

COMITÉ DE MEJORA NORMATIVA

Sesión XVII
13 de abril de 2021

VERIFICACIÓN DE QUORUM

La reunión fue moderada por Viviana Mora miembro del equipo de Mejora Regulatoria del DNP, entidad que ejerce la secretaría técnica del Comité. A la sesión virtual participaron los siguientes miembros:

- i. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Alta Consejería para la Competitividad)
- ii. Ministerio de Justicia y el Derecho- MinJusticia
- iii. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones - MinTIC
- iv. Departamento Administrativo de la Función Pública-DAFP
- v. Departamento Nacional de Planeación DNP
- vi. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado-ANDJE
- vii. Imprenta Nacional de Colombia

Adicionalmente, participaron como invitados delegados de las siguientes entidades:

- i. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – MinCIT
- ii. Cámara de Comercio de Bogotá
- iii. ANDESCO
- iv. FENALCO
- v. CONFECÁMARAS
- vi. ANDI

ORDEN DEL DÍA

1. Verificación de quórum
2. Ley de Depuración Normativa.
3. Efectividad y la defensa jurídica del Estado- Actos reglamentados expedidos por autoridades nacionales que fueron materia de falla por el Consejo de Estado entre 2014 y 2019
4. Reducción de barreras normativas, propuesta de racionalización de trámites
5. Aplicación de Análisis de Impacto Normativo en los reglamentos técnicos Decreto 1468 de 2020.
6. Propositiones y varios
7. Conclusiones y compromisos

Los representantes de las entidades presentes aprueban de manera unánime el orden del día.



DESARROLLO DEL ORDEN DEL DÍA

1. Ley 2085 de depuración normativa

El Ministerio de Justicia hace una presentación sobre la ley 2085 de 2021, en esta se menciona que la iniciativa legislativa surgió en 2005 a partir de una directiva presidencial que buscaba hacer una depuración del ordenamiento jurídico colombiano y crear el Sistema Único de Información Normativa - SUIN Juriscol, el proceso de elaborar la iniciativa legislativa tuvo varias etapas, pero sólo a partir de 2015 se inicio a consolidar la lista completa de las normas de rango legal expedidas entre 1886 hasta 2014, en ese momento, el Ministerio de Justicia analizó las normas que podían ser objeto de depuración e hizo una clasificación de acuerdo con los 24 sectores de la administración pública y planteó la metodología de depuración en la cual se establecieron unos criterios y un cronograma de trabajo, esta metodología fue validada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Estado la cual dio unos aportes grandes para el proyecto. Posteriormente, las normas fueron remitidas a los 24 sectores para que de acuerdo con los criterios analizaran las disposiciones de rango legal de su competencia y validaran las normas en su integridad. Finalmente, luego de la revisión anterior se redactó el proyecto de ley en 2018 en la Cámara de Representantes y en el Senado, una vez se aprobó el proyecto de ley en estos espacios, fue objetada en uno de sus artículos por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y finalmente se sancionó en el 2021

El Ministerio de Justicia Indica que la ley define la Depuración Normativa, establece la cultura de la legalidad y deroga expresamente algunas disposiciones de rango legal y tiene como objeto la derogatoria de los cuerpos Normativos identificados como obsoletos o en desuso y aquellas que resultaron incompatibles con el régimen constitucional actual. Expresamente se menciona que con esta se derogan cerca de 7000 artículos consagrados en 608 normas de carácter general y abstracto, 143 decretos y 465 leyes.

La ley contiene algunos compromisos de los cuales los mas importante son:

- Los jefes o directores jurídicos de las entidades estatales son quienes establezcan que normas administrativas tienen pérdida de fuerza ejecutoria, con el fin de dejarlas sin efectos mediante otras del mismo rango jerárquico.
- Se consagra la cultura de la legalidad entendida como propósito de crear y profundizar en la comunidad la conciencia del cumplimiento de las normas jurídicas como parámetros de conducta en el marco respecto a la dignidad humana, la libertad y la igualdad.
- El Sistema Único de Información Normativa (SUIN – Juriscol), deberá publicar cada año el listado de las normas derogadas expresamente, declaradas inconstitucionales o ilegales y que no hayan sido reglamentadas a pesar de existir un deber expreso
- Deberán articularse todas las entidades públicas que expidan normas de carácter general y abstracto, con el fin de actualizar el SUIN- Juriscol.



Con la ley se espera obtener los siguientes beneficios:

- Mejorar el conocimiento del ciudadano de los derechos y obligaciones.
- Actualizar o adecuar las normas de acuerdo con la realidad jurídica, económica, cultural, histórica.
- Mejorar el conocimiento por parte de los servidores sobre las competencias y las sanciones de violar las normas por emisión o extralimitación.

El Ministerio de Justicia indica que este ejercicio logra concluir que la Depuración debe ser una obligación de tracto sucesivo del Estado para garantizar seguridad jurídica y que este primer ejercicio de Depuración Normativa debe convertirse en un reto para el conjunto de los poderes públicos en el cumplimiento de la seguridad la libertad y la igualdad.

Así mismo menciona que en línea con este tema se han desarrollado tres ejercicios de Depuración Normativa con los Decretos Únicos con los sectores de Justicia, Deporte, e Inclusión Social y Reconciliación, para este año se tiene proyectado aplicar la metodología a los DUR de los sectores, Cultura, Agricultura, Función Pública y Planeación; y para 2 entidades territoriales las cuales se están definiendo por el Ministerio de Justicia.

En torno a esta presentación se tuvo una propuesta de parte de la Cámara de Comercio de Bogotá junto con FENALCO en la que se indicó publicar las normas derogadas agrupadas por sectores para facilitar la consulta por parte de los interesados. Por otro lado, DNP en línea con la integración del SUIN con las entidades territoriales propuso identificar iniciativas de acciones que vienen llevando algunos territorios como Medellín y Bogotá.

2. Efectividad y la defensa jurídica del Estado- Actos reglamentados expedidos por autoridades nacionales que fueron materia de falla por el Consejo de Estado entre 2014 y 2019

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, realizó una presentación sobre un estudio del análisis del riesgo litigioso del Estado en materia de actos administrativos reglamentarios que desarrolló en conjunto con la Universidad Sergio Arboleda, el objeto del estudio fue determinar la tasa de éxito y la relación condena/pretenición de demandas contra la nación y los riesgos de litigio asociados a la expedición de actos administrativos reglamentarios.

La ANDJE menciona que para el desarrollo del estudio se recopiló la jurisprudencia de carácter general que fue proferida entre el 1 enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2019. El estudio se centró en criterios de nulidad simple, por inconstitucionalidad y por legalidad. Luego de aplicar la metodología se analizaron 490 fallos entre ellos el 96.1% fueron por nulidad, el 3.5% de nulidad por inconstitucionalidad y el 0.4% de control inmediato de legalidad. Así mismo, el 20% de esta jurisprudencia correspondía al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el 18% a Salud y Protección Social, el 14% a Empleo público y el 48% corresponde a otros 21 sectores. Respecto a la tasa de éxito en el 66.5% niega las pretensiones en contra del Estado, en el 20.5% se accedió totalmente a la declaratoria de



nulidad del acto administrativo y en el 12.9% se accedió de manera parcial a la declarativa de nulidad.

Según la ANDJE el estudio pretendía identificar las razones que llevaban a demandar actos administrativos y dentro de los resultados se encontraron 874 razones identificadas, dentro de las cuales 164 fueron sentencias que anulaban y 710 negaban las pretensiones del Estado. Dentro de las causas identificadas más frecuentes se encuentran:

- Problema con el marco de acción previsto en la ley o con otra norma de superior jerarquía.
- Problema de competencia en términos de tiempo, autoridad, materia, finalidad y vigencia.
- Problema de aplicación de precedente constitucional o contencioso administrativo.
- La norma establece un trato diferencial.
- La norma afecta sujetos de especial protección constitucional.
- Problemas con la motivación del acto.
- Problemas de la aplicación de las normas o jurisprudencia especial respecto del procedimiento para expedir la reglamentación.

Así mismo, se menciona que en el estudio se encontró que en promedio el tiempo que duran los procesos de actos administrativos reglamentarios es de 5.91 años y difieren en relación con el sentido de fallo y los medios de control identificados.

Las principales recomendaciones identificadas en el estudio se centran en que es importante hacer seguimiento permanente al comportamiento litigioso de los actos administrativos reglamentarios en el Consejo de Estado, Investigar y analizar el impacto económico de las nulidades de los actos administrativos y hacer un énfasis especial en consecuencias jurídicas de las sentencias en los sectores TIC, Minero Energético y Ambientales, así como definir planes de acción para mejorar la tasa de éxito promedio, priorizando los sectores con menor sustento.

Al final de la presentación de la ANDJE, el DNP interviene mencionando que en el marco del fortalecimiento del proceso de la emisión de actos administrativos se pueden aplicar herramientas tecnológicas que permitan dinamizar los procesos como el SUCOP, en este sentido la entidad indica que viene trabajando una calculadora que permita guiar el desarrollo de la emisión de procesos administrativos teniendo en cuenta los impactos que se tienen sobre la sociedad y la economía y propone que a su vez, puede integrar los lineamientos de litigiosidad.

3. Reducción de barreras normativas, propuesta de racionalización de trámites

Por su parte, la Federación Nacional de Comerciantes FENALCO hace una presentación relacionada con los principales asuntos reportados por el gremio como barreras normativas. En este sentido, reportan 50 trámites y 32 barreras regulatorias relacionados con diferentes temas, sin embargo, se hace especial relevancia en dos de ellos:



- En primer lugar, presentan un problema relacionado con la exigencia del concepto de bomberos en el marco de los requisitos de funcionamiento para los establecimientos de comercio. En este sentido mencionan que las condiciones de seguridad a las que hace referencia el artículo 87 del Código de Seguridad y Convivencia, no están contenidas en ninguna regulación por lo que no se puede facultar a las autoridades locales de definirlas, ya que es un asunto de reserva legal.
El problema identificado surge a raíz de que al no estar determinados los criterios de seguridad, la certificación depende del libre criterio de los cuerpos oficiales de bomberos quienes, a su vez, hacen unos cobros excesivos para emitir la certificación.
- En segundo lugar, presentan una barrera regulatoria relacionada con la propaganda comercial con incentivos la cual obliga al congelamiento de los precios de cualquier producto 30 días antes y 6 meses después de una promoción u oferta con el propósito de no inducir a engaño del consumidor. El gremio resalta que esta norma es “un imposible” práctico, ya que los precios dependen de las condiciones del mercado y de otros factores económicos y sociales. En el 2018 la circular única de la SIC fue puesta en consulta pública para efectos de racionalizar simplificar y mejorar la regulación, y a pesar de reportar la barrera, la disposición no tuvo cambios en cuanto a este artículo.

Finalmente, FENALCO menciona algunos resultados obtenidos a partir de los observatorios regulatorios y legislativos que vienen desarrollando. En línea con lo anterior, durante la legislatura 2020-2021, aumentó dramáticamente el número de proyectos de ley radicados en el Congreso de la República, a la fecha se han radicado 1045 iniciativas (En Senado 469 y en Cámara 576). De todos estos proyectos, menos del 20% se ocupa de temas de reactivación y del mantenimiento del tejido empresarial.

Así mismo mencionan que el gremio hace seguimiento a los proyectos y normativa expedida desde el Ejecutivo y que tengan impacto en la actividad mercantil, en este sentido encuentran que durante 2020 registran 417 proyectos de Resolución, 273 proyectos de decreto, 30 circulares y 23 proyectos de Análisis de Impacto Normativo.

Por otro lado, indican que el gremio hace un monitoreo constante de la regulación a través de los observatorios y mencionan algunos resultados como que, en línea con la declaratoria de los dos estados de emergencia económica, se registraron 87 decretos legislativos e innumerables decretos locales que estaban directamente relacionados con los temas que regulan a los miembros del gremio. Así mismo, que por medio de los observatorios logran identificar los tiempos de consulta a los que están sometidos los proyectos publicados.

Finalmente señalan que como gremio pretenden seguir trabajando y aportando en los ejercicios de simplificación, mejora regulatoria y depuración mediante la implantación de análisis de impacto normativo, así como la expectativa de brindar herramientas para mejorar los procesos de construcción participativa con la participación del sector privado y consideran que es muy importante con la necesidad de visibilizar los esfuerzos de la empresa hacia la autorregulación y las mejores prácticas.

Al finalizar la presentación de FENALCO, el Ministerio de Comercio propuso una mesa de trabajo con la Superintendencia de Industria y Comercio para retomar el tema del problema



relacionado con la exigencia del concepto de bomberos en el marco de los requisitos de funcionamiento. De la misma manera Función Pública pone la disposición de realizar mesas de trabajo para revisar las barreras regulatorias que identifica el gremio.

4. Aplicación de Análisis de Impacto Normativo en los reglamentos técnicos Decreto 1468 de 2020.

Por su parte el DNP hace una presentación sobre la aplicación del Análisis de Impacto Normativo en los Reglamentos Técnicos. Para ello señala los principales vacíos del decreto 1074 de 2015 que llevaron a la actualización del decreto los cuales son:

- Ausencia de lineamiento para el desarrollo del AIN
- No existe una entidad encargada de la revisión de los AIN
- Aplicación de AIN indiferente al proceso de reglamentación técnica que se realice
- Falta de claridad frente a los tiempos de evaluación ex post de los reglamentos técnicos
- Procesos de Consulta Pública no estandarizados
- Falta de claridad frente a la solicitud de un concepto previo al Ministerio de Comercio

Así pues, surge el decreto 1468 de 2020 el cual tiene como objeto el redefinir los lineamientos que faciliten la expedición, revisión y evaluación de reglamentos técnicos, con el fin de asegurar un procedimiento estándar que disminuyera los tiempos destinados para tal fin y facilitara la interacción con las entidades que participan en el proceso. El decreto tuvo una transición de tres meses y entró en vigor el 14 de febrero.

La entidad indica que los principales cambios se concentran en 3 puntos fundamentales

1. Aplicación de un nuevo tipo de AIN que viene siendo el simple. Ahora los reguladores de reglamentación técnica podrán emplear AIN simples o AIN completos en función de la profundidad requerida en el análisis. Este nuevo AIN simplifica el proceso de elaboración del AIN y reduce los pasos que deben aplicarse disminuyendo el tiempo empleado para realizarlos.
2. El DNP revisará el documento final de AIN y emitirá el concepto NO vinculante sobre la metodología desarrollada
3. Se aplicarán evaluaciones ex post de la regulación de acuerdo con el tiempo de vigencia y los cronogramas que se establecen para aplicar esta herramienta

Así mismo, el DNP señala que las principales diferencias en la AIN para la expedición de un Reglamento Técnico están dadas por:

- Al hacer la modificación de un Reglamento Técnico existente, se debe aplicar AIN simple si la modificación es menos gravosa, disminuye algunos requisitos y facilita la evaluación de la conformidad, en contraste, si la modificación es gravosa o implica la adopción de más requisitos y genera cambios en la evaluación de la conformidad se debe aplicar un AIN completo.
- Si se plantea un nuevo reglamento técnico se debe hacer un AIN completo.



- Por su parte, el AIN simple debe contemplar una Consulta Pública de 10 días del documento final y el AIN completo tiene una consulta pública de del problema por 5 días y de documento final por 10 días
- Si es un AIN Simple, el anteproyecto no requiere concepto previo de MinCIT y si es un AIN Completo el anteproyecto definido requiere concepto previo de MinCIT.
- Si es un AIN simple la Notificación internacional es informativa (no recibe comentarios) y si es un AIN completo la Notificación internacional debe hacerse por 60 días calendario para recibir comentarios.
- Tanto el documento final del AIN simple y como el del AIN completo deben ser enviados al DNP para emitir concepto técnico paralelo a la consulta pública del documento final.

Se menciona que el AIN simple consta de 5 etapas las cuales son, explicación de la problemática, definición del alcance de la modificación, justificación de la necesidad, implementación y monitoreo y finalmente la consulta pública. Y que por su parte el AIN completo contiene 7 etapas las cuales son la Definición del problema, la definición de objetivos, la identificación de alternativas, la evaluación de alternativas, la selección de la mejor alternativa, la implementación y monitoreo y la consulta pública del documento final.

De la misma manera se menciona que en términos de la evaluación ex post el Decreto 1468 de 2020 establece que los reglamentos técnicos deberán ser evaluados al menos una vez cada 5 años contados desde la entrada en vigor de la regulación. Los reglamentos técnicos que no hayan sido evaluados y hayan decidido su permanencia durante esos 5 años saldrán del ordenamiento jurídico. En este sentido DNP recomienda diseñar un cronograma de evaluación ex post durante 2021 de las regulaciones que hayan entrado en vigor antes del 31 de diciembre de 2015 y aún no hayan sido evaluadas en línea con el cronograma presentado en el decreto:

- A 2022 iniciar la evaluación ex post de los Reglamentos Técnicos expedidos antes de 2005
- A 2023 iniciar la evaluación ex post de los Reglamentos Técnicos expedidos entre el primero de enero de 2005 y el 31 de diciembre de 2010
- A 2024 iniciar la evaluación ex post de los Reglamentos Técnicos expedidos entre el primero de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2015

El DNP así mismo señala que viene desarrollando algunas herramientas para la aplicación del nuevo decreto como las guías e infografías metodológicas de evaluación ex post y AIN, las plantillas de AIN y el cuestionario diagnóstico el cual permite indicarle a la entidad que AIN procedería dependiendo de las características de la regulación que van a plantear.

5. Propositiones y varios

- La Alta Consejería para la Competitividad invitó a los asistentes pertenecientes al sector privado quienes sean colaboradores a participar en las mesas de trabajo propuestas por a entidad y estar atentos en la recolección de información del Banco



Mundial y el Foro Económico Mundial para el cálculo de los indicadores de *Doing Business* y el índice global de competitividad durante el mes de abril y mayo, de manera que los indicadores se calculen con prontitud.

- El DAFP indica que consultará el avance de la matriz de priorización de ciudades para realizar la articulación.
- Por otro lado, el DNP menciona que compartirá una carpeta conjunta con el material de referencia de los documentos que hagan parte de las sesiones del Comité de Mejora Normativa y que ya está publicada la guía de Análisis de Impacto Normativo actualizada.

4. Conclusiones y varios

Dentro de la reunión se mencionan los siguientes compromisos:

- Programación de una reunión entre DAFP, MinTIC y MinCIT, para articular los temas de priorización de ciudades y de trámites.
- El Ministerio de Justicia trabajará en la identificación según la temática sectorial de normas que fueron depuradas para facilitar la consulta por parte de los interesados.
- Articulación entre la ANDJE Y DNP para trabajar en conjunto en los temas relacionados con la calculadora SUCOP e integrar los lineamientos de litigiosidad.
- Articulación entre DAFP, ANDJE, Presidencia y FENALCO para revisar las barreras regulatorias que el gremio identificó en cuanto a la certificación de bomberos.
- Articulación entre SIC, MinCIT, Presidencia y FENALCO para revisar las barreras regulatorias que el gremio identificó en cuanto al tema de Propaganda Comercial con incentivos y demás barreras normativas identificadas por el gremio.

Finalmente, el Ministerio de Comercio menciona que para adelantar sus compromisos requieren de la participación de varias entidades, por lo cual piden la colaboración del Comité para identificar los puntos focales, y definir la estrategia de Estado Simple Colombia Ágil y la replicar la implementación de la metodología que tiene DAFP para el tema de barreras y trámites.

Darío Rodríguez Pérez

Secretaría Técnica

Grupo de Modernización del Estado

Departamento Nacional de Planeación