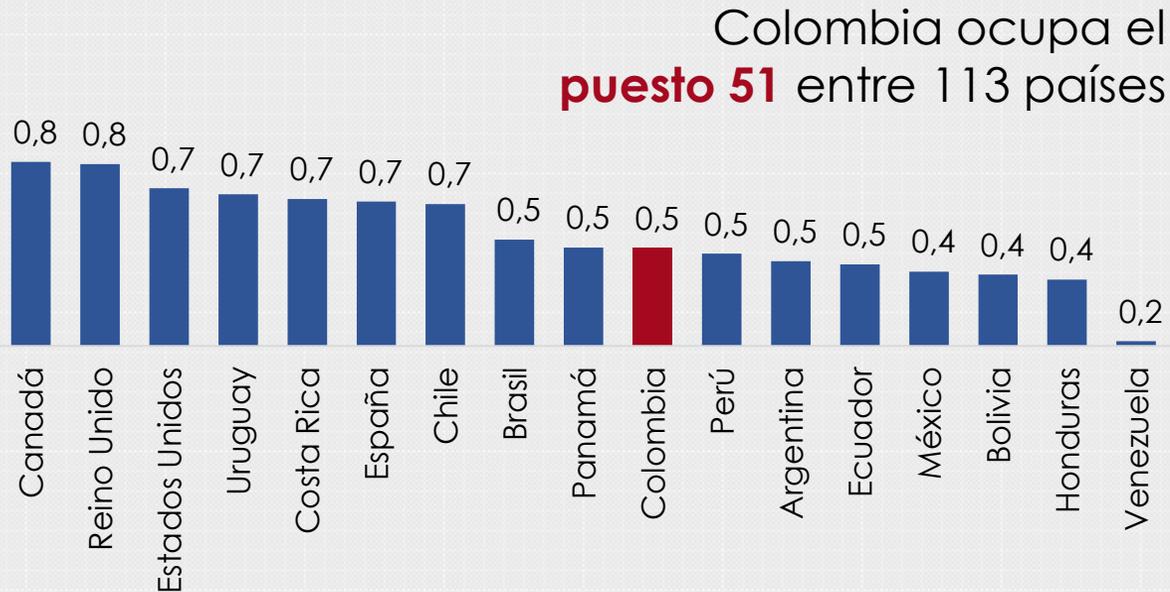
¿Cómo se revisa?

Establecer la función de revisión de la calidad del AIN en el una entidad de alto nivel cerca al centro del Gobierno Nacional, transversal y con capacidades técnicas

Problema: Desconocimiento y falta de apropiación de las herramientas de la mejora regulatoria

La falta de apropiación de las herramientas de mejora regulatoria conlleva al bajo nivel de cumplimiento de la regulación

Índice de Cumplimiento Regulatorio -
2016



- No existen estrategias para difundir el conocimiento de la mejora regulatoria
- Ausencia de guías para compartir las mejores prácticas internacionales
- Falta de apropiación de estas herramientas por parte de los funcionarios públicos

Mide el grado en que las regulaciones se aplican y se hacen cumplir de manera justa y eficaz.

Fuente: World Justice Project: Rule of Law Index 2016.

Solución 1: Estrategia de capacitaciones

Masificación de difusión de conocimiento y expansión hacia el orden territorial

2014	Talleres Cursos Diplomados	<ul style="list-style-type: none">• OCDE• COFEMER• Diplomado Escuela Superior de Administración Pública - ESAP
2015	+500	<ul style="list-style-type: none">• OCDE• OIRA- Regulations.gov Estados Unidos
2016	Funcionarios capacitados	<ul style="list-style-type: none">• Regulatory Delivery - Reino Unido• USAID- Facilitando Comercio MINCIT• Diplomado Presidencia- Función Pública y DNP
2017	Guías Curso virtual Ruta de Capacitaciones	<ul style="list-style-type: none">• AIN básico• Valoración de impacto• Consulta Pública• Capacitación masiva a los funcionarios de orden nacional y territorial• Programa de capacitaciones del DNP

Solución 2: Generación de capacidades a través de pilotos

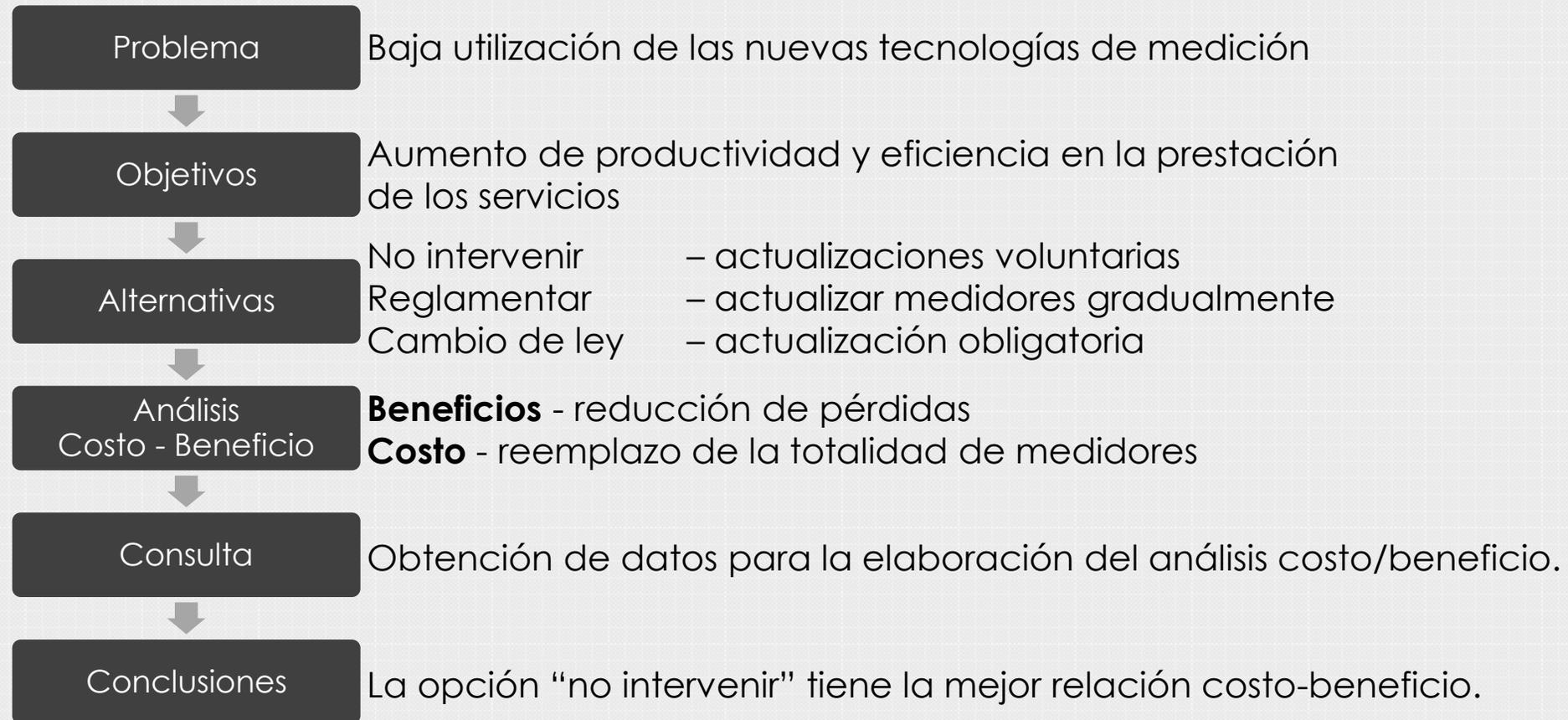
El AIN comenzó a implementarse en seis entidades reguladoras, a través de cuatro pilotos:

Medición Inteligente en Acueducto, Energía Eléctrica y Gas



12 millones de medidores de energía eléctrica

51% con más de 15 años (susceptibles de ser cambiados)



Solución 2: Generación de capacidades a través de pilotos

El AIN comenzó a implementarse en seis entidades reguladoras, a través de cuatro pilotos:



Disposición de empaques plásticos

Consulta pública para la identificación de alternativas de solución

Se decidió continuar con el **proceso de consulta del AIN** que sirvió de soporte a la política



Aplicación de Basilea III

Costeo riguroso de escenarios, riesgos y alternativas

Aunque algunas de sus recomendaciones son beneficiosas, **no se justifica adoptar completamente Basilea III**



Posible reglamento técnico para barras metálicas

Trabajo técnico y participativo con el sector privado

No había evidencia suficiente que justificara la expedición de un reglamento técnico

Solución 2: Extender la generación de capacidades a través de pilotos

Los pilotos constituyen una herramienta apropiada para instalar capacidades en las entidades reguladoras

2017

En curso

preparación

- Comisión de Regulación de Comunicaciones

- Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial

- Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial

- Comisión de Regulación de Agua Potable

- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

- Bogotá, Pasto, Villavicencio

- Agencia Nacional de Infraestructura

- Ministerio de TIC

Modificación a la Redes Internas de telecomunicaciones RITEL

Programa de eficiencia energética

Consumo excesivo de agua

Sistema de Control Interno de las Empresas

Consejo Superior de Turismo

AIN nivel territorial

Disponibilidad predial

Medios electrónicos: Procedimientos administrativos

Problema: Mecanismos de consulta son poco efectivos

Los proyectos de normatividad en Colombia tienen en promedio 7 días de consulta pública



Fuente: cálculos DNP con base en LexBase S.A.S
Nota: Base de información legal que permite identificar los tiempos de revisión y consulta pública de los proyectos de normatividad

Solución: Establecer criterios mínimos para la consulta pública

Decreto 270 de 2017: criterios para la participación ciudadana y de grupos de interés

	ANTES	AHORA
Tiempo de publicación	A discreción de la entidad	15 días mínimo proyectos de regulación con firma del presidente
Promoción a la participación ciudadana	Solo publicación en la página Web para comentarios	Invitación a participar difundida por medios, inscripción del correo electrónico para notificaciones, indicar fecha de inicio y cierre
Respuesta de observaciones	A discreción de la entidad	Matriz de observaciones y respuestas
Agenda regulatoria anual	Obligatoria solo para las Comisiones de Regulación	Obligatoria para las entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional

Solución: Desarrollo y puesta en marcha del Sistema Único de Consulta Pública

El SUCOP permitirá racionalizar el proceso de consulta pública en Colombia



Objetivos de la plataforma web

- ✓ Coordinación
- ✓ Planeación
- ✓ Cooperación
- ✓ Comunicación
- ✓ Trazabilidad
- ✓ Racionalizar el proceso

Horizonte del proyecto: **Diciembre 2016 - Junio 2017**

4 tipos de usuarios:

- Ciudadanos
- Entidades reguladoras
- Entidades supervisoras
- Administrador del portal

Solución: Sistema Único de Consulta Pública

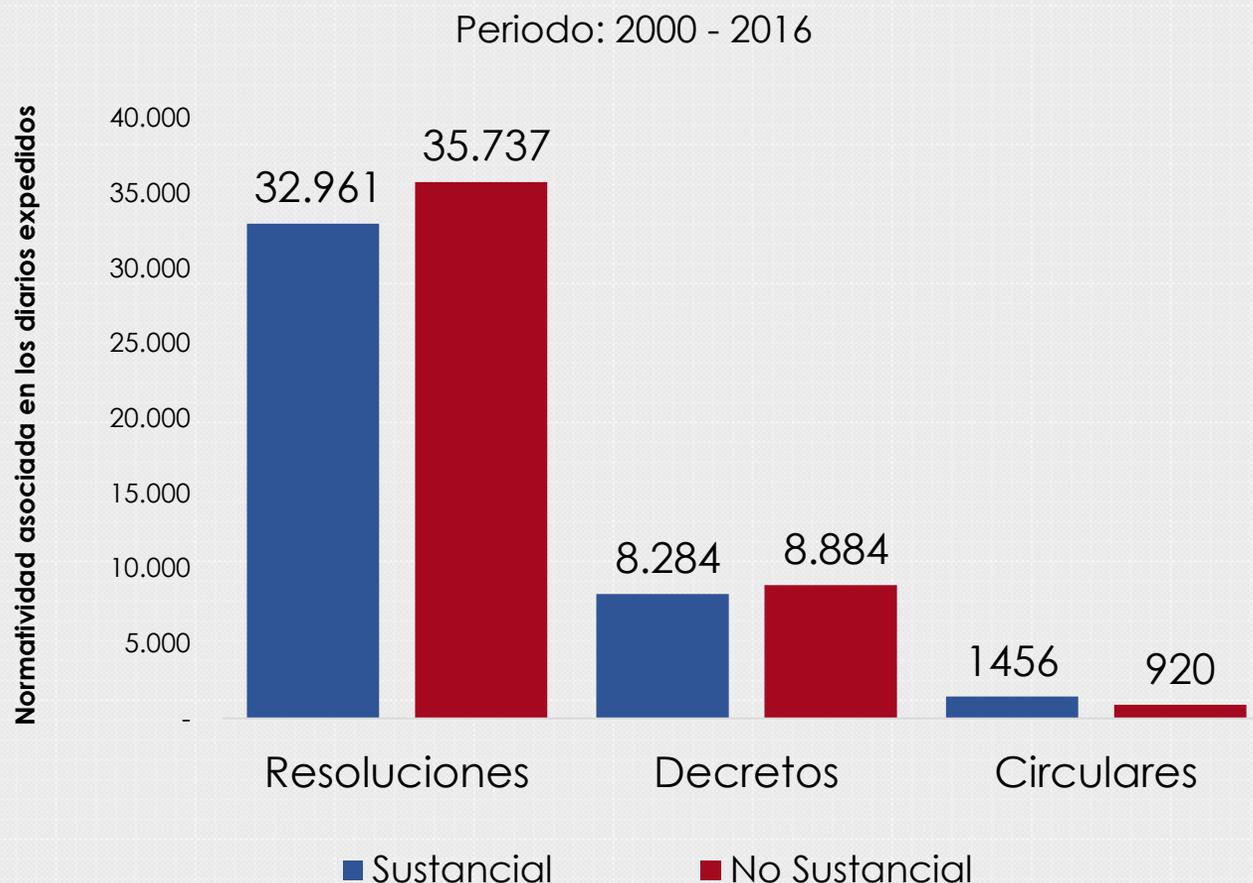
Proceso de elaboración de normas en la plataforma para la consulta y participación



SUCOP

Problema: No tenemos un inventario normativo claro y unificado

Falta una organización para el uso de la normatividad y su debido control y seguimiento



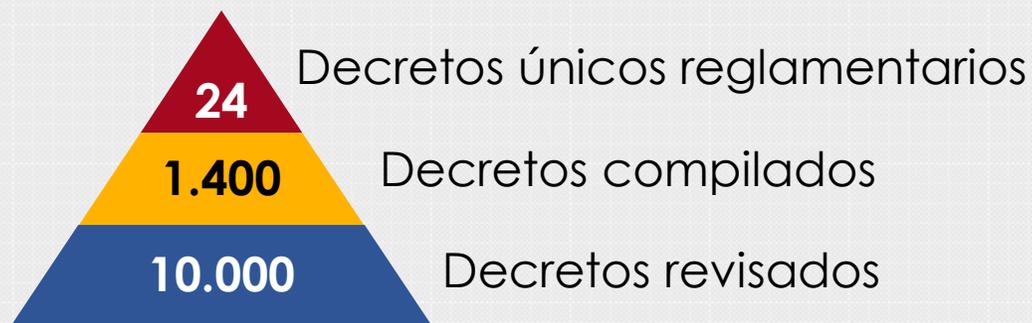
- No existe una regla que determine el uso adecuado de cada tipo de acto administrativo
- Falta un inventario unificado de la normatividad existente que sea de fácil acceso para su análisis
- Poco conocimiento y certeza del derecho vigente
- No es posible hacer un control y seguimiento completo del inventario

Fuente: DNP con base a Diarios Oficiales de la Imprenta Nacional

Solución: ¿Qué se ha hecho?

Esfuerzos para depurar el inventario normativo (stock)

Decretos Únicos Reglamentarios - DUR



Consolida en un solo cuerpo normativo las disposiciones de carácter reglamentario vigentes:

- Mayor conocimiento del derecho vigente
- Mayor facilidad para los ciudadanos y las autoridades

Reglamentar la utilización y publicación de Actos Administrativos

Reglas claras para la emisión de los actos administrativos de carácter general:

- Un mejor control de la regulación existente
- Publicación en un medio adecuado como el Diario Oficial
- Realizar inventarios y estadísticas más precisos
- Desarrollar políticas con base en evidencia

Fuente: Presidencia. Mayo 26 del 2015

Solución 2: Calculadora de costos de la regulación

Herramienta para medir cuánto cuesta la regulación en la economía

OBJETIVO:

- Estimar las cargas administrativas y costos económicos de la regulación
- Generar recomendaciones de política para la reducción de los costos asociados a la regulación y mejorar la eficiencia regulatoria

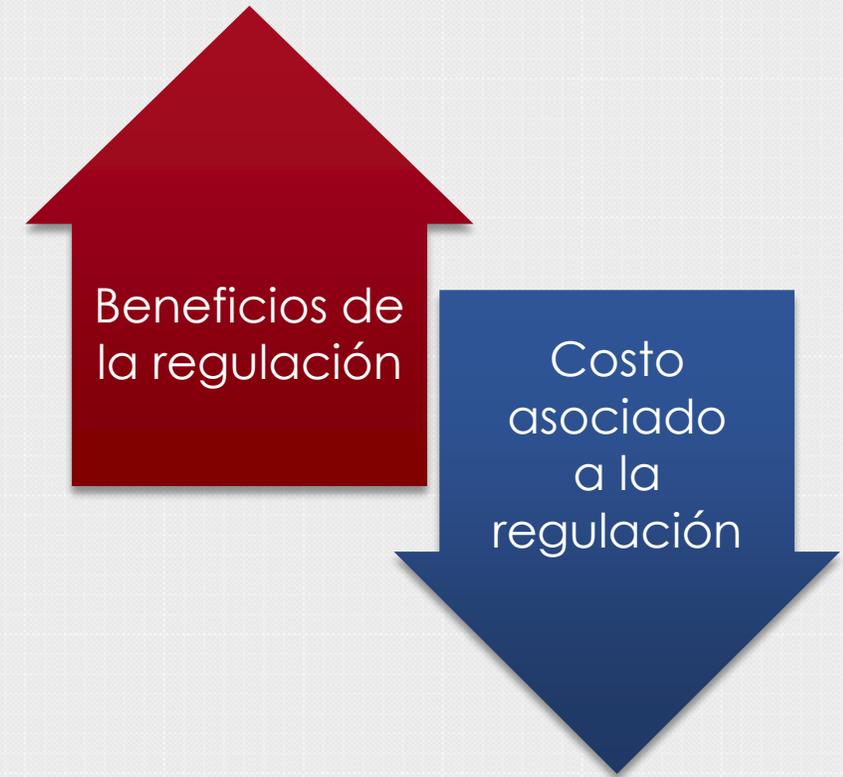
¿QUÉ ES?

Herramienta para calcular los costos que implicaría para la sociedad regular vía trámite una problemática particular

¿CÓMO FUNCIONA?

Se construye una metodología que permita calcular:

- Costos administrativos (Modelo de Costeo Estándar)
- Costos financieros directos
- Costos económicos estructurales cuantificables



Solución 2: Calculadora de costos de la regulación

Fase piloto para medir cuánto cuesta la regulación en un sector de la economía

Fase piloto modelo de costeo (1 sector):

6 meses - inicio abril 2017

Proyecto con el apoyo de:



1 Identificación de un sector económico relevante

2 Generación del inventario regulatorio del sector

Valoración:

- 3
- Costos administrativos
 - Costos financieros directos
 - Costos económicos estructurales cuantificables
 - Costos no cuantificables e indirectos

4 Recomendaciones de políticas regulatorias de corto, mediano y largo plazo.

Beneficios de la regulación

Costo asociado a la regulación

Problema: competencias dispersas en la administración

Diversas competencias de mejora regulatoria que requieren un esfuerzo superior de coordinación

Departamento Administrativo
de la Función Pública

Racionalización de trámites

Departamento Nacional de
Planeación

Seguimiento de la
implementación CONPES 3816

Superintendencia de
Industria y Comercio

Abogacía de la competencia

Ministerio de Comercio,
Industria y Turismo

Producción normativa de los
reglamentos técnicos
Plataforma Subsistema
Nacional de Calidad (SICAL)

Ministerio de Justicia
y del Derecho

Lineamientos para la calidad
jurídica de la producción
normativa

Secretaría Jurídica de
Presidencia

Revisión de la calidad legal

Solución: Institucionalidad de la entidad supervisora

La supervisión de la calidad debe estar en las manos de una entidad de alto nivel con capacidades técnicas

Una entidad supervisora de la calidad regulatoria

- Cerca del centro de gobierno, transversal y con capacidades técnicas
- Función de revisar la calidad del AIN y emitir concepto
- Promover la calidad regulatoria dando lineamientos de buenas prácticas

Equipo del DNP: primera etapa

- Desarrollo de capacitaciones y guías
- Diseño del sistema de revisión del AIN
- Acompañamiento a las entidades en el uso de AIN y Consulta
- Supervisión desarrollo del SUCOP
- Espacios de diálogos públicos – privados
- Diseño de la política a largo plazo

Solución: Definir la coordinación interinstitucional

Es necesaria una coordinación dentro y entre los niveles del Gobierno

Actualmente: Comisión Intersectorial para la Armonización Normativa Decreto 1052 de 2014

Función: Depuración del ordenamiento jurídico

Proyecto:

Comisión Intersectorial para la Calidad Normativa

Subcomité Calidad Legal

Subcomité Impacto Normativo

Funciones

Depurar el ordenamiento jurídico

Divulgar y capacitar en mejora regulatoria

Revisar la calidad legal del AIN

Lineamientos de calidad jurídica

Consulta pública

Miembros

Ministro de Justicia

Secretaría Jurídica de Presidencia

Alto Consejero para el Sector Privado y Competitividad

Ministro de Comercio, Industria y Turismo

Director Planeación Nacional

Director Función Pública

Superintendente de Industria y Comercio

¿En qué más debemos avanzar?

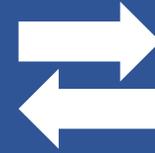
¿Que viene luego del 2018?

- Alcaldías
- Gobernaciones
- Secretarías

- AIN ex-post
- Análisis de Riesgo



Extender la política de mejora regulatoria a nivel territorial



Generar mayores espacios de interacción con el sector privado



Implementar otras herramientas de mejora regulatoria



Creación de equipos de Mejora Normativa en las entidades que emiten regulación

- Agremiaciones
 - Asociaciones
 - Academia
 - Empresarios
-
- Apoyo a la institucionalidad

Líneas de trabajo con cooperación internacional

Esfuerzos para la administración del inventario normativo

	COFEMER	Memorando de Entendimiento para el intercambio de experiencias y buenas prácticas
	Regulatory Delivery	Apoyo en capacitación y divulgación de la política
	SENPLADES	Construcción de una Agenda Regulatoria Binacional en frontera
	OIRA- EEUU	Esfuerzos en capacitación a funcionarios públicos en AIN
	Latinoamérica y Caribe	Red Latinoamericana de Buenas Prácticas Regulatorias
	OCDE	Acceso al Comité de Política Regulatoria
	Banco Interamericano de Desarrollo	Proyecto costeo de la regulación



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Departamento Nacional de Planeación
www.dnp.gov.co