



INVENTARIO NORMATIVO Y PRODUCCIÓN REGULATORIA EN COLOMBIA: RETOS Y DESAFÍOS

Laura Villarraga Albino, Estefanía Duque Rincón, María Alejandra Vargas Sandoval, Lewis Enrique Polo Espinosa, José Libardo Mejía Ciro *

La regulación es uno de los instrumentos utilizados por los gobiernos para intervenir en la economía y la sociedad; así se establecen requisitos a los ciudadanos y las empresas, de los cuales se espera su cumplimiento. Sin embargo, expedir normas es un ejercicio continuo y acumulativo que requiere de instrumentos facilitadores de la consulta de las normativas y de herramientas de evaluación que permitan depurarlo, simplificarlo y modificarlo. Por lo tanto, es fundamental contar con un inventario regulatorio —entendido como un registro ordenado y sistemático del conjunto de instrumentos normativos vigentes— que identifique la cantidad, tipo y características de actos administrativos expedidos para facilitar su consulta y el cumplimiento regulatorio (OCDE, 2016).

Por estas razones, algunos países miembros de la OCDE han avanzado en la consolidación de inventarios normativos de calidad adoptando tecnologías que permiten tener repositorios actualizados, accesibles y estructurados que identifican la regulación vigente y están disponibles para consulta de los diferentes actores interesados. Por su parte, Colombia ha presentado avances para tener un inventario normativo consolidado y de acceso libre, aunque este solo contiene normas del nivel nacional; además, existen diferentes repositorios públicos y privados de normas nacionales que dificultan su consulta. En el nivel territorial se presentan dificultades y diferencias en la consolidación de la información, ya que los actos administrativos de carácter general se publican en las gacetas oficiales de cada territorio y no hay un repositorio consolidado que contenga estas normas.

Ahora bien, para garantizar que el inventario normativo se mantenga actualizado se requiere emplear estrategias de evaluación y simplificación, pues se ha identificado que aplicar instrumentos como la revisión del inventario normativo a través de procesos de evaluación están relacionados con incrementos de la innovación, mayor eficiencia del sector empresarial, mejor gobernanza y cumplimiento regulatorio (OCDE, 2009); además, es un principio básico para la implementación exitosa de la Política de Mejora Normativa (OCDE, 2012).

Algunos países como Canadá, Australia y Reino Unido han desarrollado herramientas y estrategias de evaluación y simplificación normativa utilizando formas de revisión programada, *ad hoc* y de gestión, que hoy en día son referentes para mantener actualizados los inventarios regulatorios. Por su parte, Colombia ha hecho diferentes esfuerzos en la aplicación de metodologías de

Ideas generales

Distintos países han realizado esfuerzos para consolidar inventarios normativos únicos, accesibles y han optado por desarrollos tecnológicos que muestran la vigencia, modificaciones y derogaciones de los instrumentos normativos.

Colombia ha hecho esfuerzos en tener inventarios normativos y aplicar herramientas de evaluación, pero aún se dificulta la consolidación de inventarios en el nivel territorial y en la aplicación de herramientas que garanticen su actualización y que muestren tanto la vigencia como la relación de las normas expedidas.

Es importante que se desarrollen capacidades, lineamientos y tecnologías que permitan consolidar un inventario normativo único que contenga las diferentes regulaciones del nivel nacional y del territorial.

*Sobre los autores

Laura Villarraga Albino:

Abogada de la Universidad de los Andes, magíster en Propiedad Intelectual de la misma universidad. Se desempeña como asesora 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. Actualmente se desempeña como asesora del Equipo de Mejora Regulatoria del Departamento Nacional de Planeación.

María Alejandra Vargas Sandoval:

Economista de la Universidad Externado de Colombia, candidata a magíster en Economía Aplicada de la Universidad de los Andes. Se desempeña como asesora del Equipo de Mejora Regulatoria del Departamento Nacional de Planeación.

Lewis Enrique Polo Espinosa

Economista de la Universidad de Cartagena y magíster en Economía de la Universidad de los Andes. Actualmente se desempeña como asesor de los equipos de Mejora Regulatoria y Eficiencia Institucional del Departamento Nacional de Planeación.

José Libardo Mejía Ciro

Economista de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en Economía de la Universidad de los Andes. Actualmente se desempeña como asesor del Equipo de Mejora Regulatoria del Departamento Nacional de Planeación.



simplificación, depuración y evaluación, pero aún presenta dificultades al aplicarlas tanto en el nivel nacional como en el territorial, principalmente porque no se cuenta con un inventario único unificado a nivel nacional y territorial y algunas entidades no cuentan incluso con sus propios inventarios consolidados.

Por ello, el objetivo de esta nota de política es, en primer lugar, identificar algunas referencias internacionales en materia de inventario normativo y evaluación de la regulación que sirven como referentes para el caso de implementación de Colombia. Por otro lado, se busca exponer los principales esfuerzos adelantados por Colombia para la consolidación y actualización de los inventarios normativos. En tercer lugar, se presentan las características de los inventarios normativos en las entidades del nivel nacional y territorial en Colombia a través de los resultados parciales de la Encuesta de Competencias Regulatorias (ECR) y Encuesta de Inventarios Normativos (EIN) 2022, aplicadas por la Subdirección de Gobierno y Asuntos Internacionales (SGAI) de la Dirección de Gobierno, Derechos Humanos y Paz (DGDHP) del DNP. También se identifican los principales retos asociados a la consolidación y actualización oportuna de los inventarios normativos y, por último, se dan algunas recomendaciones para la consolidación de inventarios únicos nacionales y territoriales, para iniciar y/o fortalecer la construcción de sus propios inventarios, necesarios para la evaluación de las regulaciones expedidas.

Referencias internacionales de inventarios normativos y prácticas de revisión

Inventarios normativos internacionales

Según el documento *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria* (OCDE, 2012), es necesario que los países pongan a disposición del público una base de datos completa, gratuita, actualizada y de fácil acceso en materia regulatoria y legislativa, para que los interesados puedan conocer todas las regulaciones y se fomente su cumplimiento. Países como Estados Unidos, Australia, Canadá y Reino Unido han avanzado en el desarrollo de inventarios normativos completos,

actualizados y accesibles, de los cuales presentan a continuación casos relevantes.

Federal Register of Legislation Australia¹

Sitio web administrado y gestionado por la Oficina del Asesor Jurídico Parlamentario, contiene toda la legislación del Gobierno de Australia y sus documentos relacionados desde 1901. El sitio tiene grandes desarrollos como la visualización del texto completo de las leyes, sus modificaciones y las relaciones entre ellas. Además, permite ver las últimas versiones de las normas que están vigentes en formato PDF y están marcadas así: *Versión autorizada, o Autoritario, o Registro Federal de Instrumentos Legislativos*.

Canada Gazette²

Página web del Gobierno de Canadá que informa a los canadienses sobre las operaciones del Gobierno y los involucra en el proceso legislativo. Este incluye estatutos, reglamentos nuevos y propuestos, decisiones de la junta administrativa y avisos públicos. Cuenta con ediciones digitalizadas desde 1841 y además contiene los diferentes proyectos de regulación donde los interesados pueden participar. Una de las principales características de esta gaceta es que las regulaciones se categorizan por sectores y por vigencia; por lo tanto, se facilita la consulta de la regulación vigente por parte de los diferentes actores interesados. La versión oficial de *Canada Gazette* está en inglés y francés y su contenido se encuentra en formato PDF. El sitio web se actualiza trimestralmente en función de los comentarios y tiene una calificación de precisión de publicación de más del 99 % para cada aviso que publican.

Code of Federal Regulations (CFR)³

Portal web del Estado que contiene el texto oficial y completo de las propuestas regulatorias, regulaciones finales, avisos públicos y acciones presidenciales que actualizan diariamente las agencias federales de manera organizada en una sola

¹ Web disponible en <https://www.legislation.gov.au/>

² Web disponible en <https://www.gazette.gc.ca>

³ Web disponible en <https://gov.ecfr.io/cgi-bin/ECFR? page=browse>



publicación. El CFR usa una codificación de las reglas generales y permanentes publicadas en el Registro Federal, también permite identificar la vigencia de las regulaciones; los instrumentos incluidos se dividen en 50 títulos que cubren las áreas temáticas de las reglamentaciones federales. Cada volumen del CFR se actualiza una vez al año y se publica trimestralmente. Se pueden hacer descargas masivas de datos de archivos CFR XML disponibles para el público.

Portal de legislación del Reino Unido⁴

Portal web que contiene la base de datos web oficial de la legislación estatutaria del Reino Unido, el cual muestra regulaciones derogadas, nueva regulación

y modificaciones regulatorias. El sistema se mantiene actualizado, publicando el contenido regulatorio simultáneamente, o como máximo dentro de las 24 horas de su publicación en forma impresa.

Las principales características de los cuatro sitios web anteriores que son sistemas únicos, accesibles y presentan desarrollos tecnológicos que muestran la vigencia, modificaciones y derogaciones de los instrumentos normativos, categorizan las regulaciones según sectores o títulos y, en algunos, casos se logra redirigir a los interesados a las diferentes consultas públicas sobre las propuestas regulatorias que se están desarrollando.

⁴ Web disponible en legislation.gov.uk

Prácticas de revisión del inventario normativo

En términos de revisión del inventario normativo, Australia, Canadá y Reino Unido han avanzado en la aplicación de diferentes herramientas que permiten a los reguladores analizar y evaluar sus regulaciones de forma sistemática y asegurar que el inventario se mantenga con regulaciones necesarias, relevantes y útiles.

Tabla 1 - Prácticas de revisión de inventarios normativos

	Australia	Canadá	Reino Unido
Administración del inventario regulatorio	<ul style="list-style-type: none"> - Limita la cantidad de regulaciones nuevas que pueden emitirse con la regla uno-por-uno⁵. - Reducción de cargas administrativas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Limita la cantidad de regulaciones nuevas que pueden emitirse con la regla uno-por-uno. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se requiere una revisión legal de todas las regulaciones subordinadas cuando estas afecten a las empresas o a un organismo voluntario o comunitario.
Revisiones establecidas en la ley	<ul style="list-style-type: none"> - Cláusulas de caducidad⁶ usualmente de 10 años. - Revisión dentro de los cinco años para todas las nuevas regulaciones con “un impacto económico sustancial o generalizado”. - Requisitos para revisiones ex post para la nueva legislación especifican el tiempo o circunstancias bajo las que se realizará una revisión. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cláusulas de caducidad para la elaboración de leyes. Revisión de marcos regulatorios departamentales cada cinco años. - Medición del desempeño de las regulaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo de caducidad de no más de 7 años, con una revisión después de 5 años en relación con las reglamentaciones subordinadas.
Revisiones ad hoc⁷	<ul style="list-style-type: none"> - Balances de las cargas sobre las empresas⁸ - Revisiones basadas en principios⁹ - Evaluaciones comparativas (benchmarking)¹⁰ 		

Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2018).

⁵ Es un requisito de compensar la misma cantidad de cargas administrativas que se crean cada vez que un cambio regulatorio aumenta los trámites.

⁶ Establecen el tiempo de vida de una regulación.

⁷ Las revisiones ad hoc o de profundidad se centran en encontrar opciones de reforma donde ya se ha identificado una necesidad de llevarla

a cabo. Por lo general, brindan una evaluación integral de los impactos de conjuntos específicos de regulaciones relacionados con una industria o problema como parte del análisis de las opciones de reforma y la formulación de recomendaciones (Comisión de Productividad de Australia, 2011).

⁸ Revisiones que consideran los comentarios y la información proporcionados por las empresas.

⁹ Aplican un principio como el mecanismo de investigación para determinar si una regulación necesita ser revisada.

¹⁰ Comparan las regulaciones entre jurisdicciones e identifican las que se han rezagado o que están en primer lugar en términos de calidad regulatoria.



Así, para promover la revisión de la regulación y mantener inventarios normativos de calidad, algunos países han adoptado herramientas como las reglas uno por uno, la reducción de cargas administrativas, aplicación de evaluaciones *ex post*, cláusulas de caducidad, requisitos para aplicar evaluaciones *ex post* previas a la elaboración de nuevas regulaciones, y revisiones *ad hoc* como el reporte por parte de las empresas, revisiones basadas en principios y evaluaciones basadas en la experiencia de otros países.

Esfuerzos adelantados por Colombia para la consolidación y actualización de inventarios normativos

Desde 2014, luego de la unión entre el Sistema Juriscol del Banco de la República y el SUIN del Ministerio de Justicia y del Derecho, el país cuenta con el Sistema Único de Información Normativa (SUIN-Juriscol) que administra el Ministerio de Justicia y del Derecho, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1427 de 2017¹¹. Según la página del **SUIN-Juriscol**, este sistema permite la consulta virtual de más de 85.000 disposiciones normativas y jurisprudenciales. También se han desarrollado otros sistemas de búsqueda como los siguientes: 1) *Gestor Normativo EVA* del Departamento Administrativo de la Función Pública, que permite la consulta jurídica especializada en normas, doctrina, jurisprudencia y documentos relacionados con temas de función pública, 2) buscador del Senado de la República que contiene leyes de la República y actos legislativos; 3) *Compilación de Normatividad, Doctrina y Jurisprudencia de la Alcaldía de Bogotá* la cual permite buscar contenido jurídico del régimen legal del distrito; entre otros.

De otra parte, para compilar y facilitar la búsqueda y el cumplimiento de los decretos que regulan los sectores de la Administración pública en el desarrollo de la Política de Simplificación Normativa, en el año 2015, el Gobierno logró la expedición de 20 Decretos Únicos Reglamentarios (DUR) sectoriales con la participación de los departamentos administrativos y los ministerios, en los que se incorpora la totalidad de las normas reglamentarias vigentes por sector en un solo cuerpo normativo y han eliminado cerca de 10.000 normas dispersas que estaban vigentes.

A su vez, cumpliendo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: *Pacto por Colombia, pacto por la equidad*, y en garantía del seguimiento y monitoreo de la producción normativa en el país, el Departamento Nacional de Planeación, en colaboración con la Imprenta Nacional, desarrollaron el Observatorio de Mejora Normativa (OMN)¹², el cual muestra la evolución de la expedición normativa en Colombia desde el año 2000 a 2022.

Para tener un inventario actualizado con las normas vigentes que justifiquen sus costos, que sean rentables, consistentes y cumplan con los objetivos de política planteados, es indispensable aplicar herramientas y técnicas de evaluación. Así,

¹¹ Artículo 18. *Funciones de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico*. Son funciones de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, las siguientes:

1. Proponer lineamientos para la formulación de política y metodologías para asegurar que la producción normativa de la Administración pública sea coherente, racional y simplificada, con el propósito de ofrecer seguridad jurídica.
2. Administrar el Sistema Único de Información Normativa (SUIN-Juriscol), o el sistema que haga sus veces, y coordinar la aplicación de la política normativa del sistema.
3. Dirigir la recopilación y actualización de normas y doctrina jurídica con destino al Sistema Único de Información Normativa (SUIN-Juriscol o el sistema que haga sus veces).
4. Hacer seguimiento y verificación de la evolución normativa y de las providencias judiciales que incidan en el ordenamiento jurídico y actualizar periódicamente un registro jurisprudencial que permita conocer el estado del ordenamiento jurídico y su vigencia.
5. Diseñar las políticas de divulgación del sistema normativo y de socialización de la información jurídica, así como difundir las modificaciones que se introduzcan al ordenamiento jurídico colombiano.

¹² El OMN es una iniciativa y estrategia priorizada en el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia, apoyada y construida en conjunto con la Imprenta Nacional de Colombia (INC), con el objetivo de monitorear y analizar el flujo de producción de actos administrativos que se expiden por las entidades de la rama ejecutiva nacional. Enlace de consulta: <https://www.dnp.gov.co/programas/Grupo-Modernizacion-del-Estado/Paginas/Material-de-interes.aspx>



siguiendo las recomendaciones de la OCDE (2012), el país ha venido trabajando e implementado técnicas de evaluación y depuración de la regulación que contribuyen a mejorar la seguridad jurídica y la eficiencia de las regulaciones. Por su parte, mediante la estrategia Estado Simple Colombia Ágil adelantada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Departamento Nacional de Planeación y la Secretaría Jurídica de la Presidencia, se han logrado eliminar cerca de 3.364 trámites, 436 barreras y 880 normas entre 2018 y julio de 2022 a través de la interacción con el sector privado.

Por otro lado, el Ministerio de Justicia y del Derecho, dentro del Programa de Simplificación y Racionalización Normativa, ha coordinado la ejecución de diferentes estrategias y acciones encaminadas a consolidar un inventario normativo coherente, actualizado y de calidad, con el fin de promover la eficiencia de sectores y territorios, disminuir onerosidades administrativas, así como mejorar la gobernanza y el cumplimiento regulatorio. Uno de los logros obtenidos en este programa es la elaboración de una metodología¹³ de depuración normativa para normas de rango legal, la cual fue consultada con la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Como resultado de todo el trabajo anterior, se sancionó la Ley 2085 de 2021, que derogó cerca de 7.000 artículos consagrados en 143 decretos y 465 leyes.

Bajo esta línea, el Ministerio de Justicia adelanta el proyecto de depuración normativa de carácter general y abstracto, que consiste en revisar el ordenamiento jurídico con la finalidad de eliminar las disposiciones de los DUR sectoriales y territoriales que se han tornado obsoletas, que significan duplicidad normativa, que hayan cumplido el término de vigencia establecida y el objetivo para el cual fueron expedidas, o que su fundamento legal haya desaparecido.

Dichos ejercicios se han dado como resultado avanzar en la depuración de 11 DUR de los sectores Justicia y del Derecho; Comercio, Industria y Turismo; Deportes; Inclusión Social y Reconciliación; Agropecuario, Pesquero y Desarrollo Rural, Función Pública; Planeación Nacional; Ciencias, Tecnología e Innovación; Educación; Relaciones Exteriores e Información Estadística. De estos ejercicios, tres

sectores han culminado el proceso de depuración con la expedición del Decreto 1331 de 2020¹⁴, Decreto 889 de 2022¹⁵, Decreto 1042 de 2022¹⁶.

Por su parte, en el nivel territorial, hasta el momento MinJusticia avanza en un proceso con la Gobernación del Valle del Cauca para depurar las ordenanzas departamentales expedidas desde 1991 hasta marzo de 2021. Igualmente, ese trabajo se adelanta con la Alcaldía de Pasto, con la intención de depurar las normas y acuerdos expedidos desde 1991 hasta diciembre de 2021, Gobernación del Atlántico; Alcaldía de Barranquilla y Alcaldía de Bogotá D. C.

Finalmente, para garantizar que las entidades cuenten con información pública y transparente, Colombia expidió la Ley 1712 de 2014, a través de la cual se estableció que las entidades públicas deberán publicar proactivamente en los sistemas de información del Estado “todas las normas generales y reglamentarias”, y define que deberán adoptar un Programa de Gestión Documental en el que se establezcan los procedimientos y lineamientos necesarios para producir, distribuir, organizar, consultar y conservar los documentos públicos. De manera complementaria, la Resolución 1519 (MinTIC de Colombia, 2020) definió las directrices para la organización de la información que se pone a disposición de la ciudadanía. En tal sentido, existe obligatoriedad de contar con documentos normativos identificados y con posibilidad de ser publicados en sistemas de información a efectos de garantizar, sobre todo, el derecho de acceso a la información pública.

¹³ Para más información sobre la metodología de depuración normativa consulte: <https://www.suin-juriscal.gov.co/archivo/MetodologiadeDepuraci%C3%B3nNormativanormasderangolegal2019.pdf>

¹⁴ “Por el cual se realiza una depuración del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector Comercio, Industria y Turismo”.

¹⁵ “Por el cual se depura el Decreto 1084 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación y se dictan otras disposiciones”.

¹⁶ “Por el cual se realiza la depuración del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario”.



Resultados de las encuestas realizadas: Características de los inventarios normativos en Colombia

Al no existir un repositorio único de regulaciones en Colombia en los niveles nacional y territorial, los procesos de consulta y evaluación generalizada de la regulación se dificultan; por ellos, se requiere de esfuerzos para consolidar de manera estructurada inventarios normativos, en concordancia con lo establecido en la Ley 1712 de 2014 y los lineamientos de la Política de Mejora Regulatoria.

Con esto presente, la Subdirección de Gobierno y Asuntos Internacionales del DNP adelantó la aplicación de dos instrumentos durante 2022: la Encuesta de Competencias Regulatorias (ECR) y la Encuesta de Inventarios Normativos (EIN), dirigidas a las entidades del nivel nacional y territorial respectivamente, con el objetivo de identificar el estado y características de los inventarios normativos en cada uno de los niveles de gobierno.

Es importante señalar que como complemento se llevó a cabo la implementación del Observatorio de Mejora Normativa (OMN) que permite analizar la evolución normativa en el país, se desarrolló la ECR, con el fin de identificar las competencias regulatorias de las entidades, las temáticas específicas sobre las cuales recae dicha regulación, así como indagar sobre las actividades adelantadas en cada una de las etapas del Ciclo de Gobernanza Regulatoria (CGR)¹⁷. Este formulario de 90 preguntas incluyó 23 relacionadas con la consolidación y actualización de los inventarios normativos, fue remitido a 81 entidades del orden nacional pertenecientes a los 24 sectores administrativos y fue diligenciada por un total de 53 entidades.

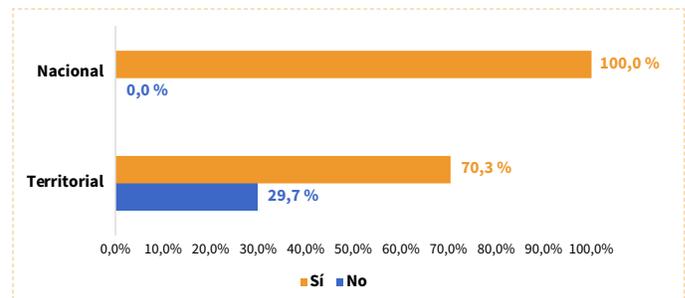
A diferencia de la información de las entidades nacionales, soportada en parte por el OMN, el DNP desconocía el estado de los inventarios normativos en las entidades del nivel territorial. Teniendo en cuenta esta necesidad, elaboró la EIN que contiene más de 50 preguntas relacionadas con los inventarios normativos, con el objetivo de identificar su estado, características, responsables, procedimientos y posible implementación de medidas tecnológicas para su actualización. La encuesta fue enviada a 1.200 entidades públicas del orden departamental, municipal y distrital pertenecientes a las diferentes

categorías territoriales y fue diligenciada por 482 entidades.

Las encuestas diligenciadas durante el primer semestre de 2022 por entidades nacionales y territoriales garantizan la representatividad de los diferentes niveles de gobierno con un nivel de confianza estadística del 95 % y un error del 5 %¹⁸. A continuación, se presentan los principales resultados:

En relación con el porcentaje de entidades que cuentan con inventarios normativos consolidados y actualizados, el 100 % de las entidades nacionales y el 70,3 % de las entidades territoriales señalaron que cuentan actualmente con un inventario normativo (figura 1). El porcentaje de las entidades del nivel nacional podría explicarse por las capacidades técnicas y financieras, así como por el ejercicio efectuado para la expedición de los DUR de los sectores administrativos nacionales. Por su parte, el 30 % restante de las entidades territoriales afirman que entre las principales razones para no contar con dicho inventario se encuentran la ausencia de herramientas para digitalizar los actos administrativos (32,8 %), la falta de personal y/o áreas con capacidades para consolidar dicho inventario (27,6 %), la falta de información (14,7 %) y la imposibilidad de organizar la información digitalizada (18,9 %).

Figura 1 - ¿La entidad cuenta con un inventario normativo consolidado y actualizado



Fuente: Encuesta Competencias Regulatorias (ECR) y Encuesta Inventarios Normativos (EIN) 2022-DNP.

¹⁷ El ciclo de gobernanza regulatoria “permite brindar una lectura integral de todas y cada una de las fases, los actores, las herramientas y las instituciones que intervienen en el proceso de expedición de una nueva norma o la modificación de una existente” (MIPG, 2019).

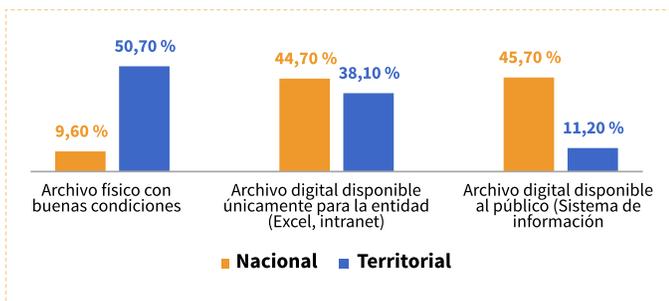
¹⁸ Para cada nivel de gobierno se realizó un muestreo aleatorio por afijación proporcional entre las categorías de gobierno. Este cálculo estableció la muestra óptima para cada nivel de gobierno, obteniendo así resultados representativos en cada nivel y con una significancia estadística del 5 %.



Sobre el lugar de consolidación de los inventarios, se obtuvo que en las entidades nacionales el 45,7 % de los inventarios están en archivos digitales disponibles al público, el 44,7 % en archivos digitales disponibles únicamente para consulta interna de la entidad y tan solo el 9,6 % restante de los inventarios se encuentra en archivos físicos. Ahora bien, de las entidades territoriales que tienen un inventario normativo, el 50 % lo consolida en un archivo físico, cerca del 40 % cuenta con un archivo digital interno disponible únicamente para consulta de la entidad, y el 10 % restante tiene un archivo digital disponible al público.

En estas cifras de inventarios normativos se resalta el alto uso de las TIC por parte de las entidades del nivel nacional con un porcentaje del 95 %. En contraste, para las entidades territoriales se percibe la baja implementación de tecnologías y, en su lugar, el uso de métodos tradicionales como archivos físicos para consolidar y registrar del inventario normativo. Si bien, es importante contar con inventarios normativos, es pertinente que los territorios con acceso a internet los dispongan en formato digital con el fin de facilitar la consulta de actos administrativos a los actores interesados (figura 2).

Figura 2 - Lugar de consolidación del inventario normativo

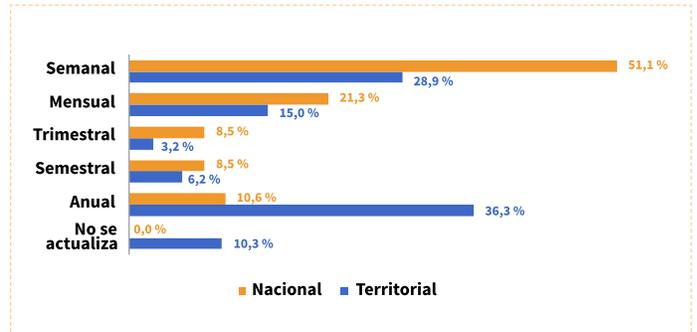


Fuente: Encuesta Competencias Regulatorias (ECR) y Encuesta Inventarios Normativos (EIN) 2022-DNP.

Respecto de la periodicidad con la que se actualizan los inventarios normativos, tal y como se muestra en la figura 3, se observa que las entidades nacionales actualizan sus inventarios, principalmente, en una ventana de tiempo semanal (51,1 %) o mensual (21,3 %), mientras que en el nivel territorial la mayoría de las entidades realiza esta actualización cada año (36,3 %). Además, el 10,3 % de las entidades del orden territorial no hace ninguna actualización, en comparación con las entidades

del orden nacional que manifiestan actualizar sus inventarios periódicamente. Estos resultados indican la necesidad de establecer lineamientos que definan la periodicidad de actualización de los inventarios normativos en todos sus niveles, con el propósito de conocer oportunamente la vigencia de los actos administrativos expedidos por las entidades.

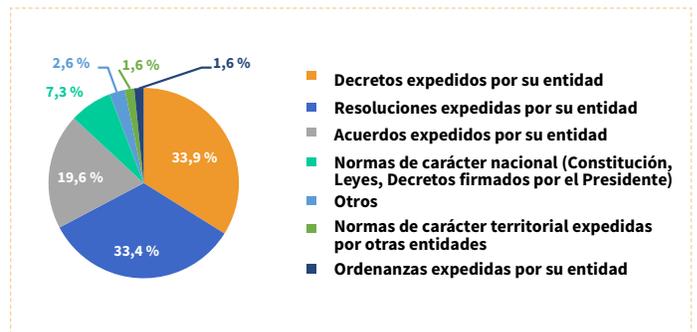
Figura 3 - Término de actualización del inventario normativo en las entidades del orden nacional y territorial



Fuente: Encuesta Competencias Regulatorias (ECR) y Encuesta Inventarios Normativos (EIN) 2022-DNP.

Ahora bien, de acuerdo con los resultados obtenidos en la Encuesta de Inventarios Normativos territoriales, se evidencia que los documentos con mayor participación dentro de los inventarios normativos de las entidades territoriales corresponden a los decretos (33,9%) y resoluciones (33,4%) expedidos por la entidad, seguido por los acuerdos (19,6%), las normas de carácter territorial expedidas por otras entidades (1,6%), y finalmente las ordenanzas expedidas por la entidad (1,6%) (figura 4).

Figura 4 - Distribución de documentos publicados por las entidades territoriales



Fuente: Encuesta Competencias Regulatorias (ECR) y Encuesta Inventarios Normativos (EIN) 2022-DNP.



La EIN también demostró que más del 75 % de las entidades territoriales ha asignado ya sea un profesional o un área encargada para consolidar y actualizar el inventario normativo. Así mismo, determinó que menos del 50 % de las entidades territoriales diferencia los actos administrativos *sustanciales*¹⁹ de los *no sustanciales*²⁰ dentro de sus inventarios y, la misma proporción, cuenta con recursos tecnológicos para consolidar los inventarios. Respecto al modo de llevar a cabo la consolidación y actualización, se evidenció que cerca del 70 % de las entidades no tienen establecidos sus lineamientos. En consecuencia, esa falta de directrices sobre los responsables, etapas y tiempos de consolidación y actualización del inventario propicia la discrecionalidad de los funcionarios e impide fijar estrategias generales que trasciendan a las políticas institucionales de turno.

Principales retos

De acuerdo con el diagnóstico y los hallazgos encontrados en la EIN a continuación se identifican los principales retos asociados a la consolidación, la revisión y la evaluación del inventario normativo en el país.

Creación de un único inventario normativo de carácter público en Colombia

Uno de los principales retos consiste en la creación de un único inventario normativo de carácter público en Colombia que, además de incluir las normas de los niveles nacional y territorial, permita un acceso rápido, fácil, gratuito y oportuno a los actores interesados. La existencia paralela en el país de sistemas como SUIN-Juriscol, liderado por Ministerio de Justicia y del Derecho, y el Gestor Normativo del Espacio Virtual de Asesoría (EVA), del Departamento Administrativo de la Función Pública, entre otros, produce dispersión de la información, confusión en la ciudadanía y en los funcionarios públicos, inseguridad jurídica, así como duplicidad de recursos en el mantenimiento y actualización permanente de los sistemas. Por su parte, en el territorial se evidencian dificultades en la gestión documental de los actos administrativos y en tener

un repositorio centralizado que permita la consulta de las regulaciones vigentes en departamentos, distritos y municipios.

En esta medida, contar con un único inventario normativo en Colombia permitirá, entre muchos otros beneficios, promover mayor transparencia en la divulgación de la regulación, garantizar la seguridad jurídica en los diferentes niveles de gobierno, facilitar los procesos de evaluación y revisión, y dar un manejo eficiente de los recursos públicos.

Interoperabilidad entre las gacetas oficiales y el inventario normativo

Un segundo reto se encuentra en lograr una interoperabilidad entre las gacetas oficiales nacionales y territoriales y el inventario normativo único que se debería consolidar en el país. En cuanto a las regulaciones nacionales, estas entran a ser vigentes una vez se publiquen en el Diario Oficial, mientras que en el nivel territorial sucede lo mismo cuando se publican en las respectivas gacetas oficiales u otros medios disponibles dependiendo del caso; sin embargo, estos repositorios no tienen como objetivo el libre acceso de la información, la indexación de la información y las diferentes prácticas de revisión de vigencia y categorización de información que son asociadas a inventarios regulatorios de calidad en el ámbito internacional.

Hoy en día el Diario Oficial y el Ministerio de Justicia cuentan con un memorando de entendimiento para la transferencia de información que requiere el SUIN, pero como tal no hay una interoperabilidad de sistemas de información que haga eficiente el proceso. En los territorios no se cuenta con una única fuente de información y mucho menos con sistemas que compartan características similares que permitan su interoperabilidad.

¹⁹ Son las normas de carácter general o sustanciales tienen un impacto generalizado de manera externa a la entidad.

²⁰ Son los actos administrativos de carácter interno, administrativo o procedimental; por ejemplo, actos de nombramiento, actos que otorgan vacaciones, etc.



Designar una entidad encargada de establecer lineamientos para consolidar y actualizar los inventarios normativos

Un tercer reto consiste en designar una entidad encargada de establecer lineamientos para la consolidación y actualización del inventario único nacional y territorial, junto con los inventarios de los actos administrativos de carácter general y particular de cada entidad, de tal forma que se dé una articulación completa de la información, dado que actualmente no existe un responsable directo ni experto en la materia. Si bien el artículo 9 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Congreso de la República de Colombia, 2014, Ley 1712) señala que las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal y distrital deben publicar de manera proactiva en los sistemas de información del Estado todas las normas generales y reglamentarias y, por su parte, la Política de Gestión Documental contiene las directrices para el manejo y conservación de documentos, no existen lineamientos claros respecto al inventario único de regulaciones y los procesos asociados tanto a su evaluación como a su revisión.

Contar con información suficiente para mejorar los inventarios normativos y aplicar herramientas de evaluación y simplificación

Un cuarto reto asociado a la consolidación y actualización de los inventarios normativos es contar con información suficiente para conocer el estado actual de los inventarios y las capacidades de las entidades no solo para mejorarlos, sino también para adelantar ejercicios de evaluación y simplificación que permitan mantenerlos actualizados. A partir de los diagnósticos llevados a cabo por el DNP, se identificó que la mayoría de las entidades del nivel nacional cuentan con inventarios disponibles al público, mientras que en las entidades territoriales existen diferencias en términos de capacidades y recursos técnicos y humanos para esta consolidación. Los diagnósticos efectuados le permitirán entonces al DNP y al Ministerio de Justicia y del Derecho fijar lineamientos para la creación de inventarios normativos y estrategias de evaluación y simplificación con base en evidencia y en función de la realidad institucional

de las entidades nacionales y territoriales, a fin de establecer un proceso claro con requerimientos mínimos y estándares de calidad que permita, a su vez, fortalecer los principios de seguridad jurídica, evaluación y transparencia sobre la vigencia de la regulación.

Adelantar estrategias para la depuración y evaluación de los cuerpos normativos

Un quinto reto corresponde a la ausencia de una institucionalidad u obligatoriedad que permita adelantar ejercicios de depuración y evaluación de las regulaciones de forma periódica y permanente. Actualmente, en el nivel nacional las estrategias adelantadas para depurar y consolidar inventarios normativos están enfocadas en los DUR, dejando de lado otro nivel de normativa y a entidades que pueden involucrarse en el sector, pero que expiden normas de otro tipo. Así mismo, tales estrategias corresponden a ejercicios estáticos en el tiempo que no necesariamente tienen una continuidad en el tiempo. En el nivel territorial algunas entidades, debido a sus capacidades y las características de sus inventarios normativos, no pueden adoptar las herramientas y metodologías de evaluación y simplificación, por lo cual es necesario desarrollar herramientas que puedan usar a corto plazo mientras mejoran sus capacidades y la calidad de sus inventarios.

Optimizar las actividades administrativas en las entidades territoriales

Un sexto reto para consolidar inventarios normativos corresponde al bajo desempeño para la aplicación de los lineamientos de la Política de Gestión Documental²¹ en las entidades territoriales. Al analizar los resultados obtenidos en el Formulario Único de Reportes y Avances de Gestión (FURAG) de la Política de Gestión Documental, entre 2018 y 2021 se evidencia que para ese período los puntajes de las entidades del orden nacional oscilaron entre 72,1 y 83,7, en una escala de 100 puntos.

²¹ Conjunto de actividades administrativas y técnicas tendientes a la planificación, manejo y organización de la documentación producida y recibida por las entidades, desde su origen hasta su destino final con el objeto de facilitar su utilización y conservación (DAPF, s.f.).



Al contrastar estos resultados con los 56,6 y los 62,6 puntos obtenidos para este mismo período por parte de las entidades territoriales, y teniendo en cuenta los resultados de la encuesta aplicada por el DNP, se demuestra un posible indicio de la correlación entre la gestión documental y la consolidación de inventarios normativos en las entidades.

Incluir explícitamente la consolidación de los inventarios normativos dentro del ciclo de gobernanza regulatoria (CGR)

Un último reto es la baja visibilidad de la consolidación de los repositorios normativos dentro del CGR, el cual contiene seis etapas: Planeación, Diseño, Consulta pública, Revisión, Publicación y Evaluación. Sin embargo, en la etapa de publicación, solo se fomenta la publicación y difusión del acto administrativo de carácter general en los sitios establecidos por la norma según la naturaleza de la entidad (Diario Oficial o en las gacetas territoriales) para que sea de obligatorio cumplimiento, pero después de la expedición del acto administrativo no se cuenta con una etapa que promueva la gestión documental ni su consolidación ni la actualización de los repositorios normativos. Incluir esta etapa o complementar la etapa de publicación dentro del CGR permitiría visibilizar y promover las buenas prácticas y herramientas para la consolidar y actualizar de inventarios oportunamente.

Recomendaciones

Con base en los retos anteriormente identificados, a continuación se presentan las recomendaciones de mejora identificadas por parte del DNP.

Creación de un único inventario normativo de carácter público en Colombia

De acuerdo con el análisis ya expuesto, es necesario desarrollar un inventario normativo único que contenga las diferentes regulaciones del nivel nacional y territorial, que sea de acceso rápido, fácil, gratuito y oportuno para los actores interesados. Según las referencias internacionales, este inventario, entre muchas características posibles, debe permitir, además de la revisión de vigencia

de las regulaciones, estandarizar y categorizar la información desde su proceso de publicación para velar por una mayor calidad y cumplimiento de la regulación.

Interoperabilidad entre las gacetas oficiales y el inventario normativo

Los esfuerzos por la consolidación de un inventario normativo único en Colombia deben garantizar un trabajo conjunto entre las gacetas oficiales y este repositorio para que los sistemas de información compartan no solo las mismas características, sino que también se facilite la organización y actualización permanente de las regulaciones. Se debe trabajar en desarrollos tecnológicos que permitan articular —a largo plazo— el SUIN-Juriscal con el Diario Oficial y las gacetas territoriales de manera que se logre, junto con evidenciar la vigencia, determinar la relación de las normas como se tiene en algunos países.

Designar una entidad encargada de establecer lineamientos para la consolidación y actualización de los inventarios normativos

Se requiere la expedición de lineamientos para consolidar un inventario único nacional, al igual que para consolidar y actualizar los inventarios normativos de las entidades nacionales y territoriales de acuerdo con los resultados obtenidos en la Encuesta Inventarios Normativos (EIN) 2022-DNP. Lo anterior se recomienda con el fin de establecer lineamientos según la naturaleza de las entidades, las categorías nacionales y territoriales, además de la heterogeneidad existente en términos de recursos técnicos, humanos y presupuestales. Dichos lineamientos deberán determinar, entre otros, el uso de herramientas tecnológicas para reunir los inventarios normativos a efectos de garantizar su accesibilidad, consulta oportuna y salvaguarda de la información; la periodicidad de la actualización, el rol o área responsable de la consolidación y actualización del inventario, así como la diferenciación previa y oportuna entre los actos administrativos de carácter sustancial de los actos administrativos de carácter no sustancial. Esta última diferencia resulta fundamental para concentrar los esfuerzos de las entidades en las



normas de carácter sustancial, determinar el ámbito de aplicación de la Política de Mejora Normativa y evaluar tanto la viabilidad como la vigencia de las regulaciones con impacto en la ciudadanía y las empresas.

Contar con información suficiente para mejorar los inventarios normativos y aplicar herramientas de evaluación y simplificación

Se requiere continuar adelantando ejercicios de recolección de información periódica que permitan evidenciar las características de los inventarios normativos, al mismo tiempo que las capacidades técnicas de las entidades para orientar y apoyar a las entidades en sus procesos de mejora de sus inventarios normativos. Así mismo, se recomienda desarrollar acciones de sensibilización y socialización dirigidas a los funcionarios de las entidades nacionales y territoriales sobre la importancia de consolidar y actualizar los inventarios normativos, así como para formar capacidades para su evaluación y simplificación, encaminadas a facilitar la gestión de las entidades, promover la articulación y corresponsabilidad de las entidades y/o áreas en la actualización del inventario, garantizar el principio de transparencia en la publicación de la información, así como la seguridad jurídica frente a las disposiciones vigentes.

Adelantar estrategias para la depuración de los cuerpos normativos

Es necesario diseñar estrategias de simplificación y depuración permanentes y sistemáticas que permitan realizar depuraciones a otros instrumentos regulatorios (leyes, decretos, resoluciones y actos administrativos) y que vincule a la totalidad de entidades con capacidades regulatorias (Mejía, 2020). En el nivel nacional se ha trabajado en la depuración de los cuerpos normativos sectoriales; sin embargo, es necesario aplicar herramientas metodológicas y tecnológicas adicionales que permitan revisiones automáticas y sistemáticas periódicas y a corto plazo. A su vez, se requieren lineamientos para adelantar eficientemente dichos procesos periódicos y que vinculen a otros cuerpos normativos como resoluciones y circulares en el nivel nacional, ya que las estrategias actuales están enfocadas

únicamente en los DUR. Por otro lado, para las entidades del nivel territorial, se necesita desarrollar herramientas que estas entidades puedan adoptar para mantener el inventario actualizado de acuerdo con sus capacidades y las características de sus inventarios.

Optimizar las actividades administrativas

Se sugiere seguir los lineamientos establecidos por el Archivo General de la Nación y entidades líderes del nivel territorial en referencia a la consolidación de los Programas de Gestión Documental, con el objetivo de facilitar la identificación, gestión, clasificación, organización, conservación y disposición de la información pública, desde su creación hasta su disposición final, a efectos de poder asegurar la consolidación de los inventarios de los documentos asociados a la expedición de actos administrativos, principalmente el acto administrativo definitivo más sus anexos.

Incluir explícitamente la consolidación de los inventarios normativos dentro del CGR

Por otro lado, se recomienda incluir la consolidación de los inventarios normativos dentro del CGR. De esta forma, no solo se podrá visibilizar dentro del ciclo de gobernanza regulatoria la importancia de los inventarios normativos como requisito para la evaluación de la regulación, sino también incluir tanto buenas prácticas como herramientas para consolidar y actualizar oportunamente los repositorios normativos, así como la gestión documental efectiva de los actos administrativos expedidos. Lo anterior permitirá diseñar estrategias para la construcción de los inventarios normativos y facilitar el proceso de evaluación periódica de las regulaciones, siguiendo los principios de evaluación ex post establecidos por la OCDE.

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá Distrito Capital. (2022). Régimen Legal de Bogotá D. C., Compilación de Normatividad, Doctrina y Jurisprudencia. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/index.jsp>
- Australia Productivity Commission (2011). Identifying and Evaluating Regulation Reforms [Identificar y evaluar reformas de la regulación]. <https://www.pc.gov.au/inquiries/completed/regulation-reforms/pdf/regulation-reformdiscussion-draft.pdf>



- Bourle`s, R., Cette, G., Lopez, J., Mairesse, J., & Nicoletti, G. (2013). Do Product- market Regulations. In Upstream sectors Curb Productivity Growth? [Panel Data Evidence For OECD countries]. The Review of Economics and Statistics, 95(5), 1750-1768.
- Congreso de la República de Colombia. (2014). Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 49.084 del 6 de marzo de 2014. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>
- Departamento Administrativo de la Función Pública (s.f.) Gestión Documental. <https://www.funcionpublica.gov.co/gestion-documental>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2022). Gestor Normativo EVA. <https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/gestor-normativo>.
- Departamento Nacional de Planeación (2022a). Encuesta Competencias Regulatorias (ECR) dirigida a entidades del nivel nacional [Manuscrito en preparación]. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (2022b). Encuesta Inventarios Normativos (EIN) dirigida a entidades del nivel territorial [Manuscrito en preparación]. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2022c). Observatorio de Mejora Normativa. <https://www.dnp.gov.co/programas/Grupo-Modernizacion-del-Estado/Mejora-Regulatoria/Paginas/default.aspx>
- Gobierno de Colombia. (2022). Estado Simple Colombia Ágil. <https://www.colombiaagil.gov.co/>
- Ministerio de Justicia y del Derecho de la República de Colombia. (2022). Sistema Único de Información Normativa (SUIN-Juriscol). <https://www.suin-juriscol.gov.co/>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la República de Colombia. (2020). Resolución 1519 de 2020. Por la cual se definen los estándares y directrices para publicar la información señalada en la Ley 1712 del 2014 y se definen los requisitos materia de acceso a la información pública, accesibilidad web, seguridad digital, y datos abiertos. Diario Oficial. 51.521 de 7 de diciembre de 2020. https://normograma.mintic.gov.co/mintic/docs/resolucion_mintic_1519_2020.htm
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018), Análisis ex post de la regulación: Prácticas y lecciones de países de la OCDE. OECD Publishing, París. [https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OCDE%20\(2018\)%20An%C3%A1lisis%20Expost.pdf](https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OCDE%20(2018)%20An%C3%A1lisis%20Expost.pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2012). Recomendación del consejo sobre política y gobernanza regulatoria. OECD Publishing, París. <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016). El ABC de la mejora regulatoria para las entidades federativas y los municipios: Guía práctica para funcionarios, empresarios y ciudadanos. Centro de la OCDE en México para América Latina. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/abc-manual-for-regulatory-reform-spanish-version.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018); (Ministerio Administrativo y de Justicia de Hungría, sin fecha); (Legislation.co.uk, 2015[6]) Secciones 28-32.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2020). Reviewing the stock of regulation (OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/1a8f33bc-en>
- Presidencia de la República de Colombia. (2017). Decreto 1427 de 2017. Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho.” Diario Oficial No. 50.340 del 29 de agosto de 2017.

**DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN****Dirección de Gobierno,
Derechos Humanos y Paz****Subdirección de Gobierno
y Asuntos Internacionales***Mejora Regulatoria*Calle 26 No. 13-19
Edificio ENTerritorioBogotá D.C., Colombia
Teléfono: (057+1) 381-5000www.dnp.gov.co

DNP Colombia



/departamentonacionaldeplaneacion



@DNP_Colombia