



Ideas generales

La metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN) busca fortalecer y tecnificar el proceso de construcción de normas a partir de herramientas de análisis cualitativo y cuantitativo, para diseñar regulaciones efectivas, transparentes, proporcionales y basadas en evidencia que ayuden a resolver problemas de política pública.

Si bien existe una normatividad que respalda y posiciona el uso del AIN en el proceso de emisión y/o modificación de reglamentos técnicos en Colombia, es importante extender su uso hacia otros instrumentos normativos, tanto a nivel nacional como territorial.

*Sobre los autores

María Jimena Padilla Berrio

Abogada de la Universidad de Antioquia y economista de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes. Actualmente es la líder del Equipo de Mejora Regulatoria del Departamento Nacional de Planeación.

César Augusto Montaña Patarroyo

Economista de la Universidad Nacional de Colombia, candidato a magíster en Economía y en Políticas Públicas, de la Universidad de los Andes. Ejerce como asesor del Equipo de Mejora Regulatoria del Departamento Nacional de Planeación.

Estefanía Duque Rincón

Abogada y magíster en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes. Ejerce como asesora del Equipo de Mejora Regulatoria del Departamento Nacional de Planeación.

EL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO Y LA CALIDAD REGULATORIA: UNA APROXIMACIÓN AL DISEÑO DE LAS REGULACIONES EN COLOMBIA

*María Jimena Padilla Berrio, César Augusto Montaña Patarroyo,
Estefanía Duque Rincón**

Construir regulaciones que respondan a las demandas sociales y contribuyan al bienestar social y económico implica considerar sus potenciales impactos desde etapas tempranas del diseño, con miras a tomar decisiones a partir de la evidencia que se recolecte previamente. El uso de metodologías como el *Análisis de Impacto Normativo (AIN)* aporta herramientas para construir regulaciones consistentes con las necesidades sociales e implementar soluciones proporcionales y razonables a los problemas identificados, determinando cuándo es necesario intervenir, así como la manera más eficiente de hacerlo.

¿Regulaciones de mala calidad?

En línea con el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), adoptado por la Organización Mundial del Comercio en 1995, los reglamentos y las normas técnicas establecen las características específicas de un producto, por ejemplo, el tamaño, la forma, el diseño, las funciones o el rendimiento, o bien la manera en que se etiqueta o embala antes de ponerlo en venta. Estos reglamentos técnicos pueden delimitar qué tipo de productos salen o ingresan a un país. Por ello, un mal diseño de este tipo de regulaciones puede facilitar el ingreso de productos riesgosos (como alimentos con alto contenido de materiales pesados o juguetes con piezas pequeñas y/o peligrosas), engañosos (con contenido distinto al que anuncia la publicidad o etiquetado), o incluso puede imponer barreras de entrada de tecnologías o productos requeridos para el bienestar social.

En Colombia se ha avanzado en la implementación del AIN a partir de la expedición del documento CONPES 3816 del 2014, a través del cual se llevaron a cabo los primeros ejercicios de AIN en el país liderados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). A nivel institucional, en el país existe la obligatoriedad de realizar AIN para expedir y/o modificar reglamentos técnicos, a partir de lo dispuesto en los decretos 1595 de 2015 y 1468 de 2020, modificatorios del Decreto 1074 de 2015, único del sector Comercio, Industria y Turismo.

El presente documento abarca, en primer lugar, la importancia del AIN como metodología para el diseño de regulaciones a partir de la evidencia. En segundo lugar, presenta experiencias internacionales de la aplicación del AIN. En tercer lugar, realiza un recuento de la implementación del AIN en Colombia, en el que se resaltan sus principales avances y retos, así como la presentación del desempeño del país en el marco de la medición de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones de cara a nuevos escenarios que fortalezcan la metodología y destaquen la importancia de su implementación en el país.

Importancia del AIN para diseñar regulaciones

El AIN es una metodología que se utiliza para facilitar la toma de decisiones en la formulación de regulaciones, la cual permite, a partir de la elaboración de un diagnóstico riguroso del problema, hacer un análisis comparativo de alternativas de solución para encontrar intervenciones eficaces, efectivas y transparentes (DNP, 2021). El AIN busca facilitar la intervención sobre problemas de política pública, teniendo en cuenta la evidencia y el análisis previo de distintos escenarios, costos y beneficios que puedan derivarse de las regulaciones (Montes & Moreno, 2021), y debe basarse en un ejercicio de participación y consulta permanente con los distintos actores involucrados en los posibles efectos de la regulación.

Figura 1 *Etapas del AIN*



Fuente: Elaboración propia, Equipo de Mejora Regulatoria, Dirección de Gobierno, DDHH y Paz DNP (2023).

El primer paso para realizar un AIN es identificar el problema público que potencialmente debe intervenir, para lo cual es indispensable recolectar datos y gestionar la evidencia necesaria para construir el contexto de dicha situación. La identificación del problema requiere la participación de distintos actores y sectores relacionados con el panorama de la problemática que se está tratando de especificar, pues de ello depende la consistencia de la opción escogida y facilita posteriormente la implementación y el cumplimiento de la regulación, considerando experiencias nacionales e internacionales equiparables. Esta primera etapa supone el mayor desafío del AIN, pues requiere un análisis profundo y amplio para identificar efectivamente la problemática sobre la cual se discutirán después los objetivos, las alternativas de intervención, así como los indicadores para hacer seguimiento a su cumplimiento.

La identificación del problema suele ser la etapa que más tiempo y esfuerzo exige, pues es el punto de partida del ejercicio y dará la claridad sobre si es necesario o no intervenir, y si en efecto la entidad que realiza el análisis cuenta con las competencias suficientes para hacerlo. Una incorrecta definición del problema puede conducir al fracaso del ejercicio, pues los objetivos que se definan, así como las alternativas y el proceso de implementación que se establezca, estarán enfocados en resolver una problemática incorrecta, conduciendo a una intervención regulatoria mal orientada e ineficaz.

Posterior a la definición del problema se establecen los objetivos que se buscan alcanzar para solucionar la problemática, y en función de estos se deben precisar distintas alternativas que deben analizarse a la luz del contexto, las circunstancias del problema definido y las principales apuestas de la intervención, con el fin de elegir la mejor alternativa. Para hacer seguimiento y monitoreo a la implementación de esa alternativa elegida, se deben establecer indicadores que permitan analizar los resultados de la intervención, y que además sirvan de base para una evaluación posterior, a partir de parámetros que ayuden a determinar el cumplimiento de los objetivos. Como cierre del proceso, es imperativo someter a consulta pública final todo el AIN, con miras a consolidar el ejercicio y recibir no solo los comentarios, sino también las retroalimentaciones de los diferentes grupos y actores interesados.



Algunos referentes internacionales del AIN

Los países de la OCDE han venido fortaleciendo el entorno institucional para la mejora regulatoria mediante la adopción de políticas que maximicen la eficiencia y la efectividad de la regulación, a través de estrategias enfocadas en la transparencia, la rendición de cuentas y el análisis basado en evidencia. La OCDE ha identificado como escenario óptimo la existencia de un órgano de supervisión reglamentario gubernamental ubicado cerca de las funciones ejecutivas centrales y en el alto nivel de gobierno, como por ejemplo un consejo o comité, ya sea en el centro del gobierno o como parte de los ministerios centrales, que funja como un “*regulador de los reguladores*”; es decir, como una especie de organismo de control responsable de supervisar la calidad regulatoria (Cordova-Novion, y Jacobzone, 2011).

En este sentido, se espera que dicho organismo lidere la consolidación de la mejora regulatoria en cada país, a través del cumplimiento de una o más de las siguientes cuatro funciones principales: **(1)** supervisar el proceso de elaboración de normas; **(2)** brindar asistencia técnica a las entidades para que las decisiones regulatorias estén basadas en evidencia; **(3)** revisar y analizar la calidad de las propuestas regulatorias; y **(4)** promover herramientas para generar una regulación de calidad (Cordova-Novion, y Jacobzone, 2011). Para este escenario, es clave contar con experiencia técnica y apoyo político a efectos de garantizar coherencia, liderazgo y eficiencia. Además, se recomienda que ese organismo cuente con autonomía e independencia de los fundamentos de las propuestas regulatorias y realice un análisis para identificar barreras para aplicar el AIN. De acuerdo con Cordova-Novion y Jacobzone (2011) hay cuatro funciones principales (tabla 1) que deberían asignarse a uno o más organismos de supervisión encargados de mejorar la calidad regulatoria, y que impactan al AIN.

Tabla 1
Funciones de organismos de supervisión de la calidad regulatoria

Función	Relevancia para el AIN
Coordinar y supervisar la planificación de políticas o regulaciones futuras, para verificar los análisis regulatorios y validar estándares de calidad.	Verificar los planes regulatorios de los AIN, así como sus consultas públicas.
Brindar asistencia a los responsables de la expedición de las normas en su análisis basado en la evidencia.	Apoyar a los reguladores en la autoevaluación de calidad de sus regulaciones, por ejemplo, mediante expedición de guías de AIN y asistencia técnica a entidades en el desarrollo de dichos análisis.
Revisar y analizar la calidad de las propuestas regulatorias.	Evaluar los AIN revisando su calidad, y aprobarlos una vez cumplan con altos estándares.
Promover una regulación de calidad, o la mejor regulación.	Promover reformas basadas en las iniciativas de los organismos de supervisión o en las quejas o apelaciones de los interesados. Retroalimentar la regulación para su mejora continua.

Fuente: Construcción propia basada en Cordova-Novion, y Jacobzone (2011).

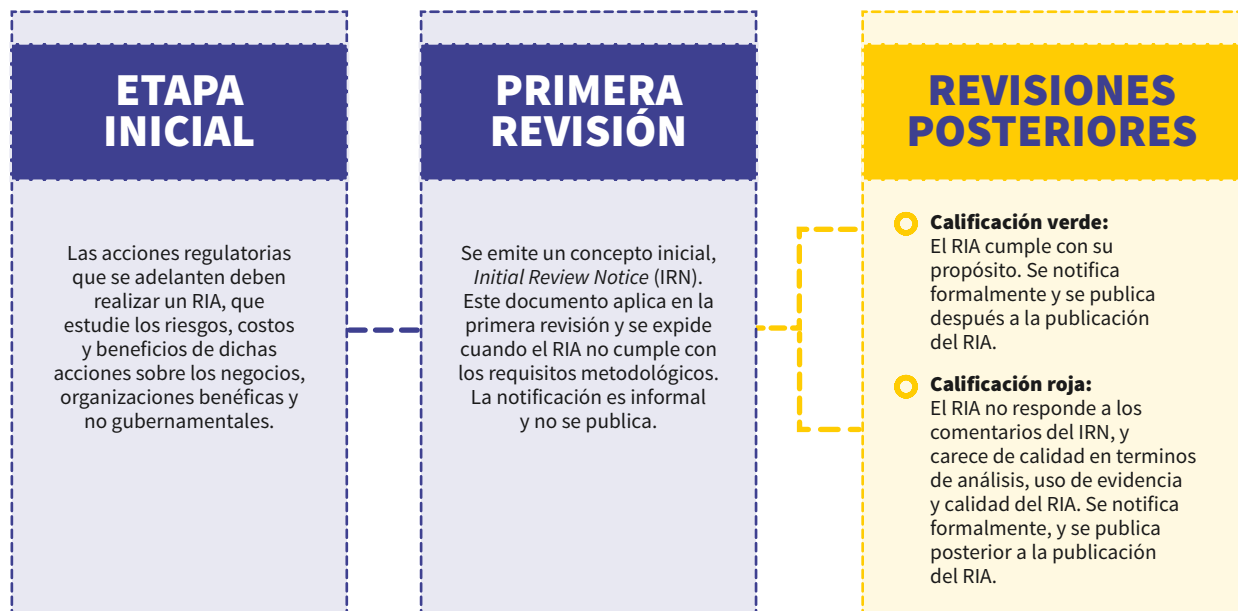
Algunos de los países que han avanzado en la adopción y fortalecimiento del AIN cuentan con un organismo de revisión. Corea del Sur, por ejemplo, cuenta con el Comité de Reforma Regulatoria, que examina proyectos regulatorios nuevos o modificatorios, y ante el cual las entidades deben hacer el reporte del análisis de impacto

regulatorio (AIR), el concepto de expertos independientes y un resumen del proceso de consulta de las partes interesadas. Producto de ese análisis se clasifican las regulaciones en orden de importancia, partiendo del nivel de afectación socioeconómica y su nivel de urgencia.

La Ley Marco de Actuaciones Administrativas (2019) de Corea establece que debe realizarse un AIR a aquellas regulaciones que restrinjan derechos, o que impongan deberes administrativos a los ciudadanos. Este AIR debe contar con el análisis de la necesidad de la regulación, la factibilidad de sus objetivos, identificación de alternativas regulatorias, análisis de costos y beneficios, efectos de la regulación en pequeñas y medianas empresas, restricciones a la competencia, objetividad y claridad de la regulación, organización administrativa, recursos humanos y presupuesto para su implementación. El reporte del AIR debe publicarse y ajustarse según las observaciones ciudadanas, y notificar los resultados de sus consultas. En ese proceso deberá escuchar las opiniones de entidades públicas, grupos y partes interesadas, academia y expertos.

Por su parte, Reino Unido cuenta con la *Small Business, Enterprise and employment act*¹ (UK Government, 2015) y el *Regulatory Policy Committee* (RPC). Éste último es un cuerpo consultivo del *Department for Business, Energy & Industrial Strategy* encargado de la revisión independiente de los RIA— *Regulatory Impact Assessments* — elaborados en el país. Toda medida regulatoria debe someterse a un RIA en 2 fases: *preconsulta* (opcional) y *preimplementación* (obligatorio). El RPC emite concepto dentro de los 30 días hábiles siguientes; si se encuentra preliminarmente que la calidad del RIA motivará la emisión de una “opinión roja”² se expide un concepto inicial —Initial Review Notice (IRN) (figura 2)— en el cual se precisan los ajustes que deben efectuarse en los 15 días hábiles siguientes. Tanto el RIA como el concepto del RPC — si se hubiere solicitado— deben ser publicados por las entidades que lo realizan, en las páginas web del Gobierno y debe notificarse al RPC.

Figura 2
Proceso de revisión de RIA del RPC (UK)



Fuente: Elaboración propia con base en información del Department for Business, Energy & Industrial Strategy (2020).

1 Es una ley de Reino Unido promulgada con el fin de (i) prever un mejor acceso a la financiación para empresas y particulares; (ii) disponer disposiciones reglamentarias relativas a las empresas y determinados organismos voluntarios y comunitarios; (iii) prever el ejercicio de funciones de contratación por parte de determinadas autoridades públicas; (iv) adoptar disposiciones sobre la regulación de la prestación de servicios de cuidado infantil; disponer de información relativa a la evaluación de la educación; y, en general, disponer disposiciones sobre la regulación de las empresas.

2 Opiniones “not fit for purpose” mediante las cuales el RPC conceptúa que el análisis regulatorio no demuestra cumplir con las siguientes recomendaciones: (1) establecer necesidad de la medida regulatoria; (2) definir alternativas regulatorias; (3) contar con evidencia; (4) estimar costos y beneficios; (5) detallar la evaluación de los impactos no monetarios; (6) presentar y explicar resultados del análisis; y (7) entender el costo real para los negocios producido por la regulación (Gobierno del Reino Unido, 2014).



En Australia, por otra parte, no existe una ley sino una política de Estado a la cual le han dado continuidad las distintas administraciones centrales a través de la Oficina de Buenas Prácticas Regulatorias (OPBR)³ del Departamento del primer ministro y del Gabinete. Para hacer un AIN —*Regulatory Impact Statement* (RIS)—, las entidades regulatorias deben contactar la OPBR en las fases tempranas de desarrollo de la política, a efectos de que esta confirme si requiere que se desarrolle un RIS. Para ello, las entidades deben responder preguntas guía, con miras a delimitar el problema, la necesidad de la intervención, las alternativas de política y sus beneficios netos, a quiénes y cómo consultar la regulación, la mejor alternativa y las estrategias de implementación y evaluación de la alternativa. Australia utiliza tres tipos de RIS, que se clasifican en **(i)** corto, **(ii)** mediano y **(iii)** largo, con base en las características del proyecto regulatorio, según los tipos de impacto sobre la economía y la sociedad.

Para el caso de México, su Constitución Política establece que las autoridades de todos los órdenes de gobierno deben implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos establecidos en la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR) de 2018. La Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) es una entidad independiente que lidera la mejora regulatoria en el país, cuya función principal es definir los lineamientos generales para la implementación del análisis de impacto regulatorio (AIR), como una de las herramientas del Sistema Nacional de la Mejora Regulatoria previsto en la LGMR. Según el *Manual de manifestaciones de impacto regulatorio* (2010), una propuesta regulatoria debe contar con una AIR cuando:

- (1)** cree obligaciones para los particulares o haga más estrictas las existentes;
- (2)** cree o modifique trámites, excepto cuando la modificación simplifique o facilite su cumplimiento por los particulares;

(3) reduzca o restrinja derechos o prestaciones para los particulares;

(4) establezca definiciones, clasificaciones, caracterizaciones o cualquier término de referencia que, en conjunto con otra disposición en vigor o futura, afecte o pueda afectar derechos, obligaciones, prestaciones o trámites para los particulares.

Así mismo, para identificar la tipología de AIR que se debe emplear, en función del impacto que la problemática está causando⁴, se cuenta con la calculadora de impacto regulatorio como un instrumento que permite resolver dicha necesidad de manera objetiva. La calculadora es importante para establecer la rigurosidad con la que deben emplearse las herramientas de la política regulatoria, pues existen distintos niveles de impacto de las regulaciones.

En suma, las prácticas internacionales en materia de evaluación *ex ante* del impacto regulatorio han demostrado grandes avances debido a que evidencian un compromiso político en cuanto a su posicionamiento. En muchas de estas experiencias, este compromiso político de alto nivel se ha traducido en la emisión de normas de alta jerarquía (como las leyes) o directrices de oficinas que asumen la función de coordinación y liderazgo del gabinete presidencial, que han permitido implementar transversalmente la metodología y posicionarla como una herramienta que ayude a emitir regulaciones de calidad y, en consonancia con lo anterior, la sofisticación y vinculatoriedad de las metodologías de diseño.

³ Office of Best Practice Regulation (OBPR).

⁴ Puede consultarse más información en https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Cz2eCuTQVPYJ:h-ttps://www.conamer.gob.mx/APF/Instructivo_Calculadora.docx&cd=9&hl=es-419&ct=clnk&gl=co



AIN en Colombia: lecciones y retos

El AIN en Colombia se ha posicionado, con el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), como una metodología de diseño de la regulación que busca incorporar mejores prácticas en el proceso de emisión de regulaciones. En 2015 el DNP expidió la primera guía de AIN y puso en marcha un proceso de generación de capacidades, a través del acompañamiento para la implementación de la metodología a las distintas entidades a nivel nacional y territorial. Esta aplicación del AIN requirió la definición de unas etapas para su elaboración, las cuales implican ejercicios de análisis y participación que permitan determinar el punto de partida y la razón de ser de una intervención. Además, esta metodología considera el planteamiento y evaluación de otras posibles alternativas de intervención para resolver los problemas públicos, y una ruta por seguir para la efectiva implementación de la alternativa más adecuada.

El primer antecedente para la implementación del AIN es el Documento CONPES 3816 de 2014: *Mejora normativa: Análisis de impacto*, el cual sentó las bases para desarrollar las capacidades institucionales para la implementación de la metodología de AIN, en el proceso de expedición de la normativa por parte de las entidades del ejecutivo, inicialmente, de orden nacional. Si bien el diagnóstico presentado, y que hace parte del estudio adelantado por la OCDE (2014), identificó múltiples necesidades en cuanto a prácticas para diseñar y emitir regulaciones, el CONPES fijó dos objetivos principales: **(1)** la creación y el fortalecimiento de capacidades en funcionarios que participan en la producción normativa, y **(2)** la definición del uso del AIN como herramienta para la toma de decisiones basada en evidencia.

Con la consecución de este y otros esfuerzos iniciales, el país avanzó en la adopción del AIN y se espera seguir incorporando el uso de la metodología, de acuerdo con los criterios de necesidad, impacto económico, impacto ambiental, impacto social, población afectada y otros que se definan. Igualmente, se espera avanzar también hacia la generación de capacidades para evaluar el impacto de la normativa en función del logro

de objetivos de política pública. Por otro lado, se debe procurar que la regulación sea un instrumento efectivo, evitando la imposición de cargas excesivas para los usuarios y que, además, proteja sus derechos, brinde seguridad jurídica y contribuya al desarrollo económico y la competitividad del país.

Otro de los hitos importantes en Colombia tiene que ver con la expedición del Decreto 1595 de 2015⁵, en el cual se estableció la obligatoriedad de aplicar buenas prácticas regulatorias en la expedición y/o modificación de reglamentos técnicos, contemplando que “previo a la elaboración, expedición y revisión de un reglamento técnico, la entidad reguladora deberá realizar un análisis de impacto normativo” (artículo 2.2.1.7.6.2 del Decreto 1595 de 2015). Este avance tuvo como fundamento las recomendaciones del documento CONPES 3816 de 2014 en el sentido de incorporar el AIN en la producción de instrumentos normativos. Con la expedición del Decreto 1595 de 2015, entre otros cambios, fue posible **(1)** reorganizar las entidades, roles y funciones del Subsistema Nacional de la Calidad; **(2)** definir explícitamente las funciones de normalización y de reglamentación técnica; y **(3)** establecer el uso del AIN de forma obligatoria dentro del proceso de emisión de reglamentos técnicos en el país.

Para la expedición del decreto mencionado, previamente se solicitó concepto a la Superintendencia de Industria y Comercio (2015), debido a los posibles efectos que los cambios incorporados pudiesen producir sobre la competencia. Ante esto, se destacaron los aspectos positivos de los cambios propuestos, y se resaltaron beneficios asociados a la incorporación del AIN en el proceso de emisión de reglamentos técnicos. Esta norma empezó a regir el primero de enero de 2018, y desde entonces se exige la aplicación del AIN en el proceso de emisión y/o actualización de reglamentos técnicos. Si bien este hecho constituyó un hito destacable en la institucionalización del AIN, actualmente algunas entidades vienen explorando y apropiando la metodología en otros tipos de regulaciones distintas a los reglamentos técnicos como una buena práctica.

⁵ Este decreto modificó el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio 1074 de 2015, y posteriormente fue modificado por el Decreto 1468 de 2020.



Una de las principales barreras identificadas desde la aplicación obligatoria del AIN en 2018 fue el alto costo de aplicar el AIN para hacer correcciones o modificaciones de forma a los reglamentos técnicos, sin que éstas implicaran cambios sustanciales que requirieran análisis y discusiones profundas sobre el ejercicio. Por ello, en una labor conjunta entre el DNP y el Ministerio de Comercio, se expidió el

Decreto 1468 de 2020, que incorporó grandes cambios en la institucionalidad del AIN. En primera medida, se introdujeron dos alternativas metodológicas de AIN (tabla 2), que son aplicables en función de las necesidades regulatorias que se pretendan resolver, definido como un criterio de *gravosidad*⁶.

Tabla 2
Tipologías de AIN diseñadas por el DNP

AIN Completo		
1	Problema	En esta etapa se identifica con claridad el problema que necesita ser solucionado; también se presenta la evidencia de su magnitud y alcance.
2	Objetivos	Se definen los objetivos, las metas y los resultados que se espera obtener con la intervención del Gobierno.
3	Alternativas	Se identifican y describen un grupo de alternativas viables para la solución del problema.
4	Análisis y evaluación de alternativas	Se lleva a cabo una evaluación adecuada y un análisis de los beneficios y costos de cada alternativa viable.
5	Conclusiones y alternativa elegida	Se explica cuál es la alternativa elegida, esta será en la que los beneficios sean mayores a los costos.
6	Implementación y monitoreo	Se provee información sobre cómo sería implementada, monitoreada y revisada la alternativa elegida.
7	Consulta pública	Se debe permitir la participación de los usuarios y grupos de interesados con la situación. Es transversal en toda la elaboración del AIN.

AIN Simple		
1	Problema	Se explica la problemática que se resolverá con la modificación de la regulación.
2	Objetivos	Se definen los alcances de la modificación que se va a implementar: ¿qué se quiere lograr?
3	Justificación de la necesidad	Se deben explicar las razones por las cuales la modificación es necesaria, relacionando los beneficios y costos que puede implicar.
4	Implementación y monitoreo	Se deben definir los indicadores a través de los cuales la regulación será evaluada a futuro.
5	Consulta pública	Se debe permitir la participación de los usuarios y grupos de interesados con la situación. Es transversal en toda la elaboración del AIN.

Fuente: DNP (2021)

Otro de los grandes avances que se logró con el Decreto 1468 de 2020 fue la revisión de calidad metodológica de los AIN por parte del DNP, que debe emitir concepto técnico, de acuerdo con lo siguiente:

“[...] (u)na vez las entidades tengan listo el documento de AIN para someterlo a consulta pública, deberán enviarlo al Departamento Nacional de Planeación para que éste, dentro del mismo plazo establecido para la consulta pública del AIN, emita concepto técnico sobre

la aplicación de la metodología del AIN. Para estos efectos, las entidades solicitarán al Departamento Nacional de Planeación la revisión del AIN.”

⁶ De acuerdo con el Decreto 1468 de 2020, se considera más gravoso cuando “se hace más difícil de cumplir o se hace más exigente para los regulados generando requisitos adicionales y/o costos adicionales para su cumplimiento”, también se considera cuando aumentan los requisitos técnicos del producto o se cambia el procedimiento de evaluación de primera a tercera parte, o cuando se expide un nuevo reglamento técnico.

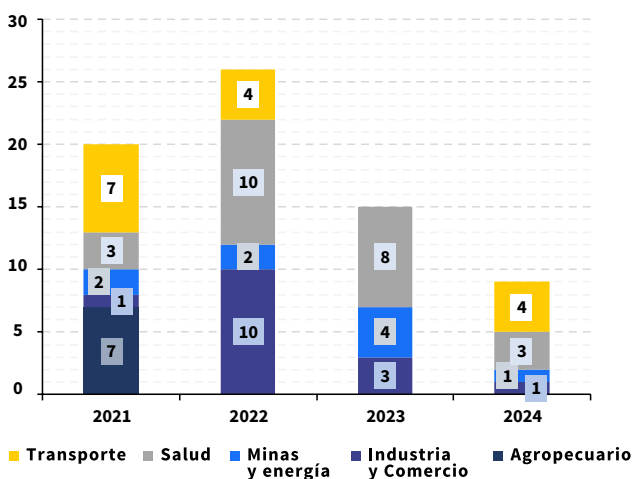


De este modo las entidades deben surtir el proceso de diseño regulatorio⁷ y remitir el AIN al DNP, entidad que entregará un concepto no vinculante⁸ sobre la calidad metodológica del documento.

Surtido el tiempo de transición otorgado para la entrada en vigencia de las disposiciones contenidas en el Decreto 1468 de 2020, a partir de febrero de 2021 se hizo exigible la disposición sobre la emisión de concepto técnico por parte de DNP, sobre la calidad de los AIN elaborados en el proceso de creación y/o modificación de reglamentos técnicos. Para tal fin, el DNP diseñó una serie de herramientas para facilitar y estandarizar la estructura de los documentos de AIN que desarrollen las entidades, entre las cuales se destacan una guía metodológica, plantillas de AIN, así como las rúbricas de calificación para la emisión de conceptos⁹. Estos instrumentos se construyeron de forma articulada, con el fin de que las recomendaciones sugeridas a lo largo de la guía y las plantillas reflejaran los elementos más relevantes a considerar en la revisión metodológica que se adelanta por el DNP a través de la rúbrica.

Así las cosas, dando cumplimiento al artículo 2.2.1.7.6.5. del Decreto 1074 de 2015, modificado por el Decreto 1468 de 2020, entre 2021 y junio de 2023 el DNP ha expedido 53 conceptos técnicos de los AIN realizados previo a la expedición y/o modificación de regulaciones en sectores como transporte, salud, agricultura, minas y comercio.

Figura 3. Conceptos emitidos por DNP según sector de la entidad solicitante, 2021-2023*

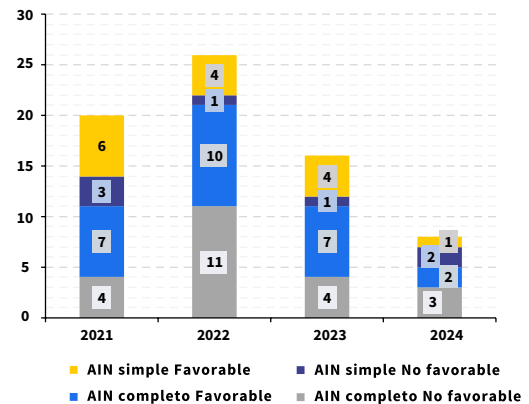


Fuente: Elaboración propia, Equipo de Mejora Regulatoria, Dirección de Gobierno, DDHH y Paz DNP (2023).

*Información con corte a 30 de junio de 2024.

De acuerdo con la figura 4, es posible afirmar que la apropiación en la metodología del AIN *completo* —que en su momento fue la única alternativa disponible— cuenta con unas bases más sólidas debido, quizá, al tiempo que han tenido las entidades para desarrollar capacidades y conocimientos en la metodología, lo que ha permitido contar con una alta proporción de conceptos técnicos favorables. Por el contrario, el AIN *simple* —que se incorporó como un mecanismo para flexibilizar la capacidad de respuesta regulatoria de las entidades en determinadas situaciones— aún representa retos y no genera resultados concluyentes que permitan identificar si el bajo nivel de “favorabilidad” en sus conceptos obedece a las limitaciones en las capacidades de las entidades para implementar el AIN o al desconocimiento de las entidades frente a este recurso metodológico.

Figura 4. Conceptos emitidos por DNP según resultado del concepto, 2021-2024*



Fuente: Elaboración propia, Equipo de Mejora Regulatoria, Dirección de Gobierno, DDHH y Paz DNP (2023). *Información con corte a 30 de junio de 2024.

7 De acuerdo con el Manual de la Política de Mejora Normativa (DAFP, 2022) el diseño de la regulación busca que las entidades públicas de la rama ejecutiva del nivel nacional y territorial con funciones regulatorias realicen un ejercicio previo a la intervención mediante regulaciones, a través del cual se identifique y analice con profundidad el problema de política pública existente, los objetivos a alcanzar y la mejor forma o mecanismo para lograrlo (entre esos, mecanismos regulatorios y no-regulatorios).

8 Artículo 2.2.1.7.6.5: “El concepto del Departamento Nacional de Planeación no es vinculante. Sin embargo, si la entidad no acoge el concepto del Departamento Nacional de Planeación, esta deberá exponer las razones para alejarse de dicho concepto y dichas razones deberán anexarse al documento global de resultado de la consulta pública, junto con la documentación que la entidad debe enviar a Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para la revisión del proyecto de reglamento técnico”.

9 Las rúbricas para la emisión de conceptos de AIN son herramientas diseñados por el DNP para reducir la subjetividad y estandarizar el proceso de revisión de calidad de los documentos con base en unos elementos básicos a identificar dentro del mismo.

En virtud de lo expuesto, puede afirmarse que el Decreto 1468 de 2020 es un hito importante en la implementación del AIN en el país, en tanto crea una institucionalidad que da paso al control en la calidad que ejerce el DNP sobre los AIN que elaboran las entidades regulatorias, así como el rigor metodológico en el uso de la misma. Lo anterior abre la puerta a nuevos mecanismos para asegurar la calidad de las normas, como la verificación de si los proyectos finales de regulación responden efectivamente a los resultados de los AIN desarrollados.

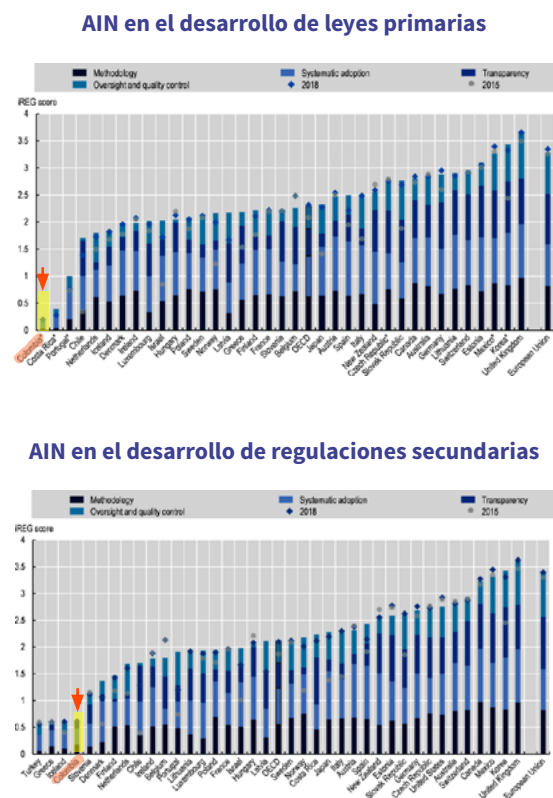
Al respecto, uno de los aspectos que deben fortalecerse en torno al AIN consiste en la integración de esta herramienta y la evaluación *ex post*¹⁰, en tanto desde el diseño se crean los mecanismos e instrumentos para evaluar la regulación. Lo anterior, teniendo en cuenta que la identificación de indicadores de seguimiento desde el diseño de la regulación sirve luego de insumo para el desarrollo de dicha evaluación; y, de la misma manera, los hallazgos de la evaluación se convierten en insumos que pueden potenciarse en el proceso de diseño de las regulaciones posteriores.

El uso del AIN: Países OCDE

De acuerdo con el *Regulatory Policy Outlook* (OECD, 2021), la pandemia por COVID-19 y el acelerado crecimiento de tecnologías emergentes, ha puesto bajo la lupa los criterios convencionales para la construcción de regulaciones. Lo anterior ocurre si se considera que las intervenciones requeridas por los mercados actuales deben ser oportunas, basadas en evidencia y, a su vez, lo suficientemente flexibles para adaptarse a nuevos cambios. Para ello, si bien se tienen avances en el uso de AIN y en la adopción de estrategias estructuradas de consulta pública en los países OCDE, aún existen necesidades y aspectos por mejorar en cuanto a la revisión y evaluación periódica de regulaciones. Tales limitaciones se hacen más visibles cuando miramos en conjunto —y más allá de los instrumentos de política comercial y fiscal—, los instrumentos regulatorios con potencial de uso de este tipo de instrumentos en contraste con los que efectivamente se incorporan en el proceso de producción de regulaciones.

En términos generales, si bien el país ha venido avanzando en la implementación del AIN, se deben hacer esfuerzos mayores en cuanto a su institucionalización a nivel de los actos administrativos de carácter general que expide el ejecutivo (como Decretos, Resoluciones), así como en el legislativo, pues a través de las leyes se dan lineamientos regulatorios muchas veces. Al respecto, entre los años 2017 y 2021, el desempeño del país en cuanto a la aplicación del AIN, comparado con los países OCDE, evidencia retos relevantes, que requieren de mayores esfuerzos institucionales para usar la herramienta en la toma de decisiones regulatorias (ver figura 3), sea desde las actuaciones generales del ejecutivo, como de las del legislativo que impliquen decisiones regulatorias.

Figura 5. Uso de AIN en la emisión de regulaciones en países OCDE, 2021



Fuente: OECD (2021).

¹⁰ La evaluación *ex post* es un análisis que, por una parte, permite establecer si la regulación cumplió con los objetivos para los cuales fue diseñada y si ellos contribuyen a mejorar el diseño de las regulaciones, a la vez que estima sus efectos sobre la economía y la sociedad, propiciando el desarrollo de soluciones costo efectivas a problemas públicos (DNP, 2021).



Aplicación del Análisis de Impacto Normativo (AIN) en comisiones de regulación

En cuanto a la aplicación del AIN por parte de las comisiones de regulación en el país, es importante mencionar que, por su naturaleza de organismos reguladores, la aplicación de herramientas y metodologías para anticipar los impactos de la regulación se viene dando desde la creación de estas entidades, es decir, desde la década de los 90, mucho antes de que Colombia empezara a aplicar la política de mejora normativa.

La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) aplica la metodología de AIN desde 2016, en el marco del proceso de expedición de la Resolución 5161 de 2017. Con la expedición de la Ley 1978 de 2019¹¹ es obligatorio para la CRC utilizar criterios de mejora normativa, incluido el AIN, para la toma de decisiones. En ese sentido, su Política de Mejora Regulatoria¹² incorpora de manera completa la metodología, relacionando entre otros los elementos propuestos por la guía del DNP. Cabe resaltar que el procedimiento de AIN de la CRC es cíclico, debido a que de los resultados de la evaluación *ex post* pueden surgir necesidades regulatorias adicionales. Además, requiere que se trace un plan de implementación para las medidas que, por su nivel técnico, no sean de fácil comprensión o implementación o afecten a los usuarios. Así mismo, el proceso incluye las consultas públicas, las cuales se efectúan al menos en las siguientes etapas del AIN: definición del problema y objetivos, alternativas y propuesta regulatoria, según la complejidad del proyecto regulatorio.

Por su parte, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) aplica la metodología de AIN desde el año 2017, a partir de los lineamientos del documento CONPES 3816 de 2014, pero empleando una metodología propia, compuesta de tres fases. En la primera, se realiza el mapa conceptual, el diagnóstico, se presentan los problemas, objetivos y alternativas, y se somete a consulta pública. En la segunda fase, se evalúan las alternativas, e igualmente, el análisis se somete a consulta. En la tercera fase, se cuenta con el documento de AIN Final, el cual se complementa con la estrategia de implementación y monitoreo (Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, 2021).

Por su parte, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) a partir de la Resolución 39 de 2017 estableció que, para efectos de diseñar la regulación de carácter general, debe publicarse un documento de soporte técnico, que deberá contener como mínimo: **(1)** los antecedentes y las razones de oportunidad y conveniencia que justifican la expedición de la norma; **(2)** su ámbito de aplicación y los sujetos a quienes va dirigida; **(3)** un estudio preliminar sobre la viabilidad jurídica de la disposición; **(4)** un estudio preliminar sobre su posible impacto económico, y **(5)** una matriz con el resumen de las observaciones y comentarios de los ciudadanos y grupos de interés. Lo anterior, en concordancia con lo establecido en el Decreto 1077 de 2015, respecto de las resoluciones de carácter general y proyectos de regulación (tarifarios y no tarifarios)¹³.

Siendo así, se reconoce que estas tres comisiones de regulación cuentan con metodologías propias para establecer un análisis de impacto normativo, aunque no todas tienen un procedimiento estandarizado.

Modelo Integrado de Planeación y Gestión, y Sistema Nacional de Competitividad e Innovación

Tal como lo ha definido el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el *Modelo Integrado de Planeación y Gestión* (MIPG) es un marco de referencia que se ha institucionalizado para fortalecer la gestión de las entidades públicas, con el fin de propiciar en dichas entidades los mejores resultados en cuanto al cumplimiento de metas de desempeño institucional nacional, territorial, sectorial, entre otros (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2021).

¹¹ "Por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones."

¹² Ver Política de Mejora Regulatoria de la CRC: <https://www.crc.com.gov.co/sites/default/files/webcrc/noticias/documentos/documento-politica-mejora-regulatoria-crc.pdf>

¹³ Ver artículo 2.3.6.3.3.8 y s.s." elaboración, expedición y vigencia de resoluciones de carácter general"



A través del Decreto 1299 de 2018, se incluyó la Política de Mejora Normativa dentro del MIPG, ayudando a implementar la política y, en particular, el AIN. Esta inclusión estuvo motivada para promover la implementación de esta política, debido a los incentivos que genera el reporte de avances sobre su implementación, acción que deben adelantar todas las entidades consideradas dentro del ámbito de aplicación de cada política a través del Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión II (FURAG II). A través de esta medición se viene haciendo un seguimiento tanto de las etapas de análisis abordadas en el diseño de las regulaciones, como de las metodologías que emplean las entidades para identificar e implementar intervenciones efectivas a problemas de política pública, lo que en esencia se traduce en el uso del AIN. Con base en este instrumento, el DNP creó el Indicador de Aplicación de Buenas Prácticas Regulatorias - IABR¹⁴, el cual mide el desempeño de las etapas del ciclo de Gobernanza Regulatoria¹⁵ en una escala del 0 al 1. Frente a la etapa de diseño, el IABR de las entidades nacionales pasó de 0,56 en 2019 a 0,70 en 2021; y para las entidades territoriales, pasó de 0,32 en 2019 a 0,50 en 2021 (Departamento Nacional de Planeación, 2023).

Conclusiones y recomendaciones

El *Regulatory Policy Outlook* (OECD, 2021) concluyó respecto de la aplicación del AIN en Colombia que, si bien el Documento CONPES 3816 de 2014 creó el escenario para desarrollar la metodología, esta se aplica principalmente para reglamentos técnicos, lo que implica la inexistencia de requerimiento alguno para elaborar AIN sobre otro tipo de normas, inclusive las leyes emitidas por el Congreso. Por tal razón, sugirió hacer un análisis sistémico de las barreras para adoptar el AIN, a partir del desarrollo y la ejecución de un plan de implementación, que asegure el compromiso político de alto nivel.

Si bien a través del Decreto 1074 de 2015 las entidades que expidan reglamentos técnicos están obligadas a poner los documentos de AIN a disposición permanente del público, mientras que las comisiones de regulación han adoptado metodologías para prever la viabilidad y los posibles impactos de

las regulaciones, jurídicamente no existe una obligación generalizada de utilizar y vincular las recomendaciones resultantes del documento del AIN para la elaboración del proyecto regulatorio. Esto, dado que la normativa lo que tiende a establecer es la obligación de elaborar el AIN, siguiendo los lineamientos dispuestos para llevarlo a cabo. Ante esto, vale la pena revisar de qué manera las entidades incorporan los resultados de los AIN en la construcción de los proyectos regulatorios.

Pese a la ausencia de una norma que vincule esa obligatoriedad, es trascendental considerar el proceso de expedir la regulación como un todo, que se desarrolla en la medida en que se surten las distintas etapas del ciclo de gobernanza regulatoria. En este sentido, si se considera el AIN como una herramienta para identificar los aspectos más relevantes que deben considerarse para causar las menores afectaciones posibles a la sociedad; y, en su lugar, obtener los mayores beneficios, es apenas lógico que este ejercicio sea la base para la formulación del proyecto regulatorio.

Apartarse del análisis y las conclusiones encontradas en el desarrollo de un ejercicio de AIN supone, de un lado, ignorar la evidencia recabada en el proceso de elaboración y, por otro lado, emplear ineficientemente los recursos disponibles en los organismos reguladores, lo cual puede posicionar la herramienta como una barrera para la expedición de las regulaciones y la autonomía administrativa para las entidades. Por lo anterior, deben establecerse disposiciones claras que lleven al efectivo aprovechamiento del AIN en la toma de decisiones.

11

¹⁴ Desagregado por el equipo de Mejora Regulatoria, con base en pivote de respuestas utilizado para el cálculo Índice de Capacidades Regulatorias - ICR del FURAG, medido por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

¹⁵ De acuerdo con la OECD (2011) el ciclo de gobernanza regulatoria es el modelo recomendado a implementar para asegurar la efectividad de la regulación a través del uso y articulación de sus herramientas. De esta manera, el organismo recomienda la adopción del ciclo completo bajo un enfoque basado en evidencia y riesgos identificados.



Ahora bien, partiendo de la necesidad de extender el uso del AIN a otro tipo de normas en el país, es importante analizar previamente la necesidad de ir creando otras modalidades y tipologías de AIN que respondan a la dinámica propia de algunas normas, así como al contexto de los distintos sectores. Adicionalmente, se requiere la designación de una autoridad de supervisión sobre la calidad de los documentos de AIN, que permita hacer un seguimiento riguroso de cara al proceso de formulación y análisis que se lleva a cabo. Otro aspecto importante, de cara a poder establecer ese seguimiento y control de la aplicación de los AIN, tiene que ver con la implementación de herramientas como calculadoras de impacto para determinar objetivamente la necesidad de formular o no un AIN, así como la tipología metodológica más adecuada.

Por último, el éxito de la aplicación del AIN depende de la forma integral como se aborde el seguimiento y la evaluación de la regulación. En consecuencia, se requiere propiciar el diseño e implementación de indicadores en esta fase, con el propósito de monitorear el cumplimiento de los resultados y/o impactos perseguidos por la regulación; así se reúne suficiente evidencia a efectos de evaluar ese cumplimiento posterior a la implementación mediante metodologías de evaluación ex post. Por lo tanto, ha de contarse con equipos que cuenten con las capacidades necesarias para identificar, monitorear y analizar los datos correspondientes.

Bibliografía

- Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. (2021). *Agenda Regulatoria Indicativa 2021 V5*. <https://www.cra.gov.co/sites/default/files/documents/2022-02-ARI%202021%20Versi%C3%B3n%205.pdf>
- Comisión de Regulación de Comunicaciones. (2017, 20 de junio). *Resolución 5161 de 2017, por la cual se establecen las definiciones y condiciones regulatorias de banda ancha en el país, y se dictan otras disposiciones*. <https://vlex.com.co/vid/resolucion-numero-5161-2017-684047181#:~:text=Junio%20de%202017-,Resoluci%C3%B3n%20n%C3%BAmero%205161%20de%202017%2C%20por%20la%20cual%20se%20establecen,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones>
- Comisión de Regulación de Comunicaciones. (2022). *Política de Mejora Regulatoria de la Comisión de Regulación de Comunicaciones*. <https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/webcsrc/noticias/documents/documento-politica-mejora-regulatoria-crc.pdf>
- Comisión Federal de Mejora Regulatoria. (2010). *Manual de procedimientos MIR*. https://www.conamer.gob.mx/APF/Manual_MIR.doc
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2018). *Ley General de Mejora Regulatoria*. <https://www.gob.mx/senasica/documentos/ley-general-de-mejora-regulatoria-299423?state=published>
- Cordova-Novion, C. & S. Jacobzone (2011). Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: The experience from OECD countries, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 19, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kgglrvcpth-en>.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2021, marzo). *Marco General del Modelo Integrado de Planeación y Gestión*. <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/38054865/Marco+General+Sistema+de+Gesti%C3%B3n+-+Modelo+Integrado+de+Planeaci%C3%B3n+y+Gesti%C3%B3n+MIPG+-+Versi%C3%B3n+4+-+Marzo+2021.pdf/9e55fdf6-ef4d-2fd7-36c7-5606500817c1?t=1620912527516>
- Departamento de Negocios, Energía y Estrategia Industrial. (2020). Gobierno de Reino Unido. GOV.UK: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/916918/better-regulation-guidance.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (2014, 2 de octubre). *Mejora normativa: Análisis de impacto. [Documento CONPES 3816]*. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3816.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2021). *Guía metodológica para la elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN)*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Guia_Metodologica_AIN.pdf



Departamento Nacional de Planeación. (2023) *Observatorio de Mejora Normativa*. <https://tinyurl.com/328v6sb9>

Ministry of Government. Framework act on administrative regulations (S.f.) https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=51617&type=part&key=4

Montes, K., y Moreno, L. (2021). *Mejora regulatoria - Análisis de impacto normativo*. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-mejora-regulatoria-analisis-de-impacto-normativo-9789587907728.html>

OECD. (2014). *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa*. OCDE Publishing. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-la-politica-regulatoria-en-colombia_9789264201965-es

OECD. (2021). *Regulatory Policy Outlook 2021*. OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>

Presidencia de la República de Colombia. (2015, 5 de agosto). *Decreto 1595 de 2015, por el cual se dictan normas relativas al Subsistema Nacional de la Calidad y se modifica el capítulo 7 y la sección 1 del capítulo 8 del título 1 de la parte 2 del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto 1074 de 2015, y se dictan otras disposiciones*. [Diario Oficial 49.595 de 2015]. Imprenta Nacional. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019980>

Presidencia de la República de Colombia. (2020, 12 de noviembre). *Decreto 1468 de 2015, por el cual se modifican parcialmente las Secciones 2, 5 y 6 del Capítulo 7 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, en lo relativo a la aplicación del análisis de impacto normativo en los reglamentos técnicos*. [https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30040140#:~:text=DECRETO%201468%20DE%202020&text=\(noviembre%2012\)-,por%20el%20cual%20se%20modifican%20parcialmente%20las%20Secciones%202%2C%205,normativo%20en%20los%20reglamentos%20t%C3%A9cnicos](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30040140#:~:text=DECRETO%201468%20DE%202020&text=(noviembre%2012)-,por%20el%20cual%20se%20modifican%20parcialmente%20las%20Secciones%202%2C%205,normativo%20en%20los%20reglamentos%20t%C3%A9cnicos).

Superintendencia de Industria y Comercio. (2015). *Concepto 15-150915 - 2-0*. <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/15-150915.pdf>

UK Government. (2015). *Small Business, Enterprise and Employment Act*. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/26/contents/enacted/data.htm>



Departamento
Nacional de Planeación

Dirección de Gobierno,
Derechos Humanos y Paz

Subdirección de Gobierno
y Asuntos Internacionales

Mejora Regulatoria

13

@DNP_Colombia DNP Colombia @dnp_colombia
 /departamentonacionaldeplaneacion

Calle 26 No. 13-19
Edificio ENTerritorio

Bogotá D.C., Colombia
Teléfono: (057+1) 381-5000

www.dnp.gov.co