

DOCUMENTO DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO – AIN
REGLAMENTACIÓN TÉCNICA DE SISTEMAS E INSTALACIONES TÉRMICAS

DOCUMENTOS COMPLEMENTARIOS:
MARCO LEGAL Y METODOLÓGICO DEL AIN

GRUPO DE POLÍTICAS Y REGLAMENTACIÓN
DIRECCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA

Bogotá, 9 de Mayo de 2019

Página 1 de 62



Este documento ha sido elaborado en el marco de la cooperación entre el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de la Unidad Técnica de Ozono y la Secretaría de Estado de Asuntos Económicos de Suiza – SECO, como parte del apoyo de consultoría en los ámbitos técnico, jurídico y de comunicación para el desarrollo de la Regamentación Técnica de Sistemas e Instalaciones Térmicas en Colombia.

Contenido

1	QUÉ SE ENTIENDE POR ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO -AIN-	5
2	FUNDAMENTOS DEL AIN.....	6
2.1	FUNCIÓN REGULADORA DEL ESTADO	6
2.1.1	Órganos con Facultad Regulatoria en Colombia.....	8
2.2	MEJORA REGULATORIA.	9
	10
2.2.1	La excesiva reglamentación representada en Costos innecesarios para el Estado ..	10
2.2.2	Herramientas de la Política de Mejora Regulatoria	12
3	ANTECEDENTES DEL AIN	13
3.1	ANTECEDENTES A NIVEL NACIONAL.....	13
3.1.1	Normas previas al CONPES 3816 de 2014	14
3.1.2	Normas posteriores al CONPES 3816 de 2014	18
3.1.3	Tratados de Libe Comercio suscritos con Colombia y el AIN	25
3.1.4	Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC).	27
3.1.5	Programas piloto del AIN desarrollados por el DNP en cooperación con el CONPES 28	
3.2	ANTECEDENTES A NIVEL INTERNACIONAL - AIN AL INTERIOR DE LOS PAÍSES DE LA OCDE	29
3.2.1	Estados Unidos	30
3.2.2	México.....	31
3.2.3	Reino Unido.....	33
3.2.4	Alemania	33
3.2.5	Corea.....	34
3.2.6	Brasil	35
3.2.7	Costa Rica.....	36
3.2.8	Perú	36
3.2.9	República Del Salvador	37
4	PROCEDIMIENTO PARA EL DISEÑO DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO (AIN).....	38
4.1	MARCO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO DEL AIN	38
4.2	ETAPAS DEL AIN.....	39
4.2.1	Definición del Problema.....	39
4.2.2	Definición de los Objetivos.....	40
4.2.3	Selección de Opciones y/o alternativas	40
4.2.4	Preparación del Análisis de Impacto.....	41
4.2.5	Elaboración de la Conclusión	53

4.2.6 Diseño de la Implementación y del Monitoreo 54
4.2.7 Reporte de Consulta con actores relevantes 54

**6 EL AIN Y EL REGLAMENTO TÉCNICO DE SISTEMAS E INSTALACIONES
TÉRMICAS RETSIT 59**



1 QUÉ SE ENTIENDE POR ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO -AIN-

El Gobierno Nacional a través del documento del Consejo Nacional De Política Económica y Social de la República de Colombia, CONPES 3816 de 2014, ha establecido las bases para institucionalizar el Análisis de Impacto Normativo -ANI- en la etapa temprana del proceso de emisión de la normatividad desde la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Dicho CONPES 3816 define al AIN de la siguiente manera: “El AIN (o RIA por sus siglas en inglés) es un instrumento que aplica la administración pública luego de la intención de intervenir mediante una norma. Esta herramienta examina y cuantifica los beneficios, costos y efectos que probablemente una nueva norma o un cambio en ésta pueda generar (OCDE, 2011, pág. 23). Esta herramienta incluye la **Evaluación de alternativas normativas** que implica el análisis de la posibilidad de implementar otros instrumentos que permitan solucionar la problemática que enfrenta el regulador. Algunas de éstas alternativas son: co – regulación, la cuasi – regulación, y la auto – regulación, entre otras.”

Es decir que el AIN se instituye como una herramienta para apoyar al regulador en la toma de decisiones con base en evidencia, incorporando el análisis de alternativas de intervención y sus impactos. Este análisis garantiza que, previo a la expedición de una nueva regulación, se escoja la mejor alternativa posible para la sociedad y que esta solo se emita cuando sus beneficios superen sus costos. (DNP, OECD)¹

La utilización del AIN en el proceso de producción normativa fortalecer la confianza, efectividad y transparencia del gobierno, legitimando su intervención frente a la ciudadanía, con lo cual se mejora el bienestar social, el clima de los negocios, y se favorece la competitividad del país.

En otras palabras el AIN es un paso previo para que, basado en evidencias, la regulación que se pretende emitir, cumpla con los objetivos de calidad, eficiencia y eficacia esperados para su adopción, en pro de mayores beneficios a la sociedad representados en mayor crecimiento y desarrollo económico para el país.

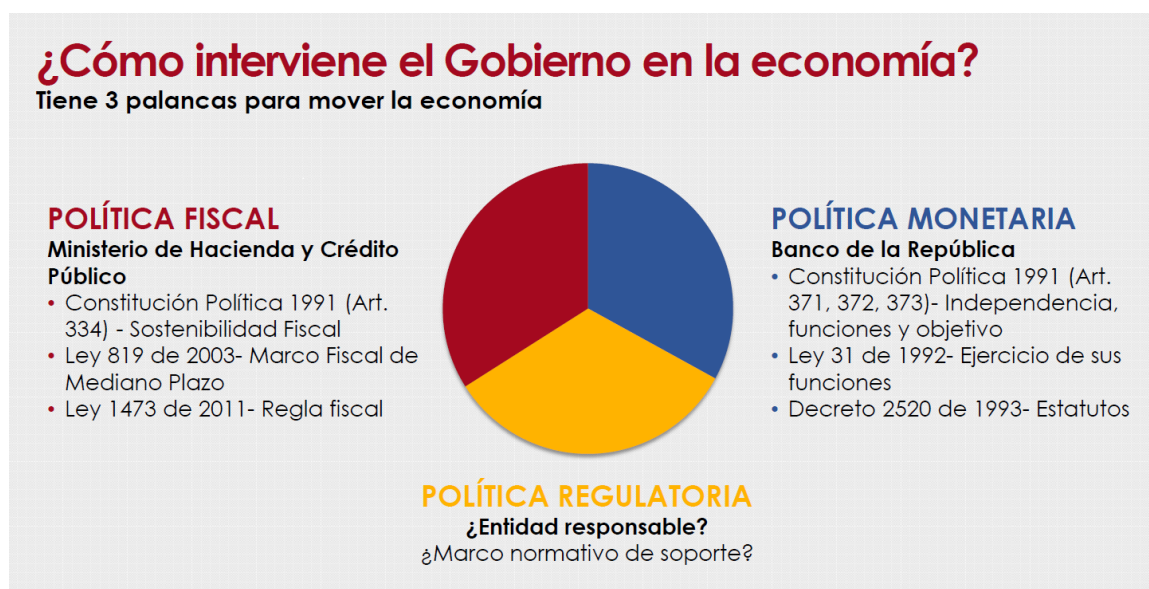
¹ DNP, OECD (2016). Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo (2016). Disponible <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Colombia-2016-web.pdf>

2 FUNDAMENTOS DEL AIN

2.1 FUNCIÓN REGULADORA DEL ESTADO

Con el fin de entender la importancia del AIN, es necesario hacer, en primera medida, referencia a la Política Regulatoria del Estado, cómo una de sus herramientas de intervención en la economía. Al respecto, es preciso señalar que el Estado tiene tres (3) formas para intervenir en la economía:

Figura 1: Formas de Intervenir en la Economía



Fuente: DNP, 2017

La potestad reglamentaria de la administración está consagrada en el numeral 1 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, el cual establece:

“ARTICULO 189. *Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:*

(...)

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”



Por la trascendencia y el impacto de la Política Regulatoria es el Estado quien debe propender por emitir normas bajo estándares de calidad que tengan como punto de partida el interés público y cumplan efectivamente con el objetivo por el que fueron emitidas, ya que esto se refleja directamente en el crecimiento económico del país, en su competitividad y en evitar que se impongan cargas injustificadas a los regulados.

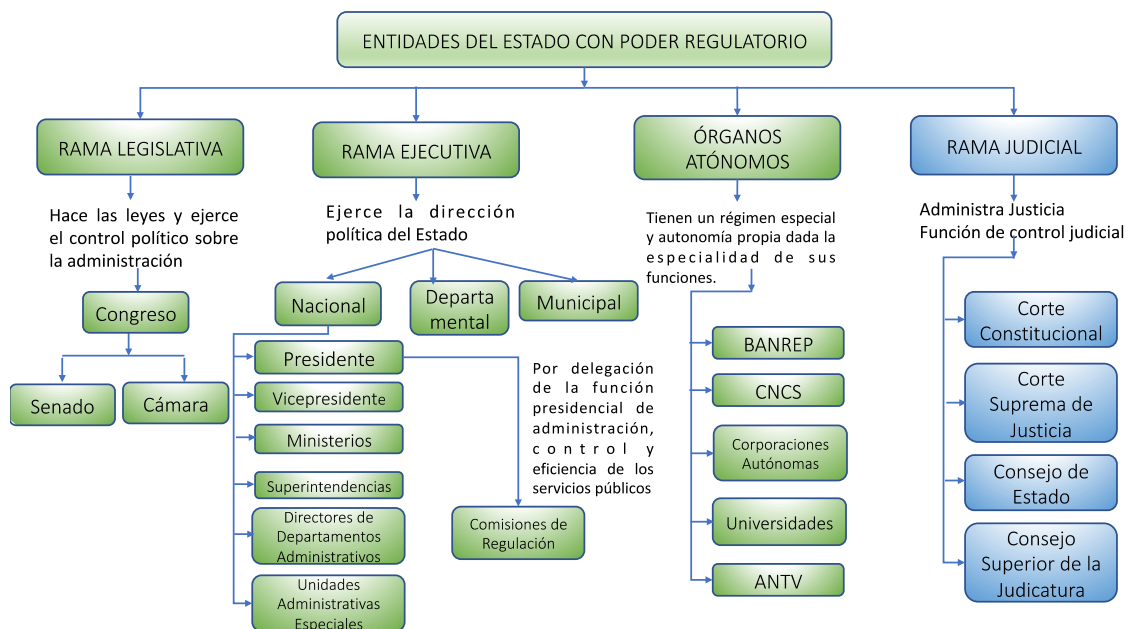
Para lograr este fin, y como se establecerá de forma más específica, se ha implementado el AIN como un paso previo a la expedición de las regulaciones, con el objetivo de determinar la alternativa más favorable para solucionar una problemática específica, incluso la de no regular.

De acuerdo con lo anterior, el CONPES 3816 de 2014, establece que *“La producción normativa puede ser entendida como el proceso por medio del cual el Gobierno Nacional establece reglas de juego mediante instrumentos jurídicos, las cuales pueden incidir tanto en la esfera social como económica, y se encuentran orientadas a garantizar mayores niveles de bienestar para la sociedad, así como un mejor entendimiento entre ésta última y el Estado.”*²

² Documento CONPES 3816 DE 2014, literal C, título I.

2.1.1 Órganos con Facultad Regulatoria en Colombia

Figura 2: Órganos con Facultad Regulatoria en Colombia



Fuente: Elaboración propia

En Colombia emiten regulación 16 Ministerios, 8 Departamentos Administrativos, 3 Comisiones de Regulación. 10 Superintendencias, 33 Unidades Administrativas Especiales, 7 Agencias Nacionales de Naturaleza Especial.³

Aunque la producción normativa incluye las leyes emitidas por el Poder Legislativo (Congreso de la República), hasta la fecha, la Política Regulatoria y en consecuencia el desarrollo del AIN, está dirigido de forma obligatorio únicamente para los instrumentos normativos que emita la Rama Ejecutiva del orden nacional, es decir, “desde la iniciativa legislativa del poder ejecutivo, así como decretos, resoluciones y otros actos administrativos de carácter general”.⁴

³ Departamento Nacional de Planeación, DNP, DNP, marzo 2017.

⁴ CONPES 3816, 2014



2.2 MEJORA REGULATORIA.

De acuerdo con los principios de buenas prácticas de la OCDE, la mejora regulatoria busca brindar mayor confianza en que las decisiones regulatorias, de forma tal que se tomen de forma objetiva, imparcial y consistente, sin conflicto de intereses, sesgo o influencia indebida, como se describe en el Recomendación de la OCDE 2012 del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria.

En este sentido, encontramos la definición de mejora regulatoria más elaborada, en el Convenio de colaboración que se firmó entre la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (AMSDE) y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), como *“una política pública que consiste en la generación de normas claras, de trámites y servicios simplificados, así como de instituciones eficaces para su creación y aplicación, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto.”*⁵

Con la mejora regulatoria se busca entonces procurar los mayores beneficios para la sociedad con los menores costos posibles, mediante la formulación normativa de reglas e incentivos que estimulen la innovación, la confianza en la economía, la productividad, la eficiencia y la competitividad a favor del crecimiento, bienestar general y desarrollo humano.⁶

Como se estableció en líneas previas, la regulación de un país influye de forma transversal en su desarrollo económico, razón por la cual, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE-⁷ ha propendido por la emisión de regulación inteligente con estándares de calidad, que cumpla con los objetivos para los cuales fue expedida; a esto se le ha conocido como “Mejora Regulatoria”. Al respecto la OCDE ha establecido:

⁵ Convenio Marco de Colaboración en materia de Mejora Regulatoria para incentivar la Productividad y el Desarrollo Económico de México que celebran COFEMER y SEDECO.

⁶ Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, Gobierno de México, 2016.

⁷ La OCDE fue fundada en 1961, la cual agrupa a 36 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. Colombia firmó el ingreso a la OCDE el 25 de mayo de 2018, el cual quedará definitivo, una vez se cumplan con todas las medidas impuestas para hacer parte de la convención.



“Internacionalmente una política de Mejora Normativa asegura la eficiencia económica y social de las normas al incorporar herramientas durante el proceso mediante el cual el gobierno, luego de identificar un objetivo de política pública, determina si empleará la normatividad como instrumento de política, evalúa alternativas y adopta la norma a través de un proceso de toma de decisiones basado en evidencia”⁸

En conclusión, lo que se busca con la mejora regulatoria es emitir normas de calidad con base en evidencia, en las cuales se busque mayor eficiencia económica y social de forma tal, que exista una mejora del sector público, del fortalecimiento y funcionamiento de los mercados y; en consecuencia, de la satisfacción de los ciudadanos, con el fin de propender de manera general por la mejora de la economía de país.

2.2.1 La excesiva reglamentación representada en Costos innecesarios para el Estado

Cuando no se cuentan con estándares de calidad como requisitos para la producción normativa, se puede incurrir en una excesiva reglamentación dentro de un país, lo cual a su vez se refleja en costos innecesarios para el Estado, por cuanto entre más regulación existe, menor es su competitividad y mayores son los recursos que debe destinar para hacerla cumplir, acarreando costos administrativos adicionales que pueden ser costos financieros directos, costos económico estructurales y costos no cuantificables e indirectos.

En muchos de los casos, cuando se tienen demasiadas reglamentaciones dentro de un ordenamiento, se generan contradicciones normativas que imponen cargas injustificadas a la a los ciudadanos, las empresas e incluso los mismos servidores públicos produciendo desconfianza en la administración, donde la intervención estatal pierde efectividad menoscabando su legitimidad y perdiendo competitividad frente a otros estados.

En efecto, de acuerdo con los estudios efectuados por la OCDE, la regulación excesiva tiene graves consecuencias negativas para la prosperidad. Pues limita las opciones del consumidor, aumenta los precios, frustra el emprendimiento, reduce la productividad y los niveles de vida⁹.

⁸ Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria 2012.

⁹ Jones et al., 2005, p. 9. Referenciado en el Documento de Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza Pública No. 18.

Se sabe que para los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la regulación cuesta en promedio 3,8% del PIB (DNP, agosto 2017). Aterrizando los costos en números concretos según la OCDE), la reducción de un 25% en los costos económicos de la regulación puede redundar en un incremento de 1,4 puntos porcentuales en el Producto Interno Bruto (SUCOP, 2017).

Específicamente para Colombia, según las estadísticas más recientes recolectadas por el DNP, entre 2000 al 2016 se emitieron cerca de 95 mil normas en la Rama Ejecutiva en Colombia, de los cuales casi 17.000 corresponden a decretos y 69.000 a resoluciones, es decir, cerca de 3 decretos, 11 resoluciones y 15 regulaciones por día. (DNP, agosto 2017). Lo anterior, según el índice de carga regulatoria de 2017, hace que Colombia sea uno de los países con regulación más costosa, ocupando el puesto 123 entre 137 países de este indicador (DNP 2018). Por otra parte, la excesiva regulación reduce las posibilidades de que efectivamente se cumpla todo lo que se consagra en estas reglamentaciones, es así que Colombia para el año 2018 ocupó el puesto 54 de un total de 113 países, respecto del Índice de Cumplimiento Regulatorio del World Justice Project 2017-2018, que mide el grado en que las regulaciones se aplican y se hacen cumplir de manera justa, clara y eficaz cayendo del puesto 51 en que se encontraba en 2016 en este mismo estudio. Al comparar regionalmente, Colombia se encuentra por debajo de Uruguay (21), Costa Rica (24), Chile (26), Panamá (46) y Brasil (48).



Fuente: DNP, 2017

2.2.2 Herramientas de la Política de Mejora Regulatoria

Para contrarrestar la excesiva reglamentación sin estándares de calidad dentro de un país, la Política de Mejora Regulatoria cuenta con varias herramientas encaminadas a obtener reglamentación de calidad. Dentro de las más comunes encontramos las siguientes definidas en:

- Análisis de Impacto Normativo.
- Evaluación ex post.
- Simplificación administrativa.
- Transparencia normativa.
- Mecanismos para controlar el inventario normativo.

Tabla 1: Herramientas más comunes en una política de Mejora Normativa

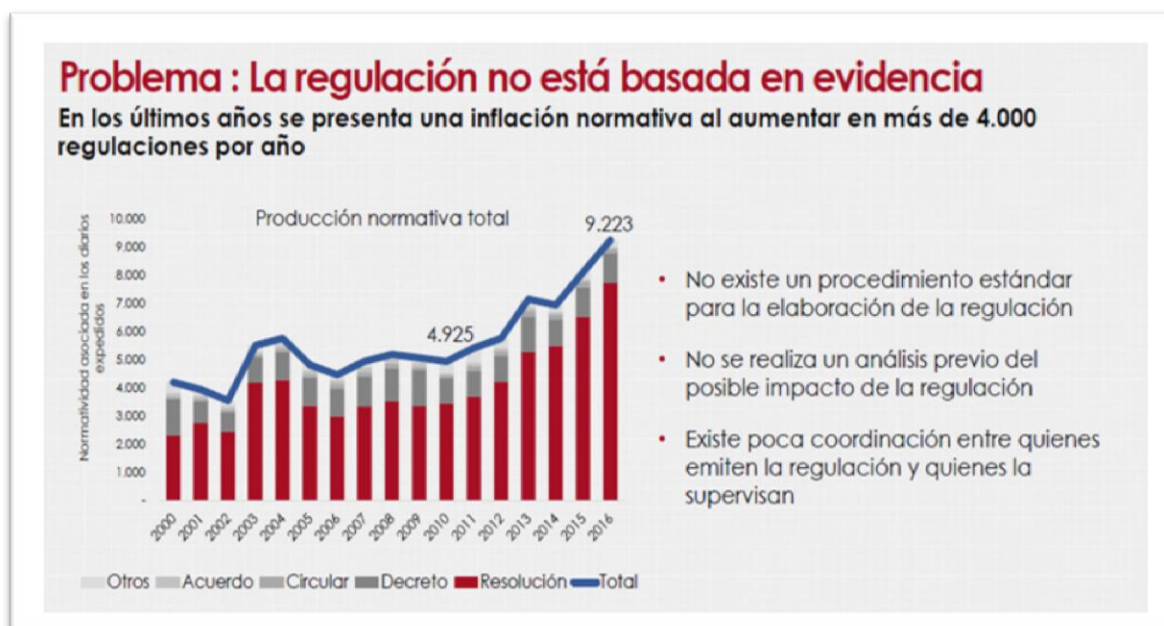
Herramienta	Descripción
Análisis de Impacto Normativo (AIN)	El AIN (o RIA por sus siglas en inglés) es un instrumento que aplica la administración pública luego de la intención de intervenir mediante una norma. Esta herramienta examina y cuantifica los beneficios, costos y efectos que probablemente una nueva norma o un cambio en ésta pueda generar (OCDE, 2011, pág. 23). Esta herramienta incluye la Evaluación de alternativas normativas que implica el análisis de la posibilidad de implementar otros instrumentos que permitan solucionar la problemática que enfrenta el regulador. Algunas de éstas alternativas son: co – regulación, la cuasi – regulación, y la auto – regulación, entre otras.
Evaluación ex post	Examina la relevancia, efectividad, el impacto de las decisiones normativas, resultados inesperados, fallas y factores de éxito, y adicionalmente proporciona una fuente de información bastante útil para construir la agenda normativa futura (OCDE, 2011, pág. 30).
Simplificación administrativa	Esta herramienta contempla la eliminación de normas obsoletas o contradictorias, definición de directrices para la producción normativa (lenguaje simple, derogatorias explícitas, etc.), contemplar mecanismos de costeo que permitan disminuir su impacto, y la inclusión de TICs para su administración (OCDE, 2011, pág. 28).
Transparencia normativa	Contempla aspectos relacionados con la <i>consulta pública y comunicación</i> , los cuales van más allá de la simple consulta pasiva consistente en la notificación a los grupos de agentes interesados en la norma. Resulta de gran importancia para evitar la adopción de alternativas arbitrarias y combatir la corrupción.
Mecanismos para controlar el inventario normativo	Incluye la creación de repositorios únicos de normas con fácil acceso para los ciudadanos; Tala Normativa que implica la derogación de normas a partir de un criterio y buenas prácticas de técnica legislativa como derogación expresa, codificación, etc.

Fuente: DDE - DNP a partir de dato OCDE, 2011

3 ANTECEDENTES DEL AIN

3.1 ANTECEDENTES A NIVEL NACIONAL

Como se indicó atrás, en Colombia la producción normativa es excesiva (cerca de 95 mil normas expedidas en la Rama Ejecutiva entre el año 2000 a 2016), lo cual se debe a que no existían parámetros que permitieran establecer con base en evidencia confiable la relación costo-beneficio de la regulación, de tal modo que ésta cumpla efectivamente con los objetivos planteados. La siguiente imagen muestra como la afirmación hecha tiene asidero en estadísticas presentadas por el DNP:



Fuente: DNP, 2017¹⁰

Como consecuencia de lo anterior, y como se señaló en capítulos previos de este documento, el CONPES 3816 de 2014, estableció la implementación del AIN como la mejor alternativa para solucionar los problemas de calidad de las normas que expide la Rama Ejecutiva del orden nacional, este documento se ha venido implementando en Colombia desde el año dos mil dieciocho (2018), no obstante, en algunas reglamentaciones nacionales previas ya se habían dado pinceladas al respecto.

¹⁰ DNP, "Hacia la Implementación del Análisis de Impacto Normativo en Colombia", Marzo de 2017.



3.1.1 Normas previas al CONPES 3816 de 2014

A continuación se presentan las normas más relevantes en las cuales se encuentra referencia a mejoras regulatorias antes de la expedición del CONPES 3816 DE 2014:

- Ley 170 de 1994 por medio de la cual se acoge el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC, sobre el cual se ahondará más adelante.
- 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.
- El *Decreto 266 de 2000*, determinó reglas para modificar y eliminar regulaciones, trámites y procedimientos.
- 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 4669 de 2005*, determinó que las entidades públicas deben poner a consideración del Departamento Administrativo de la Función Pública un Análisis de Impacto Regulatorio si desean implementar o modificar un trámite.
- 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.

Además de las anteriores normas, también podemos observar las siguientes como avance del país en las políticas de mejora regulatoria:



- **Decreto 2696 de 2004.** “por el cual se definen las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación.” Este Decreto establece que las Comisiones de Regulación tienen la obligación de adelantar estudios de impacto económico previo a la expedición de la regulación. Además estas entidades deben presentar un informe cada tres años con “un estudio del impacto del marco regulatorio en su conjunto, sobre la sostenibilidad, viabilidad y dinámica del sector respectivo”, y hacerlo público cinco días hábiles luego de su envío a Presidencia. (CONPES, 2014)
- **Ley 962 de 2005.** “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.” Esta norma fue modificada por el artículo 39 del Decreto 19 de 2012 y compilada en el Decreto 1083 de 2015. La misma establece que las entidades públicas y los particulares que ejercen una función administrativa que deseen incorporar un nuevo trámite, deben remitir al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) una Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) donde se establezca la justificación del trámite, su eficacia, eficiencia, los costos y beneficios de su implementación tanto para las personas a quienes va dirigido como para la entidad, una descripción precisa y una propuesta de diseño para el proceso del trámite, de igual forma, la falta de soluciones alternativas a costos más bajos. Es competencia del DAFP analizar estos aspectos de los MIR presentado por entidades nacionales.
- **Decreto 4669 de 2005.** “por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 962 de 2005.” Derogado por el Decreto 1083 de 2015. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.” Este Decreto reglamenta lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 1º de la Ley 962 de 2005, en la cual se determina que las entidades públicas deben poner a consideración del DAFP una Manifestación del Impacto Regulatorio, si desean implementar o modificar un trámite.
- **La Ley 1340 de 2009,** sobre abogacía de la competencia.



- **Decreto 1345 de 2010. “Por el cual se establecen directrices de técnica normativa.”** Este Decreto, constituye el acercamiento más próximo de la legislación colombiana antes de incluir de forma clara el Análisis de Impacto Normativo como paso previo para regular. El Decreto, está encaminado a facilitar la elaboración y revisión de los decretos y resoluciones antes de su expedición, adoptando directrices de técnica normativa que faciliten la labor de los servidores públicos encargados de esas funciones. Estas directrices de técnica normativa, también tienen como finalidad racionalizar la expedición de decretos y resoluciones, dotar de seguridad jurídica a los destinatarios, evitar la dispersión y proliferación normativa y optimizar los recursos físicos y humanos utilizados para esa actividad, con el propósito de construir un ordenamiento jurídico eficaz, coherente y estructurado a partir de preceptos normativos correctamente formulados. Igualmente esta norma, establece la Memoria Justificativa como un documento que debe acompañar los proyectos de decreto y resolución que se proyecten para la firma del Presidente, donde de ser procedente se debe evaluar el impacto económico en términos de costo-beneficio de implementar dicho decreto o resolución. Esta Memoria Justificativa tendrá como principal fuente de información el Estudio de Impacto Normativo (ESIN), que se establece en el Anexo del Decreto.
- **Decreto 019 de 2012. “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.”** Modifica el numeral segundo del artículo primero de la Ley 962 de 2005. Este Decreto modifica lo establecido en el numeral segundo del artículo primero de la Ley 962 de 2005, donde se amplía la obligación de allegar previamente la Manifestación del Impacto Regulatorio por parte de las entidades públicas y los particulares que ejercen una función administrativa expresamente autorizadas por la ley, al DAFT cuando se quiera incorporar un nuevo trámite.
- **Decreto 1844 de 2013. “por el cual se reglamenta la facultad de coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, frente a la elaboración y notificación internacional de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad, prevista en los numerales 6 y 7 del artículo 28 del Decreto 210 de 2003.”** Derogado por el Artículo 108 del Decreto 1471 de 2014. En esta reglamentación se establece de manera explícita la obligación de acompañar la solicitud de concepto previo de las propuestas de reglamentos técnicos ante la Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con los estudios técnicos que sustenten las medidas propuestas.



3.1.1.1 Experiencias de entidades nacionales que han realizado AIN antes del CONPES 3816 de 2014.

- **El Ministerio de Comercio Industria y Turismo**

Esta entidad ha sido pionera a nivel nacional al implementar desde el dos mil trece (2013) como un requisito de política interna, la elaboración de evaluaciones de impacto normativo previas a la emisión de reglamentos técnicos, el cual denominó Proceso de Elaboración y Expedición de Reglamentos Técnicos (PEERT), que incluye pasos básicos tales como la identificación del problema y las alternativas a las regulaciones técnicas, así como los costos de su implementación.

Según el riesgo estimado, no obstante, esto no es óbice para realizar un estudio más completo. El primer Análisis de Impacto Normativo de esta entidad se elaboró en el año dos mil doce (2012), en el cual, contando con la cooperación del Gobierno Canadiense, se realizó el estudio con el fin de actualizar una norma técnica para aparatos domésticos que funcionan con gas. Este AIN incorporó un análisis de costo-beneficio. A partir de esta experiencia, es que el MCIT estableció como política interna que, a partir del 1 de enero de 2013, todos los nuevos proyectos de normas técnicas se acompañen de un AIN. De igual forma, las normas técnicas en vigor se revisarán durante 2013-2014, aplicando la evaluación de impacto regulatorio. (OCDE, 2013)

- **Comisiones De Regulación**

El estudio de la OCDE de 2013, logró identificar que algunas comisiones de regulación emplean metodologías concretas de evaluación previas a la emisión de regulación, es así como indicó que *“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.”*



3.1.2 Normas posteriores al CONPES 3816 de 2014

- **Decreto 1471 de 2014. “Por el cual se reorganiza el Subsistema Nacional de la Calidad y se modifica el Decreto 2269 de 1993”.** Deroga el Decreto 1844 de 2013. Compilado en el Decreto 1074 de 2015. Esta normativa, ya incluye de forma integral el AIN como requisito previo para la emisión de reglamentos técnicos, e incorpora en su Anexo número 2 un formato de AIN estructurado por medio de unas preguntas que deben resolverse para su elaboración. No obstante, al momento de su expedición era un tema reciente, razón por la cual dio un término de transición de tres (3) años luego de su vigencia para que el AIN fuera obligatorio, no obstante, este Decreto nunca se aplicó de forma efectiva en el país, debido a que el Decreto 152 de 2015, prorroga el término de la entrada en vigencia a doce (12) meses, es decir hasta agosto de 2015, termino en el cual fue emitido el Decreto compilatorio 1074 de 2015, el cual lo incluye dentro de su articulado y es el vigente en la actualidad. Los artículos de este Decreto 1471 de 2014 que hablan específicamente del AIN son: Artículo 21, 22, 24, 28, 32, 33 y 38.
- **Decreto 1083 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública. Deroga el Decreto 4669 de 2015.** Este Decreto se emite en el marco de política de racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico, donde se compila la Ley 962 de 2005 y el Decreto 4669 de 2005, con el objetivo de regular el procedimiento que debe seguirse para establecer y modificar los trámites autorizados por la ley y crear las instancias para los mismos efectos, imponiendo el desarrollo de la Manifestación del Impacto Regulatorio.
- **Decreto 1609 de 2015. “Por el cual se modifican la directrices generales de técnica normativa de que trata el título 2 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República.”** Esta reglamentación, desarrollando el Decreto 1345 de 2010, establece directrices generales de técnica normativa con la finalidad racionalizar la expedición de decretos y resoluciones, motivo por el cual estableció la Memoria Justificativa como un documento necesario a la expedición de decretos o resoluciones presidenciales.
- **Decreto 1074 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo."** Modificado por el Decreto 1595 de 2015 en su capítulo 7 y la sección 1 del capítulo 8 del título 1 de la parte 2 del libro 2. Es el Decreto vigente en materia de requisitos y lineamientos para la expedición de la reglamentación técnica en el país, donde se compilan todas las disposiciones sobre comercio, industria y turismo. Es decir, que el Decreto 1074 de 2015, es actualmente la regulación nacional aplicable para el desarrollo del Análisis de Impacto Normativo como herramienta y requisito previo a la expedición de un reglamento técnico.



- Decreto 1595 de 2015, mediante el cual se dictan normas relativas al Subsistema Nacional de Calidad y se modifica el capítulo 7 y la sección 1 del capítulo 8 de título 1 de la parte 2 del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector de Comercio, Industria y Turismo, Decreto 1074 de 2015. Este Decreto establece que las entidades reguladoras deben adoptar buenas prácticas de reglamentación técnica con el objetivo de evitar la creación de obstáculos innecesarios al comercio. Dentro de prácticas, señaladas en el artículo 2.2.1.7.5.4, se encuentra expresamente la adopción del AIN tanto de forma previa como posterior a la emisión del reglamento, de igual forma la obligación de las entidades de desarrollar sus Planes Anuales de Análisis de Impacto Normativo - PAAIN. El periodo de transición que se otorga para que las disposiciones sobre el AIN sean vinculantes para la emisión de cualquier reglamento técnico va hasta el 1 de enero de 2018, fecha a partir de la cual la realización del AIN y del PAAIN es obligatoria. El artículo en concreto señala:

“Artículo 2.2.1.7.5.4. Buenas prácticas de reglamentación técnica. Para ejercer actividades de reglamentación técnica, las entidades reguladoras deberán aplicar buenas prácticas de reglamentación técnica y:

1. Desarrollar y publicar un listado de problemáticas de su competencia que vulneran objetivos legítimos, priorizando aquellas problemáticas que los vulneran en mayor medida.

2. Desarrollar Planes Anuales de Análisis de Impacto Normativo - PAAIN.

3. Desarrollar análisis de impacto normativo -AIN, tanto ex ante como ex post.

4. Determinar el procedimiento de evaluación de la conformidad.

5. Determinar la existencia de norma internacional.

6. Solicitar el concepto previo a la Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

7. Realizar consulta pública y notificación.

“Parágrafo Transitorio. Las entidades reguladoras tendrán plazo hasta el 1 de enero de 2018 para desarrollar las capacidades necesarias para el desarrollo de los análisis de impacto normativo - AIN; hasta esta fecha la presentación de los AIN será opcional. Una vez cumplido el periodo de transición señalado, este requisito será de obligatorio cumplimiento.”



El Programa Anual de Análisis de Impacto Normativo- PAAIN, coordinado por La Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al que se refiere al artículo anteriormente citado, está conformado por un listado de problemáticas que las entidades reguladoras le envían, las cuales ponen en riesgo objetivos legítimos. Esto tiene como finalidad identificar las propuestas de AIN que se elaborarán en los siguientes doce (12) meses.

El Decreto 1595 establece sobre el PAAIN concretamente lo siguiente:

“Artículo 2.2.1.7.6.4. Programa Anual De Análisis De Impacto Normativo- PAAIN. La Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo coordinará el programa anual de AIN – PAAIN, el cual se constituirá con el apoyo de las entidades reguladoras a partir del listado de problemáticas al cual se refiere el artículo 2.2.1.7.5.4., las cuales le remitirán sus PAAIN, con base en el formato que establezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo mediante circular. La Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo presentará el programa anual de AIN - PAAIN a la Comisión Intersectorial de la Calidad en la última reunión ordinaria del año o cuando esta lo solicite.

“Parágrafo 1. Se exceptúan de lo dispuesto en este artículo, los reglamentos técnicos de urgencia.

“Parágrafo 2. El procedimiento para que las entidades reguladoras presenten los planes de AIN que conformarán el PAAIN será establecido por la Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y aprobado por la Comisión Intersectorial de la Calidad, en un término no superior a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente Capítulo.



“Parágrafo 3. Las entidades reguladoras deberán mantener en sus correspondientes sitios web un listado de problemáticas que en su concepto puedan vulnerar objetivos legítimos y enviar dicho listado de problemáticas y sus modificaciones a la Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Este listado deberá ser publicado y enviado a esta Dirección a más tardar el 31 de octubre de cada año.

“Artículo 2.2.1.7.6.5. Objetivos del PAAIN. La elaboración del PAAIN tiene como objetivos los siguientes:

1. *Identificar las propuestas de AIN que se elaborarán en los siguientes doce (12) meses.*
2. *Identificar los vínculos con otras problemáticas en proceso de análisis.*
3. *Informar a las partes interesadas el inicio del trabajo sobre el estudio de una problemática.”*

Volviendo a lo concerniente al AIN, este Decreto 1595 de 2015, en su artículo 2.2.1.7.2.1. numeral 8, define al AIN como la *“Evaluación que evidencia tanto los resultados deseados como los impactos probables positivos y negativos que se generan como consecuencia de la propuesta o modificación de un reglamento técnico.”*

Es así como el artículo 2.2.1.7.6.2., dispone que *“Previo a la elaboración, expedición y revisión de un reglamento técnico, la entidad reguladora deberá realizar un análisis de impacto normativo. Para tal efecto, se definirá el problema a solucionar, se examinarán las posibles alternativas de solución, inclusive la de no expedir el reglamento técnico y se evaluarán los impactos positivos y negativos que generará cada alternativa. (...)”*. Es necesario aclarar que cuando en virtud del numeral 86 del artículo 2.2.1.7.2.1., se emite un reglamento técnico de emergencia, no es necesario surtir el trámite del AIN. (artículo 2.2.1.7.5.12.)



Para construir del procedimiento para construir el contenido del AIN, el artículo 2.2.1.7.6.3., dispone que *“El análisis de impacto normativo se podrá apoyar en herramientas tales como, análisis del riesgo, de los costos-beneficios, de los costos-eficiencia, de la distribución de los costos entre las partes afectadas y afectación del presupuesto. Este mismo Decreto (ARTÍCULO 2.2.1.7.2.1. # 34), dispone la creación de una Guía Metodológica donde se describa el procedimiento administrativo para preparar un análisis de impacto normativo -AIN, incluyendo un manual para los mecanismos de consulta y de preparación de los formatos correspondientes, razón por la cual en el 2016 el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de forma conjunta con la OCDE desarrollaron la Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo, la cual es un manual dirigido a reguladores de cualquier sector con el fin de que tengan lineamientos detallados para aplicar la herramienta y se les facilite el uso del AIN, pues ayuda a los reguladores a conocer las etapas del AIN y cómo pueden responder a su preparación, ofreciendo explicaciones y ejemplos sobre cada una de las fases requeridas para elaborar un AIN que cumpla con criterios de calidad.”*

Por otra parte, la política de mejora regulatoria a la que nos hemos referido en reiteradas ocasiones, propende por la participación activa de las personas a quienes afecten, razón por la cual se establece que el AIN debe publicarse en las páginas web institucionales con el objetivo de que se realicen observaciones y sugerencias por parte de la ciudadanía, las cuales deben ser tenidas en cuenta por parte de la entidad reguladora, para el efecto desde el 2018 se encuentra en funcionamiento el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), como un plataforma digital para realizar las publicaciones normativas. La norma establece:

“Artículo 2.2.1.7.5.5. Consulta pública. *Las entidades reguladoras deberán elevar a consulta pública a nivel nacional como mínimo las siguientes etapas de los AIN establecidos en el PAAIN: 1. la definición del problema. 2. Análisis de Impacto Normativo final. Cuando el resultado del AIN sea expedir un reglamento técnico, se debe hacer consulta pública nacional del anteproyecto del reglamento técnico y posteriormente llevar a cabo la consulta internacional. Queda a disposición de cada entidad realizar consultas adicionales en el proceso de AIN, elaboración del reglamento técnico y evaluaciones ex-post.*

“Estas consultas deberán realizarse como mínimo a través de los correspondientes sitios web institucionales o a través de otros medios idóneos según el caso. Asimismo, las entidades deberán fomentar la participación pública de todos los interesados, definir las especificaciones de las herramientas de



consulta pública a utilizar y la forma en la cual se realizará la respectiva retroalimentación a las partes participantes.

“El término total de las consultas públicas nacionales será mínimo de treinta (30) días calendario, destinando de este término al menos diez (10) días calendario para la consulta del anteproyecto de Reglamento Técnico. Los términos se contarán a partir de su publicación en el correspondiente sitio web. La consulta internacional será de noventa (90) días calendario.

“Artículo 2.2.1.7.6.8. Inventario de reglamentos técnicos. *Los ministerios y las entidades reguladoras competentes de cualquier orden designarán en su entidad un área específica encargada de elaborar y mantener actualizado el inventario de los reglamentos técnicos y medidas sanitarias y fitosanitarias vigentes, de manera que puedan estar permanentemente a disposición del público en sus correspondientes sitios web.*

“En todo caso, el inventario de reglamentos técnicos de cada entidad reguladora tendrá que ser suministrado a la Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo trimestralmente. Con base en este inventario, esta Dirección elaborará las recomendaciones pertinentes tendientes a la armonización de los reglamentos técnicos con las normas internacionales.

“Parágrafo. *La Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo mantendrá actualizado el Sistema Único de Información Normativa - SUIN, con todos los reglamentos técnicos vigentes que se notifiquen ante la OMC.”*

El AIN, es uno de los documentos esenciales para surtir el requisito de concepto previo para la emisión de reglamentos técnicos (artículo 2.2.1.7.5.6), ante la Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con el fin de que se establezca si la reglamentación técnica propuesta constituye un obstáculo técnico innecesario al comercio con otros países con la finalidad de que se pueda surtir el procedimiento de notificación internacional

Artículo 2.2.1.7.5.7. Documentos requeridos para la solicitud de concepto previo. *Junto con la solicitud de concepto previo, la autoridad competente deberá poner a disposición de la Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, los siguientes documentos: (...)*



“4. El informe de resultados del análisis de impacto normativo - AIN de que trata el Artículo 2.2.1.7.6.2. del presente Decreto, cuando este sea de obligatorio cumplimiento.”

Para la emisión de este concepto previo se requiere del mismo modo el concepto técnico y la aprobación del AIN que se haya adjuntado por parte de la comisión o el comité para la mejora regulatoria o quien haga sus veces,

“Artículo 2.2.1.7.5.7. Documentos requeridos para la solicitud de concepto previo.

(...)

“Parágrafo. Sin perjuicio de las competencias de la Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la comisión o el comité para la mejora regulatoria o quien haga sus veces, evaluará y aprobará los análisis de impacto normativo que presenten las entidades reguladoras y posteriormente emitirá un concepto técnico que será enviado a la Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para la emisión del concepto previo de que trata el Artículo 2.2.1.7.5.6 del presente Capítulo.”

Con el fin de dar cumplimiento a las estrategias establecidas en el documento CONPES 3816 de 2014, se han expedido las siguientes normas:

- Decreto 1299 de 2018 mediante el cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública en lo relacionado con la integración del Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional y la incorporación de la política pública para la Mejora Normativa a las políticas de Gestión y Desempeño Institucional. El Artículo 1 de este Decreto incluye a la Mejora Normativa como una de las funciones del Consejo para la Función y Desempeño Institucional.
- Decreto 1411 de 2018 por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Regulación Técnica cuyo objeto es revisar los proyectos de reglamentos técnicos que se pretenda expedir por la Rama Ejecutiva del orden nacional y analizar que se encuentren en armonía con las políticas gubernamentales en materia de desarrollo económico y competitividad.



- **Decreto 1412 de 2018** mediante el cual se adiciona el **Decreto Único Reglamentario Del Sector De Comercio, Industria Y Turismo**, con el fin de crear la Comisión Intersectorial de Regulación Técnica cuyo objetivo es revisar los proyectos de reglamentos técnicos que se pretenda expedir por la Rama Ejecutiva del orden nacional y analizar que se encuentren en armonía con las políticas gubernamentales en materia de desarrollo económico y competitividad.
- **Plan Nacional de desarrollo 2018-2022:** Establece una mejor regulación para un mayor desarrollo económico y bienestar social. En este sentido, como estrategia presenta la obligatoriedad de realizar el AIN previo a la expedición de ciertas regulaciones de la Rama Ejecutiva que tengan impacto significativo en la sociedad y en la economía

En el Plan de Desarrollo, se establece como estrategia, definir para los actos de la Rama Ejecutiva, un plazo mínimo de consulta previa proporcional y homogénea. Igualmente hace obligatorio el Sistema Único de Consulta Pública SUCOP para la publicación y participación de los ciudadanos en la Agenda Regulatoria y proyectos de la Rama Ejecutiva a nivel Nacional. Así mismo, garantizar espacios de consulta y participación de los sujetos regulados y demás actores, como Superintendencias, en la realización del AIN.

3.1.3 Tratados de Libre Comercio suscritos con Colombia y el AIN

Dentro de los diferentes tratados de libre comercio suscritos con Colombia, se hace referencia a la necesidad de mejorar los sistemas de reglamentos y normas técnicas. Como ejemplo de ello tenemos los siguientes:

- **Tratado de Libre Comercio –TLC- Suscrito con Estados Unidos en el año 2006, vigente des de 2011:** Entre los asuntos institucionales de este Tratado, con el objetivo de contribuir con el fortalecimiento del trato no discriminatorio y con el fin de evitar los cambios sorpresivos en las reglas de juego, se incluyen mecanismos para la promoción de la transparencia a través de la divulgación oportuna de normas, reglamentos, procedimientos, y resoluciones administrativas relacionadas con los diferentes asuntos comprendidos en el Tratado. De igual forma el Tratado se refiere a la oportuna publicación de los proyectos de normas y la disponibilidad de mecanismos para recoger observaciones, así como mecanismos ágiles de explicación y aclaración sobre inquietudes u observaciones formuladas a los proyectos o a las normas.



- **TLC suscrito entre Salvador, Guatemala y Honduras, suscrito el 9 de agosto de 2009:** Este Tratado consigna un capítulo sobre transparencia en el cual se establece la obligación para cada Parte de asegurar que sus leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general que se refieran a cualquier asunto comprendido dentro del Tratado, se publiquen a la mayor brevedad y se brinde a las otras Partes y a cualquier interesado, la oportunidad razonable para formular observaciones sobre tales proyectos.
- **Protocolo Alianza del Pacífico – Colombia, Chile, México, Perú:** Adoptado el 12 de junio de 2012. Este protocolo de la misma manera consagra un capítulo sobre transparencia, que al igual que el anterior, se establece la obligación para cada Parte de asegurar que sus leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general que se refieran a cualquier asunto comprendido dentro del Tratado, se publiquen a la mayor brevedad y se brinde a las otras Partes y a cualquier interesado, la oportunidad razonable para formular observaciones sobre tales proyectos.
- **TLC Colombia Canadá vigente desde el 15 de agosto de 2011:** En su capítulo 19 consagra normas sobre transparencia dentro de las cuales está la obligación de cada parte de asegurarse que sus leyes, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general referente a cualquier asunto comprendido dentro del acuerdo, se publiquen prontamente con el fin que sean puestos a disposición para conocimiento de las partes interesadas y de la otra parte.
- **TLC vigente entre Colombia y Chile del 8 de mayo de 2009:** De nuevo este tratado trae un capítulo sobre transparencia en el cual se consagra que cada Parte garantizará que sus leyes, regulaciones, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general que se refieran a cualquier asunto comprendido en el Acuerdo, se publiquen por adelantado sin demora o se pongan a disposición de manera tal de permitir que las personas interesadas y la otra Parte tengan conocimiento de ellos y comenten sobre las medidas propuestas.
- **Colombia – Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) del 1 de julio de 2011:** Este tratado destina un capítulo a la transparencia en el mismo sentido que el mencionado para Colombia y Chile.
- **Tratado entre Colombia y Corea vigente desde el 15 de julio de 2016:** Su capítulo 18 consagra reglas sobre transparencia e indica que cada Parte se asegurará de que sus leyes, reglamentos, procedimientos, y resoluciones administrativas de aplicación general referentes a cualquier asunto comprendido en el Acuerdo, se publiquen prontamente o de otra forma sean puestos a disposición para conocimiento de las personas y Partes interesadas, para lo cual deberán publicar por adelantado cualquier medida que se proponga adoptar; y brindarán a las personas interesadas y a la otra Parte oportunidad razonable para formular observaciones sobre las medidas propuestas.



- **Tratado Colombia México:** Consagra en su capítulo XXI reglas sobre transparencia en los mismos términos indicados anteriormente. Así mismo, se consagran tales disposiciones para los siguientes tratados: **Colombia - Unión Europea, Colombia - Costa Rica.**

3.1.4 Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC).

El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), es uno de los convenios multilaterales sobre comercio internacional de mercancías adoptado en Colombia mediante la Ley 170 de 1994, incluidos como Anexos del Acuerdo de Marrakech por el cual se estableció la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Con el fin de incrementar y facilitar el comercio y obtener el acceso efectivo al mercado, este Acuerdo OTC tiene por objetivo que los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de evaluación de la conformidad no sean discriminatorios y no constituyan obstáculos innecesarios al comercio internacional, al tiempo que reconoce el derecho de los Miembros a adoptar medidas de reglamentación para alcanzar sus objetivos legítimos, entre ellos: los imperativos de la seguridad nacional, las prescripciones en materia de calidad, la protección de la salud o seguridad humanas y de la vida o la salud de los animales, la preservación de los vegetales, la protección del medio ambiente y la prevención de prácticas que puedan inducir a error. El Acuerdo recomienda a los Miembros que basen sus medidas en normas internacionales.¹¹

En términos de transparencia, el Acuerdo OTC establece que cada Parte permitirá que personas de la otra Parte participen en el desarrollo de sus normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad. En este sentido, se establece la obligación de notificación a cada Parte de los proyectos de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad que se pretenda adoptar. Cada la Parte deberá a su vez notificar a los demás miembros de la OMC, de conformidad con el Acuerdo OTC. Para estos efectos, cada Parte deberá conceder, al menos un plazo de sesenta (60) días desde la transmisión de la notificación mencionada, para que los interesados puedan presentar y formular observaciones y consultas de tales medidas a fin de que la Parte notificante pueda absolverlas y tomarlas en cuenta.

¹¹ Acuerdos sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) de la OMC.



3.1.5 Programas piloto del AIN desarrollados por el DNP en cooperación con el CONPES

En torno a la implementación de la política de mejora regulatoria en el país, el DNP, en cooperación con la OCDE, desarrolló un programa piloto de AIN de cuatro (4) problemáticas reales y concretas que se identificaron al interior de la administración pública podrían requerir intervención regulatoria del Estado. Los pilotos que se están desarrollando y las entidades líderes de los temas son los siguientes (Delia, 2015)¹²:

1. Implantación de tecnología de medición inteligente en los servicios de acueducto, energía eléctrica y gas natural en Colombia: Comisión de Regulación de Energía y Gas, Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento (CRA) y Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Como resultado del AIN, se estableció que la decisión más favorable era la expedición de un reglamento técnico metrológico aplicable a medidores domiciliarios de agua potable fría y caliente.
2. Normas prudenciales de capital y solvencia de acuerdo a los lineamientos de Basilea III: Unidad de Regulación Financiera (URF) y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Se realizó un estudio riguroso de costos de los posibles escenarios, riesgos y alternativas. Como resultado de la realización de este AIN se estableció que aun cuando Basilea III contiene recomendaciones beneficiosas, no se justifica la adopción del documento completo.
3. Inadecuada gestión integral de envases y empaques: Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En este caso, se realizó una consulta pública para identificar alternativas de solución, este proceso de consulta del AIN que posteriormente sirvió de soporte a la política.
4. Mala fabricación y diseño de las estructuras de acero utilizadas en construcción: Dirección de Regulación - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Este AIN integró el trabajo técnico y participativo del sector público y privado. Se concluye que no existe suficiente evidencia que justifique la emisión de un reglamento técnico.

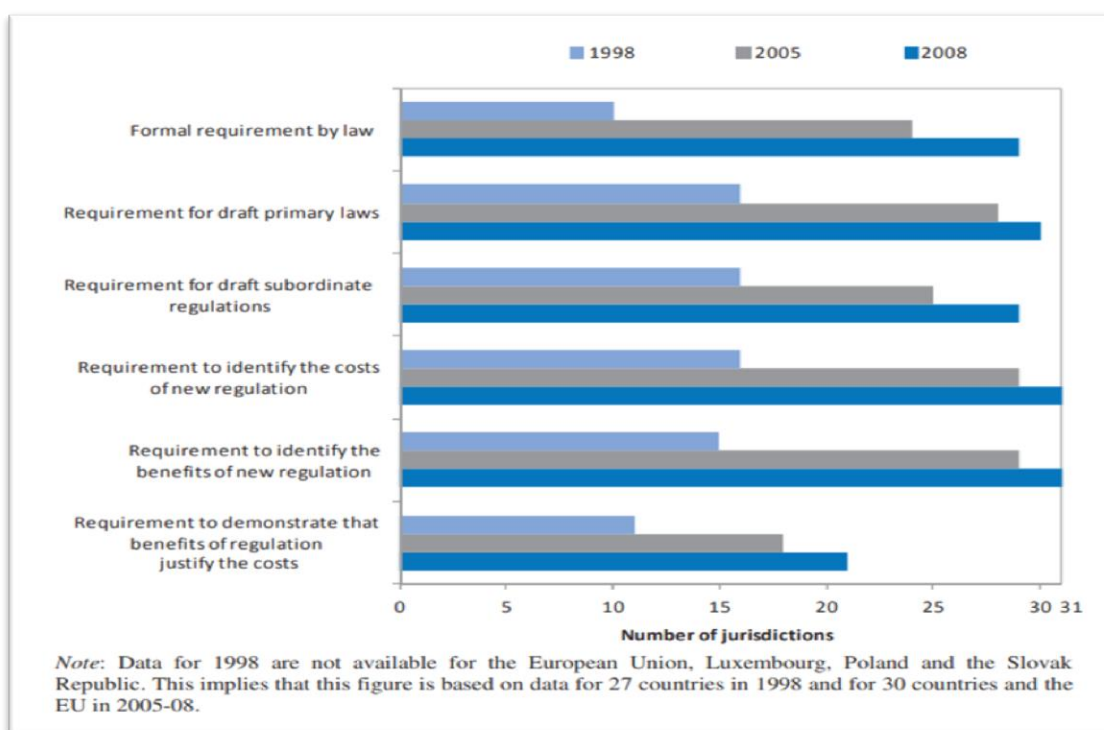
¹² Fuente:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Mejora%20Regulatoria/Presentaciones/Cierre%20Pilotos%20Sept%202015/5.%20Introduccion%20proyectos%20piloto%20AIN%20Delia%20Rodrigo.pdf>

3.2 ANTECEDENTES A NIVEL INTERNACIONAL - AIN AL INTERIOR DE LOS PAÍSES DE LA OCDE

La OCDE, ha realizado múltiples esfuerzos para implementar en los países políticas de mejora regulatoria, en particular para implementar la metodología del AIN. En concordancia con lo anterior, la mayoría de los países de la OCDE comenzaron a introducir el AIN o “RIA” por sus siglas en inglés (Regulatory Impact Analysis) durante la segunda mitad de los Años 90, extendiéndose el uso de esta herramienta rápidamente. Las estadísticas de implementación del AIN dentro de las políticas del gobierno central de los países miembros en los años 1998, 2005 y 2008 se pueden observar en la siguiente gráfica¹³:

Figura 3. Requisitos para el AIN el nivel de Gobierno Central



Fuente: OCDE, 2011¹⁴

¹³ Fuente: http://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_10/spl_101/pdfs/59.pdf

¹⁴ Ibídem nota 12.



Concretamente, la OCDE sugiere a los gobiernos implementar en AIN como requisito previo para la producción normativa en la edición de 2012 de la “Recomendación del Consejo sobre política y gobernanza regulatoria (OECD, 2012), con el propósito de 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.

Los antecedentes del AIN de los principales países miembros de la OCDE son los siguientes:

3.2.1 Estados Unidos

Es considerado como uno de los países miembros de la OCDE con mejores resultados en materia de transparencia, gobierno abierto y cuantificación de los costos de la regulación. El desarrollo de la política de producción y calidad normativa inicia en los años 70.

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. (CONPES, 2014).¹⁵

¹⁵ Fuente: <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/19764302/CONPES3816.pdf/5e09cddf-ad94-4b3f-9255-9548aab35a61>



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”. (OCDE, 2014)¹⁶

3.2.2 México

México es el país latinoamericano más avanzado en temas de Políticas de Mejora Regulatoria, hasta el punto de elevarlo a nivel constitucional (Artículo 25 y 73), desde donde se impulsó la promulgación de la Ley General de Mejora Regulatoria del 18 de mayo de 2018.

México empezó a implementar su política regulatoria desde 1989 a partir de programas dirigidos al proceso de desregulación económica para transformarse en 1995 a programas para mejorar la regulación. En el año 2000 se institucionalizó la política de producción y calidad normativa a través de la creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria – COFEMER como la entidad encargada de liderar y supervisar la política de producción y calidad normativa (COFEMER, 2010)¹⁷.

Una de las herramientas más importantes en México dentro de su política de mejora regulatoria es Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), el cual inició su implementación en la década de los noventa con las reformas promovidas a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1997. Pero fue hasta el 2000 cuando se estableció la obligatoriedad de presentar el AIR para todas las dependencias que elaboren anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos de carácter general por medio de enmiendas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. (Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, 2018).¹⁸

¹⁶ Fuente: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201965-es>

¹⁷ Convenio Marco de Colaboración en materia de Mejora Regulatoria para incentivar la Productividad y el Desarrollo Económico de México que cele

¹⁸ Fuente: <https://www.gob.mx/conamer/acciones-y-programas/manifestacion-de-impacto-regulatorio-mir>



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. (OECD 1999)¹⁹. La Ley vigente que regula todos los aspectos relacionado con el AIR en México es la Ley General de Mejora Regulatoria de 2018, en su capítulo 3.

México adaptó diferentes tipos de Análisis de Impacto Regulatorio de acuerdo a las características de los anteproyectos. Estos son: (Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, 2018)

- **AIR de Alto Impacto.** Es utilizado cuando el impacto potencial de un anteproyecto sometido a consideración de la CONAMER es alto.
- **AIR de Impacto Moderado.** Es utilizado cuando el impacto potencial del anteproyecto sometido a consideración de la CONAMER sea moderado.
- **AIR de Actualización Periódica.** Se presenta en el caso de anteproyectos que pretenden modificar disposiciones que por su naturaleza deban actualizarse periódicamente, sin imponer obligaciones adicionales a las ya existentes.
- **AIR de Emergencia.** Se presenta cuando el anteproyecto que se pretenda someter a consideración de la CONAMER cumpla con los criterios para la emisión de regulación de emergencia.

¹⁹ Fuente: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-mexico-2004_9789264017528-en



3.2.3 Reino Unido

En el caso de Reino Unido la política de producción y calidad normativa inicialmente estuvo en cabeza de una Unidad de Desregulación, la cual cambió en 1997 a la Unidad de Mejora Regulatoria, y a su denominación posterior en 1999 como Better Regulation Executive -BRE-, el cual hoy hace parte del Departamento de Negocios, Competencia y Habilidades (BIS, por sus siglas en inglés) del Ministerio de Negocios y Empresa, y es catalogado como uno de los mejores ejemplos de una unidad central para la supervisión de la política de producción y calidad normativa entre los países de la OCDE (2010, pág. 56) ²⁰.

Desde el año 2006 el Better Regulation Task Force (BRE) tiene como responsabilidad principal la administración, coordinación y defensa de la agenda de mejora regulatoria de todo el gobierno inglés, para lo cual la cooperación y trabajo con los Departamentos y Agencias Regulatorias tiene un papel fundamental (OCDE 2010, págs. 66 - 67). Como parte de las herramientas que emplea el Reino Unido se destacan sus avances en varios puntos del ciclo de gobernanza regulatoria, como la evaluación ex ante y ex post de la regulación. Asimismo, presenta importantes adelantos en los procesos de consulta, por medio de los cuales se garantiza la transparencia de la actividad estatal. (CONPES 2014).²¹

3.2.4 Alemania

De acuerdo con la información recopilada por el estudio de la OCDE, 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).

²⁰ Fuente: <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/19764302/CONPES3816.pdf/5e09cddf-ad94-4b3f-9255-9548aab35a61>

²¹ Fuente: <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/19764302/CONPES3816.pdf/5e09cddf-ad94-4b3f-9255-9548aab35a61>



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. (OCDE, 2014)

22

3.2.5 Corea

Este país 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 won (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; 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.

El AIR es 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. (OECD, 2007)²³.

²² Fuente: <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/19764302/CONPES3816.pdf/5e09cddf-ad94-4b3f-9255-9548aab35a61>

²³ Fuente: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-korea-2007_9789264032064

3.2.6 Brasil

Según establece el CONPES 3816, en Brasil la creación de su política de producción y calidad normativa se origina en el lanzamiento del Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad Institucional para la Gestión en la Regulación (PRO – REG, por sus siglas en portugués) en el año 2007, para lo cual contó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo – BID.

El objetivo de esta iniciativa fue el mejoramiento del sistema regulatorio y de las capacidades de coordinación entre las instituciones que participan en el proceso regulatorio. Asimismo PRO – REG previó la implementación de una institución de supervisión de la calidad regulatoria y la introducción de la Manifestación de Impacto Regulatorio – MIR como un instrumento para apoyar el proceso de toma de decisiones (CONPES, 2014)²⁴.

Según la Guía de Buenas Prácticas de Reglamentación de Brasil, resulta una práctica recomendada evaluar el impacto de la reglamentación en las dimensiones económicas, sociales y ambientales, con el objetivo de suministrar a la sociedad una buena reglamentación. El enfoque de la citada Guía es el estudio del impacto de la reglamentación técnica, respecto de lo que sucede después que se haya tomado la decisión de realizar la reglamentación. En el caso de que este estudio concluya que los costos, económicos, ambientales o sociales, sean desproporcionados o inaceptables, se debe volver a evaluar la decisión de llevar a cabo la reglamentación, tomando en consideración las diferentes opciones de regulación disponibles.

Se establecen diversos métodos y técnicas que se pueden emplear en la evaluación del impacto de la reglamentación, entre ellos el análisis del costo beneficio, el análisis del costo eficacia y el análisis de riesgos. Puede que una de las conclusiones posibles de la evaluación del impacto de la reglamentación sea la recomendación de no llevar a cabo la reglamentación según la propuesta analizada y de preparar una nueva propuesta de reglamento técnico que resulte aceptable según la perspectiva del análisis.

²⁴Fuente: <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/19764302/CONPES3816.pdf/5e09cddf-ad94-4b3f-9255-9548aab35a61>



3.2.7 Costa Rica

Según la Guía para la elaboración de Reglamentos Técnicos Nacionales del año 2014, se han desarrollado y diseminado varios mecanismos destinados a la evaluación de los impactos de la reglamentación técnica. Estos mecanismos, por lo general están designados como Evaluación del Impacto de la Reglamentación – EIR (del inglés Regulatory Impact Assessment - RIA), tienen como propósito suministrar a las autoridades reguladoras información que posibilite prever las consecuencias de la implementación de la reglamentación técnica y ofrezca datos para la toma de decisión acerca de su concepción y adopción. Por tanto, la Evaluación del Impacto de la Reglamentación es una herramienta fundamental para la elaboración de buenas reglamentaciones técnicas, que puedan atender a los objetivos deseados causando el menor impacto posible. (Ministerio de Economía, Industria y Comercio, 2014).

Esta misma Guía establece que la evaluación del impacto de la reglamentación es un proceso que, como tal, sigue todas las etapas de preparación de la reglamentación, desde la decisión de elaborarla hasta su adopción formal, estudiando no sólo los probables impactos que derivarán del cambio en las políticas practicadas, sino también el conjunto de posibilidades para la implementación de estos cambios. Típicamente, la EIR se desarrolla en varias etapas:

- La EIR inicial se prepara cuando primeramente se analiza una propuesta de reglamentación, para que se pueda decidir sobre el proseguimiento de la elaboración de la proposición;
- La EIR parcial se prepara inmediatamente antes del proceso formal de consulta a las partes interesadas acerca de la propuesta de reglamentación. Se recomienda que la EIR se haga disponible y se la incluyan en los documentos a analizar sobre la propuesta de reglamentación, es decir, que se adjunte la EIR al texto de la propuesta;
- La EIR completa se realiza al final del proceso de preparación de la reglamentación; se incluirá un análisis pormenorizado, minucioso y que refleje los resultados del proceso de consulta a las partes interesadas acerca de la proposición de reglamentación. (Ministerio de Economía, Industria y Comercio, 2014).

3.2.8 Perú

El Decreto Legislativo No 1310 de 2016, dispone un Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos, para todas las disposiciones normativas de alcance general que establezcan procedimientos administrativos donde se evalúan principios



como el costo – beneficio, necesidad, efectividad, proporcionalidad, de las disposiciones normativas, con el objetivo de identificar, reducir y/o eliminar aquellos que resulten innecesarios, injustificados, desproporcionados, redundantes o no se encuentren adecuados a la Ley del Procedimiento Administrativo General.

3.2.9 República Del Salvador

Por medio del Decreto No 856 de 2017, la Asamblea Legislativa de este país estableció que “Previo a la decisión de regular o no regular, debe realizarse una Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR), de acuerdo a los modelos técnicos establecidos por el organismo a quien corresponda dictar y vigilar el cumplimiento de las Políticas de Mejora Regulatoria. La EIR debe contar por lo menos con las siguientes actividades: definición del problema, consultas públicas, audiencias a las partes interesadas, recopilación de evidencia, determinación y evaluación de las alternativas posibles y solución recomendada, debidamente motivada”

4 PROCEDIMIENTO PARA EL DISEÑO DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO (AIN)

4.1 MARCO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO DEL AIN

El procedimiento para la elaboración del AIN está consagrado en el Decreto 1074 de 2015, modificado por el Decreto 1595 de 2015, a los que hemos hecho referencia en los capítulos precedentes.

La Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo de 2016, realizada conjuntamente por el DNP y el CONPES, constituye el documento guía para ayudar a los reguladores a conocer las etapas del AIN y a cómo pueden responder a su preparación, ofreciendo explicaciones y ejemplos sobre cada una de las fases requeridas para elaborar un AIN que cumpla con criterios de calidad.

La siguiente figura establece el AIN dentro del proceso general para la emisión de regulación en Colombia:

Figura 4: AIN dentro del proceso de emisión de regulación en Colombia

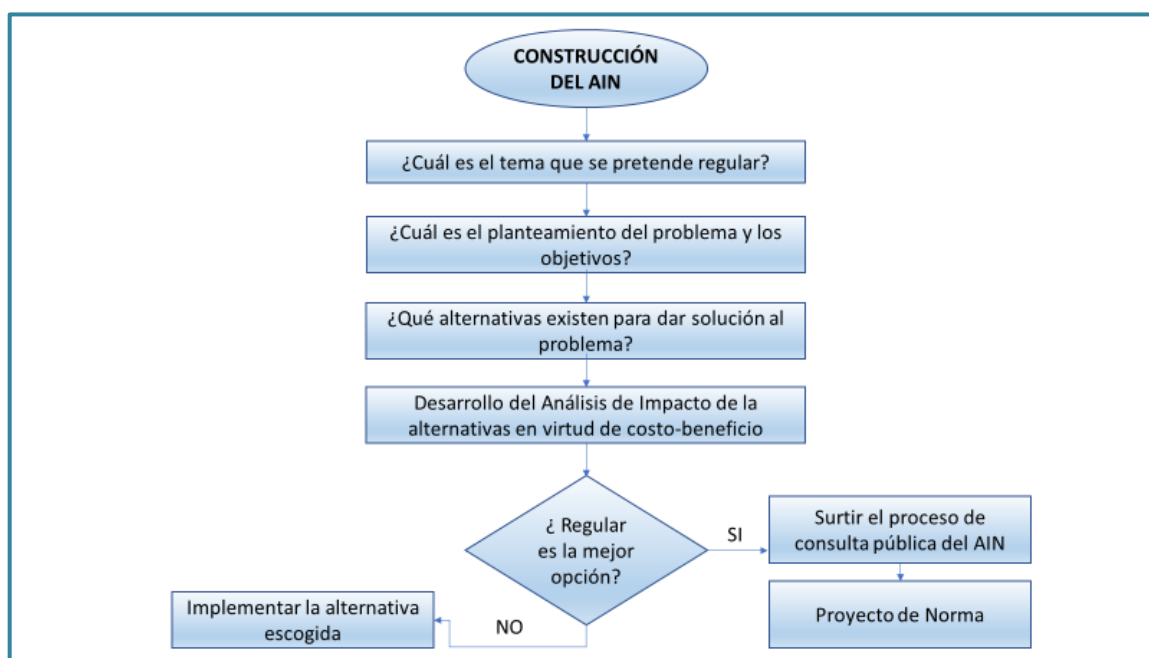


Fuente: Elaboración propia

4.2 ETAPAS DEL AIN

La siguiente figura muestra la forma en la cual se construye el AIN:

Figura 5: Construcción del AIN



Fuente: Elaboración propia

4.2.1 Definición del Problema

Es la etapa más importante durante el proceso de desarrollo del AIN, pues limita el campo de acción del análisis, identificando de manera clara los factores que están dando lugar a la situación que se pretende solucionar. Un mal planteamiento del problema acarrea el riesgo de que la regulación emitida no produzca los resultados esperados.

Para construir la definición del problema se debe dar respuesta a cuatro preguntas fundamentales:

- ¿Cuál es la situación que se ha identificado y que requiere la acción gubernamental?

- ¿Qué está causando o dando origen a dicha situación?
- ¿Cuáles son los efectos que surgen de esa situación?
- ¿Qué o quiénes y de qué forma están siendo afectados o podrían ser afectados por la situación?

4.2.2 Definición de los Objetivos.

En este punto es necesario determinar cuáles son los objetivos que se pretenden alcanzar con la intervención, en concreto se debe responder a la siguiente pregunta: ¿Qué es lo que el gobierno pretende alcanzar con su intervención?

Las clases de objetivos que deben plantearse son:

- Objetivos generales
- Objetivos específicos
- Objetivos operacionales

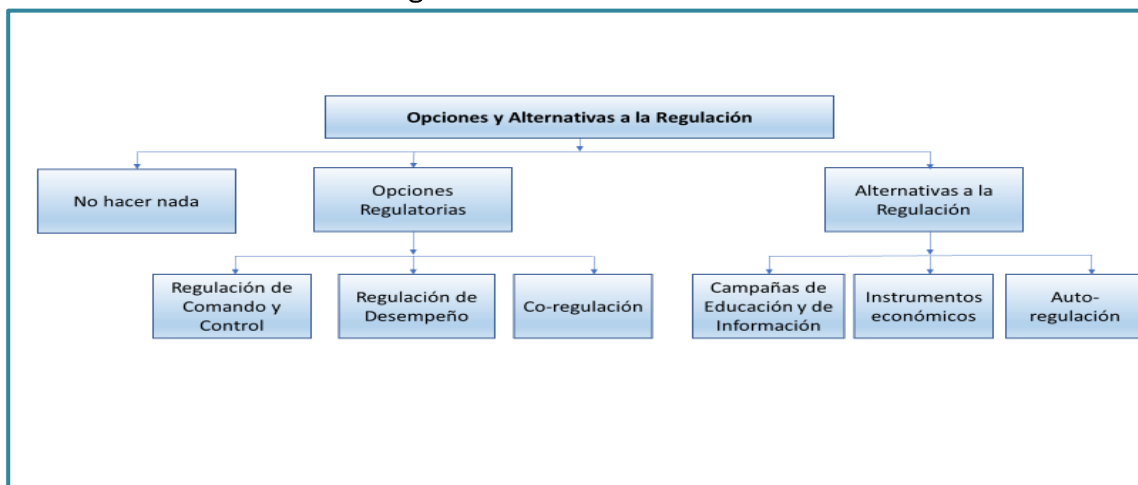
4.2.3 Selección de Opciones y/o alternativas

Por la cultura regulatoria que existe en el país, con una excesiva producción normativa, equívocamente se cree que regular es la única alternativa para actuar, no obstante existen otros caminos menos coercitivos para darle solución a la problemática. Si el planteamiento del problema indica que la intervención del gobierno potencialmente sirve para atender el problema a un costo aceptable, se deben identificar diferentes posibilidades de acción, para luego comparar sus costos y sus beneficios, buscando la más beneficiosa para alcanzar los objetivos planteados.

Las alternativas son las respuestas a las preguntas sobre cómo resolver el problema y alcanzar el objetivo de intervención; deben ser legítimas, factibles y costo eficientes o costo efectivas, proporcionales a la magnitud del problema que se está tratando de resolver, para lo cual se puede tener como referencia la experiencia de otros países en los cuales dichas alternativas hayan sido utilizadas.

El siguiente cuadro puede dar un panorama sobre las alternativas que se pueden plantear:

Figura 6: Alternativas - AIN



Fuente: Elaboración propia

El regulador, debe identificar cuidadosamente los costos y beneficios asociados a cada una de las opciones seleccionadas, con el fin de analizarlas posteriormente para poder compararlas y determinar cuál de ellas es la mejor para la sociedad.

4.2.4 Preparación del Análisis de Impacto

Intervenir la economía por medio de medidas bien sea regulatorias o no regulatorias, implica generar impactos positivos o negativos que deben ser identificados de forma previa, bajo el supuesto de que cuando nos encontramos frente a impactos positivos hablamos de beneficios, contrario sensu cuando son negativos estamos frente a costos. En este sentido, los beneficios son aquellos que *“que permiten que una persona mejore o que haya mejoras en el bienestar colectivo es un beneficio”* (DNP, OECD. 2016)²⁵, pueden ser v.gr., de naturaleza económica (competencia y mercados, administrativos, etc.), de naturaleza social (empleo, seguridad, etc.), de naturaleza ambiental (clima, biodiversidad, etc.); los costos por su parte, son *“todos aquellos que resultan de la adopción de un requerimiento u obligación legal o regulatorio, sean directos o indirectos en su naturaleza y pagados por empresas, consumidores, la propia administración o cualquier otro grupo afectado”* (DNP, OECD. 2016)²⁶, pueden referirse a cargas para el gobierno, las empresas o los consumidores.

²⁵ DNP, OECD (2016). Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo (2016). Disponible <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Colombia-2016-web.pdf>

²⁶ DNP, OECD (2016). Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo (2016). Disponible <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Colombia-2016-web.pdf>

Figura 7: Ejemplos de Impactos



Fuente: Delia, R, 2014

La importancia de identificar los impactos derivados de una intervención gubernamental es que la decisión se toma con base en los resultados obtenidos, puesto que el AIN debe justificar correctamente que la medida de intervención adoptada supere los beneficios por encima de los costos. Tener esta información permite comparar las diferentes alternativas de intervención y establecer cuál es la más beneficiosa.

Para cumplir el objetivo de esta etapa del AIN, es decir, evaluar y analizar los costos y beneficios derivados de una medida de intervención, se debe tener en cuenta que se puede adelantar desde el punto de vista cuantitativo o cualitativo.

El análisis es cuantitativo cuando se “expresa en términos numéricos y monetarios. Hacer el análisis de una forma cuantitativa es útil para quienes toman decisiones porque les permite conocer el tamaño de los beneficios y costos analizados, mientras se comparan las diversas alternativas de intervención. Un abordaje cuantitativo supone que hay que buscar datos sobre el tamaño del problema al que se enfrenta el regulador, los costos de la posible intervención regulatoria y los beneficios esperados para cuantificarlos y monetizarlos” (DNP, OECD, 2016)²⁷

²⁷ DNP, OECD (2016). Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo (2016). Disponible <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Colombia-2016-web.pdf>

Sin embargo, no siempre es posible expresar los beneficios y costos en términos numéricos, razón por la cual llegamos al campo del análisis cualitativo, el cual aparece cuando no son suficientes la información y datos disponibles, pudiendo ser evaluado por actores diversos y de manera diferente.

En Colombia hay entidades que cuentan con bases de datos e información, por lo que podrán hacer sus análisis de costos y beneficios de manera cuantitativa, mientras que otras al carecer de datos e información, deberán hacer sus análisis de manera cualitativa.

La Guía metodológica de Análisis de impacto Normativo (DNP, OECD, 2016)²⁸, señala algunos de los costos y beneficios regulatorios más comunes.

Respecto de los costos establece:

Figura 8: Taxonomía de costos regulatorios



Fuente: OECD, 2014

²⁸ DNP, OECD (2016). Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo (2016). Disponible <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Colombia-2016-web.pdf>



La Guía Metodológica explica de forma general la naturaleza de los costos señalados, estableciendo:

- **Costos de Cumplimiento:** Costos de cumplimiento. Son aquellos en los que incurren las empresas y otros grupos a quienes va dirigida la regulación, con el fin de llevar a cabo acciones necesarias para el cumplimiento de los requisitos de dicha regulación, así como los costos del gobierno para asegurarse que la regulación es puesta en marcha. Incluyen los Costos o barreras administrativas, Costos substantivos de Cumplimiento y Costos de hacer cumplir la regulación.
- **Costos financieros.** Estos costos incluyen el costo del capital que tiene que ser invertido para cumplir con requisitos regulatorios. Por ejemplo, si una nueva regulación impone el uso de cierta maquinaria, la empresa puede necesitar hacer inversiones que deban ser financiadas por deuda o financiamiento del capital.
- **Costos indirectos.** Los costos indirectos resultan de una manera incidental, no directa, de la intervención regulatoria, y generalmente afectan a terceros. Suelen resultar de cambios de conducta en actores que tuvieron impactos directos. Por ejemplo, una regulación que impone el uso de un impuesto para controlar emisiones puede tener un impacto directo en el costo de producción, e indirectamente a la sustitución, por parte de los consumidores, del consumo de dicho producto por otros de menor precio.
- **Costos de oportunidad.** Los costos de oportunidad son aquellos que surgen de la necesidad de diferir gastos de cumplimiento a otras actividades que pueden ser más productivas. El costo de oportunidad resulta de la diferencia entre las ganancias de la empresa (si es que existen) de sus gastos regulatorios y la mejor alternativa para esos recursos (por ejemplo, donde se esperará una ganancia mayor). Los costos de oportunidad, de esta forma, están determinados por las ganancias de capital de las empresas, mientras los costos financieros están determinados por los costos de capital. Un ejemplo de costos de oportunidad es el siguiente: Una empresa se ve obligada a posponer la expansión de su planta y capacidad productivas porque tiene que instalar nueva maquinaria que resulta de un cambio regulatorio impuesto por algún ente regulador.
- **Costos macroeconómicos.** Son costos que influyen en variables macroeconómicas, tales como el PIB o nivel de empleo. Generalmente las medidas regulatorias no afectarán directamente en este tipo de costos, pero su importancia puede ser muy relevante y por eso no deben pasar desapercibidos en el análisis.



Al respecto de los beneficios, se establece que los beneficios son más complicados de establecer por el método cuantitativo, por cuanto se expresión en términos numéricos o monetarios se complica debido a que hacen referencia a “intangibles que no tienen valor en el mercado.

Pero en muchos casos, los beneficios suelen ser costos no incurridos; vistos de esta forma se puede facilitar su cuantificación y monetización. Los beneficios pueden clasificarse en directos e indirectos. Los beneficios directos son aquellos que resultarán directamente de la intervención, mientras los indirectos resultarán no de forma directa de la intervención.

Por ejemplo, un mejor control en la producción, utilización y reciclado de residuos tendrá beneficios directos para los rellenos sanitarios y en las cadenas productivas, pero beneficios indirectos en el medio ambiente y en la salud de las personas, los cuales serán más complejos de medir y cuantificar.” (DNP, OECD. 2016)²⁹.

4.2.4.1 Metodologías para medir costos y beneficios

Para poder identificar y evaluar los costos y beneficios que significa adoptar una medida de intervención del estado se han adoptado diferentes metodologías. La Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo para Colombia (DNP, OECD. 2016)³⁰, explica algunas de ellas, señalando de antemano que la más adecuada para el desarrollo del AIN es la Metodología de Análisis se Costo-Beneficio (ACB):

- Análisis de costos administrativos
- Análisis multi-criterio
- Análisis costo-efectividad
- Análisis costo-beneficio

²⁹ DNP, OECD (2016). Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo (2016). Disponible <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Colombia-2016-web.pdf>

³⁰ DNP, OECD (2016). Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo (2016). Disponible <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Colombia-2016-web.pdf>

- **Análisis de costos administrativos**

Para la cuantificación de los costos administrativos se usa el “Modelo de Costo Padrón”, el cual “parte de estimativas (sería imposible conocer el costo administrativo de cada una de las empresas existentes) y por eso no tiene un gran rigor metodológico. Sin embargo, es una buena forma de identificar los costos y barreras administrativos creados por regulación, muchas veces ni siquiera necesarios o duplicativos. Esta metodología permite extrapolar, a través de información obtenida de grupos de trabajo con algunas empresas (6-8 como máximo), los tipos de actividades, tiempos y costos asociados que supone realizar “obligaciones de información”⁴ para cumplir con la regulación.

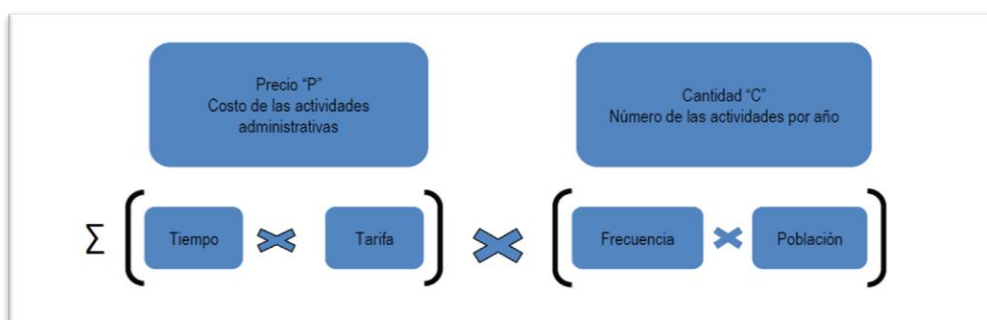
El Modelo de Costo Padrón es la fórmula más común para expresar los costos administrativos en términos monetarios. Se trata de multiplicar los costos de las actividades que deben ser realizadas para cumplir con las obligaciones de información (Precio “P” por el número de actividades por

año (Cantidad “C”):

- ✓ Los costos de las actividades se calculan multiplicando el tiempo que se requiere por la tarifa, que puede ser una tarifa interna o el costo por hora de quienes dan apoyo por servicios externos y el tiempo.
- ✓ El número de actividades anuales resulta de multiplicar la frecuencia por la población.

La suma de los costos administrativos de todas las actividades ($\sum P \cdot C$) son los costos administrativos totales de una regulación.” (DNP, OECD. 2016)³¹.

Figura 9: Modelo de Costo Padrón



Fuente: DNP, OECD, 2016

³¹ DNP, OECD (2016). Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo (2016). Disponible <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Colombia-2016-web.pdf>



- **Análisis multi-criterio:** “El análisis multi-criterio es una opción en situaciones en las cuales la cuantificación y la monetización de costos y beneficios se complica por falta de datos, información y experiencia técnica para hacerlo. El análisis multicriterio ayuda a tomar decisiones de una manera transparente y sistemática, siendo una opción creíble frente al análisis costo-beneficio. Su fortaleza radica en su capacidad para presentar beneficios que sin ser cuantificados pueden ser introducidos en el análisis para tomar decisión.

El análisis multi-criterio supone identificar los objetivos de la intervención y determinar todos los factores (criterios) que indicarían que dichos objetivos se han cumplido. Los criterios deben ser ordenados de acuerdo a su importancia. Los criterios nos darán la idea de ventajas (beneficios) y desventajas (costos) de las opciones.

Dichos criterios deben ser claramente definidos para que se trate de eliminar al máximo cualquier posibilidad de subjetividad en ellos. El análisis multi-criterio puede combinar elementos cuantitativos y cualitativos en el análisis. De esta manera, se resta subjetividad a la posibilidad de crear criterios y darles peso sin evidencia, pero al mismo tiempo permite que los aspectos cualitativos sean analizados adecuadamente. Esto sirve para dar confianza en el análisis.

Una vez que se ha hecho esto, entonces las opciones pueden ser valoradas en relación a cada criterio. Los resultados de pesos y valoraciones se agregan para determinar cuál de las opciones alcanza mejor los objetivos. (DNP, OECD. 2016)³²

- **Análisis costo-efectividad:** “El análisis costo-efectividad se refiere a una comparación de los costos y la efectividad de las alternativas que se están analizando. Esto significa comparar las opciones en términos de sus respectivos costos para alcanzar un resultado (entendido como un beneficio). En esta metodología se parte de la idea de que la intervención es beneficiosa y el regulador la utilizará para saber cuál de las opciones es la más efectiva (es, decir, cuál es la mejor para alcanzar el beneficio).

³² DNP, OECD (2016). Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo (2016). Disponible <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Colombia-2016-web.pdf>



En el AIN, esto supone que a las opciones que se han identificado para resolver el problema se les hará un cálculo de costos y se identificará una medida que represente la “efectividad”, siendo dicha medida algo no monetizable, para poder compararlas. Ejemplos de esa medida de efectividad pueden ser “vidas salvadas” o “empleos creados”. En esta metodología, el beneficio (la efectividad de la opción) no tendrá que ser monetizado. Esta es la diferencia básica frente al análisis costo-beneficio.

De esta forma, el análisis costo-efectividad representa una buena opción en casos donde no es posible la monetización (sobre todo donde los beneficios son intangibles).

Esta metodología requiere de menos recursos y experiencia para ser conducida con éxito; sin embargo, al no dar cuenta de una monetización del beneficio es importante notar que se limita a presentar cuál de las opciones vale más la pena de ser conducida, principalmente en términos de cuántos recursos los gobiernos tendrían que asignar para resolver determinado problema. En esta metodología los beneficios de la intervención están dados y la pregunta principal es: ¿Cuál de las posibles opciones para alcanzar el objetivo tiene el menor costo? La opción con el menor costo es la más “costo-efectiva”. (DNP, OECD. 2016)³³

- **Análisis costo-beneficio:** “El análisis costo-beneficio (ACB) se considera un abordaje para guiar el proceso de toma de decisiones y también **una metodología específica para el AIN**. Los AIN tienen, en su base, alguna forma o principio de ACB porque al final del proceso se trata de garantizar que la intervención solo se realice cuando los beneficios sean mayores que los costos. De esta forma, el ACB **es considerado la metodología más completa para hacer AIN**, así como la de mejor práctica en los países OCDE, aunque pocas naciones consiguen hacer un ACB completo de manera sistemática y con plena rigurosidad metodológica (en términos de datos y cuantificación).

4.2.4.2 Cuantificación y monetización de costos y beneficios: Aspectos Metodológicos.

A diferencia del análisis costo-efectividad, el ACB requiere de la completa cuantificación y monetización tanto de los costos como de los

³³ DNP, OECD (2016). Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo (2016). Disponible <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Colombia-2016-web.pdf>



beneficios. Ese proceso de monetización supone un esfuerzo mayor, principalmente en la búsqueda de información y en la validación de los datos que son integrados al análisis

Uno de los puntos que resulta complejo en esta metodología es la valoración que debe hacerse de una serie de impactos que no tienen un precio de mercado. Es decir, intangibles que pueden resultar de la intervención (por ejemplo, costos por no tener información o beneficios de tener una alimentación más saludable) y a los cuales es difícil atribuirles un valor monetario porque son bienes que no se comercializan y no se rigen bajo fuerzas de demanda y oferta.

A pesar de esa complejidad, existen diferentes metodologías y técnicas que permiten atribuir valores a dichos costos y beneficios, ayudando a monetizar los impactos que son intangibles. A continuación se presenta una selección de dichas técnicas, no exhaustiva, que pueden ayudar a entender la forma en que dichos impactos pueden ser cuantificados y monetizados.

Una lista no exhaustiva de técnicas de valoración que pueden ser utilizadas, en algunos casos, en la preparación del AIN bajo la metodología de costo-beneficio incluye las siguientes:

✓ Métodos de preferencias declaradas

Estas técnicas son usadas principalmente para construir cuestionarios que describen una elección hipotética dentro de un mercado hipotético para obtener estimaciones para definir la disposición a pagar (en inglés willingness to pay–WTP) o disposición a aceptar (en inglés willingness to accept – WTA). Dentro de esta categoría encontramos

- Valoración contingente.
- Modelos de elección.

✓ Métodos de preferencias reveladas



Los métodos indirectos o de preferencia revelada basan su resultado en el comportamiento de los individuos para obtener el valor de aquellos bienes que carecen de un mercado tradicional. La idea general es que las acciones realizadas por los individuos de manera indirecta reflejan el valor que éstos asignan a determinado bien. Estas técnicas suponen inferir el precio implícito de un bien por los consumidores, examinando su comportamiento en un mercado similar o relacionado con el que se está analizando.

- Métodos de costos de viajes.
 - Métodos de precios hedónicos.
 - Métodos de gastos por enfermedad
- ✓ Métodos para cuantificar la vida humana
- En el área de regulación social (y otras de política pública) se trata de garantizar y proteger la vida humana a través de mejores condiciones de bienestar, de tal manera que resulta indispensable cuantificar su valor, en términos monetarios. A pesar de que este enfoque puede generar controversia – por el hecho de que se está traduciendo en términos monetarios una vida humana resulta indispensable para determinar qué políticas públicas son más eficientes.
- Valor estadístico de la vida humana
 - Método de capital humano

Por otra parte, en la preparación del ACB es importante tener en cuenta una serie de elementos que deben ser cuidadosamente incorporados:

- ✓ Incorporar los costos y beneficios directos e indirectos de la opción. Toda intervención va a ocasionar impactos directos de su puesta en marcha, creando costos y beneficios directos. Sin embargo, también ocasionará impactos indirectos que tenderán a generar efectos distributivos en la sociedad. Por ejemplo: la imposición de un nuevo requisito a empresas para cumplir con nuevos estándares de calidad de determinado producto pueden ocasionar que el producto final tenga un aumento de precio (impacto directo). Ese aumento de precio puede ocasionar, por su parte, la decisión de los consumidores de buscar otros productos más baratos y sustituir con eso el consumo del producto que cumple con los nuevos requisitos (impacto indirecto).



- ✓ Distinguir entre costos y beneficios privados y sociales. El ACB debe identificar claramente cuáles son costos privados y cuáles son costos sociales, puesto que ambos deben ser integrados en el análisis. El mapeo de actores conducido en las primeras fases del AIN, principalmente en la definición del problema, puede ayudar a hacer este trabajo, no olvidando agregar a la sociedad en su conjunto como un actor que potencialmente puede ser afectado con la intervención.
- ✓ Evitar contar doblemente los costos y beneficios. Cuando se presenta una intervención, generalmente los costos asociados a ella para algunas categorías de actores afectados pueden convertirse en beneficios para otro tipo de actores y viceversa. Costos y beneficios pueden ser las dos caras de una misma moneda y es importante no contabilizarlos doblemente en el ACB.
- ✓ No se deben incluir en el ACB costos hundidos. Todos aquellos costos que ya fueron incurridos antes de la decisión que va a ser asumida y no pueden ser recuperados no deben ser integrados en el ACB. El ACB es una evaluación sobre impactos a futuro y por eso deben ser incorporados solamente los costos y beneficios que potencialmente ocurrirán en el futuro.
- ✓ Los precios deben ser ajustados para remover distorsiones que puedan afectar el resultado del análisis. Se recomienda que los precios a ser utilizados en el análisis se ajusten para tomar en cuenta factores como competencia imperfecta, monopolio público, externalidades, bienes comunes o desempleo. Esta parte puede resultar demasiado intensiva en términos de recursos para hacer el análisis, pero es recomendable tomar en cuenta este punto en casos donde verdaderamente estas distorsiones puedan producir efectos importantes en los resultados del AIN
- ✓ Se debe definir correctamente el horizonte de análisis en el tiempo para que el punto de equilibrio ayude a entender si vale la pena intervenir. Generalmente, los efectos de la intervención ocurrirán a lo largo del tiempo y el análisis ACB solo será válido si es posible determinar los beneficios y costos en el futuro. El regulador debe pensar cuidadosamente cual es el mejor horizonte de tiempo para utilizar, dependiendo del tipo de intervención. No hay una regla establecida para ello, pero lógicamente es ideal tomar un horizonte de tiempo que permita entender los efectos que pueden surgir de la regulación.



- ✓ El uso del análisis de sensibilidad. El análisis de sensibilidad incorpora la incertidumbre que genera el comportamiento futuro de los parámetros en la evaluación de impacto. Este análisis se utiliza para explorar los rangos de valores que pueden asumir los efectos de la regulación, de tal forma que se puede determinar qué tan confiables son los resultados en caso de que algún parámetro no se comporte como inicialmente se había supuesto. Dos temas resaltan en este punto: cómo identificar las variables apropiadas para conducir dicho análisis de sensibilidad y cómo seleccionar los valores para hacer el test de sensibilidad. Es importante que el regulador identifique con cuidado las variables que pueden ser modificadas, como la propia tasa de descuento, y los valores, basados en factores de probabilidad sobre las consecuencias que pueda tener la intervención.
- ✓ ¿Cómo analizar el resultado para ayudar a la toma de decisiones?. Hay diferentes reglas que pueden ser usadas para tomar decisión, una vez que se tiene el resultado del ACB. Una de ellas es usar el valor presente neto ($VPN > 0$) que indica que los beneficios de la intervención deben exceder los costos, expresados en términos descontados. Esta es la condición básica para que una intervención sea considerada benéfica y que valga la pena de ser introducida y suele ser la regla de decisión más usada a nivel internacional. En otros casos se puede usar la relación beneficio-costos de 1:1, que equivale a $VPN = 0$. La diferencia radica en que esta regla basada en la relación beneficio-costos permite clasificar a las diferentes opciones analizadas en función de su eficiencia, es decir, el número de unidades monetarias (pesos, dólares, etc.) producidos por cada unidad monetaria gastada (pesos, dólares, etc.), más que por su efectividad, como es el caso de la regla del VPN.” (DNP, OECD. 2016)³⁴

A manera de conclusión se establece que la metodología más usada y recomendada a nivel internacional para evaluar los costos y beneficios de una intervención del estado en la elaboración de un AIN es la Metodología de Costos-Beneficio.

³⁴ DNP, OECD (2016). Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo (2016). Disponible <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Colombia-2016-web.pdf>



Para tomar la decisión de regular, además de evaluación de los costos y beneficios se debe agregar el análisis de los posibles riesgos de la intervención con el fin de mitigar los daños probables. La citada Guía Metodológica establece que *“El riesgo se define como la probabilidad de que suceda un evento, impacto o consecuencia adverso multiplicado por el resultado de ese evento en daños o pérdida o bien como la probabilidad de no recibir el resultado esperado por una elección tomada multiplicado por el resultado de ese evento en daños o pérdida. Una intervención eficiente debería incorporar la valoración del riesgo en su diseño, pues discriminar según el nivel de riesgo es uno de los elementos más importantes para asegurarse que la intervención estará mejor construida en su diseño.”* (DNP, OECD. 2016)³⁵.

Por último, se debe establecer si la regulación impacta la competencia en los mercados y en qué medida, para lograr este propósito, la entidad reguladora debe realizar una evaluación respecto de si con el proyecto de intervención se afecta la libre competencia, caso en el cual se debe realizar según el procedimiento establecido en la Ley 1340 de 2009, reglamentada por el Decreto 2897 de 2010, sobre Abogacía de la Competencia, el desarrollo del cuestionario adoptado por la resolución 44649 de 2010.

Cuando se obtiene los resultados de la evaluación de costos y beneficios, así como la estimación de riesgos y el análisis de impacto en la competencia, la entidad regulatoria tiene las herramientas necesarias para decidir sobre las alternativas de intervención previamente planteadas, respecto de cuál es la más beneficiosa según el interés común y la que logra alcanzar los objetivos propuestos.

4.2.5 Elaboración de la Conclusión

El grupo técnico a cargo de la elaboración del AIN hará una propuesta de carácter técnico, en la cual una vez conducido el análisis se determinará cuál de las opciones sirve para resolver la problemática de una mejor manera, a saber, impactando de forma que los beneficios se maximicen y los costos se reduzcan a un mínimo aceptable.

Para elaborar la conclusión se debe describir la forma en que se tomó la decisión para escoger determinada opción y vincularla con la solución del problema planteado al inicio.

³⁵ DNP, OECD (2016). Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo (2016). Disponible <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Colombia-2016-web.pdf>

4.2.6 Diseño de la Implementación y del Monitoreo

Se debe explicar el mecanismo para implementar, monitorear a largo plazo y potencialmente evaluar la intervención de la opción escogida. La naturaleza de este mecanismo depende del tipo de alternativa que se haya escogido para intervenir, pues de esto se deriva que el cumplimiento sea de carácter voluntario u obligatorio. Un cumplimiento voluntario tenderá a buscar que los afectados cambien su conducta y cumplan de manera estimulada a la solución encontrada. Un cumplimiento obligatorio supondrá un trabajo mayor de vigilancia y control por parte de la autoridad.

Figura 10: Tipos de cumplimiento



Fuente: DNP, OECD, 2016

Es necesario elaborar un análisis aterrizado sobre la tasa de cumplimiento que se proyecta tener con la medida de intervención escogida, con el fin de hacerle un seguimiento a la efectividad de la medida.

También se debe establecer de forma clara cuál será la entidad encargada de la implementación y monitoreo de la medida a implementar, analizando si cuenta con la capacidad, recursos necesarios y herramientas para adelantarlos.

4.2.7 Reporte de Consulta con actores relevantes

La Constitución Política establece en su artículo 2, que dentro de los fines esenciales del estado está “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”, por su parte la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el cual se establece el deber de información de las autoridades de las regulaciones que se proyectan expedir:

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

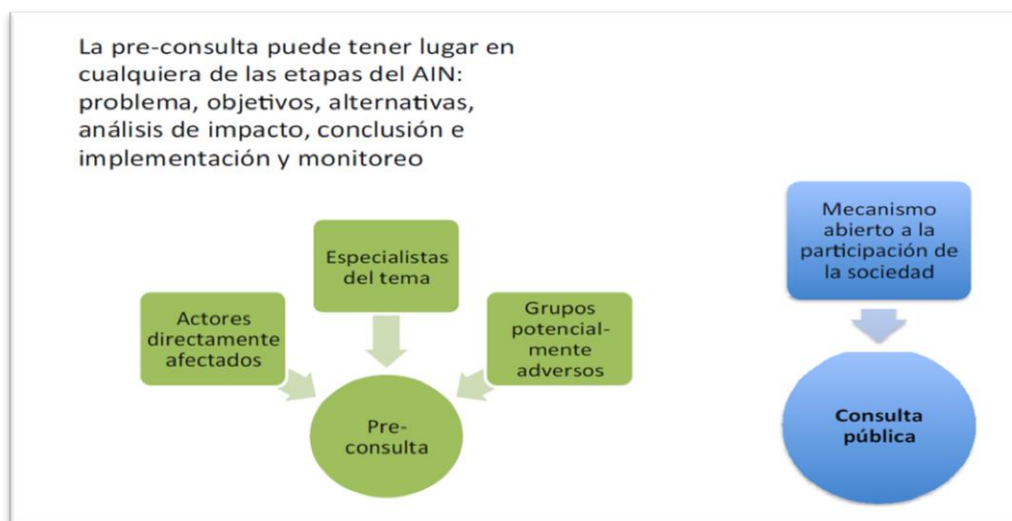
(...)

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

La entidad regulatoria, a modo de estrategia puede realizar dos tipos de consulta, una previa, para ayudar a construir el AIN dirigida a sectores determinados la cual se puede hacer en distintas etapas, y una final cuando el AIN ya esté culminado, esto tiene como propósito realizar un proceso regulatorio transparente involucrando a los directamente afectados, lo cual trae como consecuencia que posteriormente la implementación de la regulación sea más fácil, pues se entiende como un trabajo conjunto.

Es pertinente establecer que dentro del AIN se debe llevar un reporte sobre todas las consultas que se hayan adelantado a lo largo del proceso.

Figura 11: AIN y procesos de pre-consulta y consulta previa



Fuente: DNP, OECD, 2016



Las consultas deben realizarse a través de las sitios web institucionales por un periodo mínimo de quince (15) días. Lo anterior, según establece el artículo 2.1.2.1.14., del Decreto 270 de 2017, que expresamente consagra:

“Artículo 2.1.2.1.14. Publicidad de los proyectos específicos de regulación expedidos con firma del Presidente de la República. Con el fin de que los ciudadanos o grupos de interés participen en el proceso de producción normativa, a través de opiniones, sugerencias o propuestas alternativas, los proyectos específicos de regulación elaborados para la firma del Presidente de la República deberán publicarse en la sección de Transparencia y Acceso a la Información Pública del sitio web del Ministerio o departamento administrativo que los lidere, por lo menos durante quince (15) días calendario, antes de ser remitidos a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

“Excepcionalmente, la publicación podrá hacerse por un plazo inferior, siempre que el Ministerio o el Departamento Administrativo lo justifique de manera adecuada. En cualquier caso, el plazo deberá ser razonable y ajustado a la necesidad de la regulación.

“Parágrafo 1°. Para los efectos de este título, entiéndase como “proyecto específico de regulación” todo proyecto de acto administrativo de contenido general y abstracto que pretenda ser expedido por la autoridad competente.

“Parágrafo 2°. La publicación de cada proyecto específico de regulación se hará junto con la de un Soporte Técnico.

Dicho Soporte deberá contener, como mínimo, la siguiente información: los antecedentes y las razones de oportunidad y conveniencia que justifican la expedición de la norma; su ámbito de aplicación y los sujetos a quienes va dirigida; un estudio preliminar sobre la viabilidad jurídica de la disposición; un estudio preliminar sobre su posible impacto económico y un estudio preliminar sobre el posible impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación, si fuere el caso.

“Parágrafo 3°. Los proyectos específicos de regulación que establezcan o regulen un trámite deberán publicarse junto con la Manifestación de Impacto Regulatorio a que se refiere el artículo 39 del Decreto-ley número 019 de 2012”



En mayo de dos mil dieciocho (2018), el DNP inauguró el Sistema Único de Consulta Pública SUCOP, como una plataforma que centraliza los procesos de consulta pública de los proyectos de norma de todas las entidades de la Rama Ejecutiva con el objetivo de dejar la trazabilidad en la emisión regulación y dotar de transparencia el procedimiento. Esta plataforma tiene su origen como se indicó atrás, en el Plan Nacional de Desarrollo, en el cual se estableció que *"La función del SUCOP será la de centralizar los proyectos de decreto de carácter sustancial del Gobierno Nacional, incluyendo la memoria justificativa, estudios técnicos que los sustentan (entre estos el Análisis de Impacto Normativo) y cualquier otro documento que les sirva de soporte, como comentarios, sugerencias o, incluso, propuestas alternativas"*.³⁶

En el SUCOP se encuentra publicados los documentos referentes a cuatro (4) temas fundamentales:

- Agenda Regulatoria Anual
- Análisis de Impacto Normativo
- Proyecto de Norma
- Gestión de Comentarios y Respuestas

El proceso de la publicación en el SUCOP, se observa en la siguiente imagen:



Fuente: Estadísticas DNP, 2017

³⁶ SUCOP. Disponible en: <http://www.sucop.gov.co/nosotros/que-es-el-sucop>



Algunos de los medios de consulta más usados a nivel internacional, especialmente respecto de los países miembros de la OCDE son:

- **Notificación y comentario.** Esta técnica supone la publicación de una notificación (sea en el Diario Oficial o en una página de internet del regulador) informando a la ciudadanía de la posibilidad de regular una materia e invitar a enviar comentarios sobre la propuesta. Generalmente debe publicarse un documento que permita guiar y explicar la propuesta y defina cuáles son los elementos para los cuales se buscan comentarios. En muchos países los AIN se publican de esta manera, antes de tomar una decisión final para regular, con el fin de recabar información sobre el análisis hecho. Esta es una forma muy abierta y transparente de consulta que permite la participación de cualquier persona, empresa o entidad que así lo desee. Sin embargo, puede no ser la mejor técnica en caso de buscar información específica y quizás los comentarios sean demasiado generales y poco centrados en los aspectos técnicos de la propuesta.
- **Circulación para comentario.** Esta técnica varía de la anterior porque los documentos que son colocados en consulta solo se envían a un selecto grupo de afectados, en lugar de hacerlo abierto a cualquier participante. Esta técnica generalmente se usa durante el proceso de elaboración de la propuesta para obtener una visión más clara de los grupos directamente afectados.
- **Audiencias públicas.** Esta técnica supone la participación y comentarios de los afectados sobre la propuesta de forma presencial. Es una forma de escuchar a los interesados, quienes muchas veces no pueden enviar comentarios por escrito. Es una técnica que permite un diálogo entre los participantes y el regulador, pues se pueden clarificar dudas, hacer preguntas y potencialmente entender mejor la postura de cada grupo afectado. Sin embargo, es importante garantizar que todos los grupos afectados están siendo escuchados de la misma manera (hacer audiencias en diferentes partes puede ser una solución) y estar dispuesto a consensuar puntos de vista de grupos que pueden variar en sus apreciaciones sobre el problema.



- **Grupos de trabajo.** Los grupos de trabajo pueden constituirse con representantes de los sectores afectados, quienes pueden ayudar a dar insumos durante el desarrollo del AIN, desde la definición del problema hasta la implementación y monitoreo. Los grupos de trabajo deben ser establecidos con reglas de participación claras y responsabilidades específicas para los diferentes miembros. Se debe buscar el compromiso permanente de los miembros del grupo de trabajo durante toda la preparación del AIN.
- **Grupo consultivo.** Los grupos consultivos pueden ayudar a desarrollar y valorar las propuestas de intervención. Existen muchos tipos de grupos consultivos: en algunos casos pueden ser permanentes y en otros ser establecidos ad hoc para ayudar en la resolución de problemas específicos. También pueden estar compuestos por representantes de grupos afectados o por miembros de algunas instituciones de gobierno. El objetivo de esta técnica es tener experiencia técnica a mano y construir consensos; es decir, ayudar a mejorar el análisis técnico del AIN y conseguir que los grupos afectados entiendan mejor la propuesta que se hace.” (DNP, OECD. 2016)³⁷

6 EL AIN Y EL REGLAMENTO TÉCNICO DE SISTEMAS E INSTALACIONES TÉRMICAS RETSIT

Como se ha indicado a lo largo del presente documento, mediante el documento CONPES 2816 de 2014, se estableció la necesidad de realizar el AIN como paso previo a la emisión de las normas desde la Rama Ejecutiva, incluyendo los reglamentos técnicos, la cual es obligatoria a partir del 1 de enero de 2018, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 2.2.1.7.5.4. del Decreto 1595 de 2015 previamente analizado y mediante el cual se reorganiza el Subsistema Nacional de la Calidad SNCA.

En este sentido, el procedimiento para la construcción del AIN y su divulgación, indicado en el capítulo anterior, es aplicable a la construcción del Reglamento de Sistemas de Instalaciones Térmicas – RETSIT, actualmente en elaboración por parte del Ministerio de Minas y Energía.

³⁷ DNP, OECD (2016). Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo (2016). Disponible <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Colombia-2016-web.pdf>



Dicho Reglamento conforme lo establece el RETIST y Energía, considerará como aspectos básicos y relevantes para la regulación, principalmente la seguridad, el desempeño energético, la protección del medio ambiente y el aseguramiento de los requerimientos de los servicios del sistema o instalación. En el mismo sentido se observarán las fases de diseño, construcción, operación, mantenimiento, uso e inspección, así como la vigilancia y control de los sistemas e instalaciones térmicas, destinados a servicios tales como, climatización y producción y distribución de energía térmica para atender demanda de vapor, agua o calor de proceso y necesidades calefacción y refrigeración.

REFERENCIAS

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

OCDE. (2010). *Economic policy reforms: Going for Growth*. Paris: OCDE.

OECD (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en> OCDE. (2012). *Recomendación del consejo sobre política y gobernanza regulatoria*. París: OCDE.

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>

DNP (agosto, 2017). “El buen uso de las normas impulsa el crecimiento económico y la competitividad”: Director DNP. Disponible: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/%E2%80%9CEL-buen-uso-de-las-normas-impulsa-el-crecimiento-econ%C3%B3mico-y-la-competitividad%E2%80%9D-Director-DNP.aspx>

DNP (MARZO, 2017). *Hacia la Implementación del Análisis de Impacto Normativo en Colombia*. Disponible: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Mejora%20Regulatoria/Presentaciones/Red%20Latino%20Americana%20de%20Buenas%20Pr%C3%A1cticas%20Regulatorias/2017-03-16%20Implementaci%C3%B3n%20del%20An%C3%A1lisis%20de%20Impacto%20Normativo%20Sim%C3%B3n%20Gaviria_DNP.pdf

DNP (2018). *Colombia da los primeros pasos hacia una regulación inteligente basada en la participación de los ciudadanos*. Disponible: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Colombia-da-los-primeros-pasos-hacia-una-regulaci%C3%B3n-inteligente-basada-en-la-participaci%C3%B3n-de-los-ciudadanos.aspx>

SUCOP (2017) <http://www.sucop.gov.co/nosotros/la-mejora-regulatoria>

Índice de Cumplimiento Regulatorio del World Justice Project 2017-2018. Disponible: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition_0.pdf



RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO SOBRE POLÍTICA Y GOBERNANZA REGULATORIA.
Disponible: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>

Delia, R. (2015) Introducción a los proyectos piloto AIN. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Mejora%20Regulatoria/Presentaciones/Cierre%20Pilotos%20Sept%202015/5.%20Introduccion%20proyectos%20piloto%20AIN%20Delia%20Rodrigo.pdf>

DNP, OECD (2016). Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo (2016).
Disponible <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Colombia-2016-web.pdf>

Comisión Nacional de Mejora Regulatoria. (2018) México Análisis de Impacto Regulatorio (AIR). Disponible: <https://www.gob.mx/conamer/acciones-y-programas/manifestacion-de-impacto-regulatorio-mir>

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, and doi: 10.1787/9789264017528-en.

OECD (2014), *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*, Paris, OECD Publishing, Paris. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209657>

Ministerio de Economía, Industria y Comercio. (2014). Guía para la elaboración de Reglamentos Técnicos Nacionales. Costa Rica.

Sistema Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial (Sinmetro); Consejo Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial (Conmetro); Comitê Brasileiro de Regulación (CBR). Guía de Buenas Prácticas de Reglamentación.

SUCOP. Disponible en: <http://www.sucop.gov.co/nosotros/que-es-el-sucop>

Delia, R 2014. Elementos del AIN: metodología I Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Mejora%20Regulatoria/Presentaciones/Diplomad%20Mejora%20Normativa%202014/9.%20Metodologias%20I.pdf>

Normas mencionadas.