

Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

POLÍTICA DE MEJORA NORMATIVA

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Justicia y del Derecho
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Departamento Administrativo de Presidencia de la República
Departamento Administrativo de Función pública
Superintendencia de Industria y Comercio
Archivo General de la Nación
Escuela Superior de Administración Pública

Borrador¹ Elija un elemento.- fecha

Bogotá, D.C., fecha de aprobación

¹ Esta es una versión borrador del documento que será eventualmente presentado a consideración del CONPES. Su contenido no es definitivo hasta tanto no haya sido aprobado por el CONPES, una vez cursado el debido proceso. Por lo tanto, su contenido no compromete al Gobierno nacional con la implementación de las acciones e inversiones aquí presentadas.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Gustavo Francisco Petro Urrego
Presidente de la República

Francia Elena Márquez Mina
Vicepresidenta de la República

Armando Alberto Benedetti Villaneda
Ministro del Interior

German Ávila Plazas
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Pedro Arnulfo Sánchez Suárez
Ministro de Defensa Nacional

Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez
Ministro de Salud y Protección Social

Edwin Palma Egea
Ministro de Minas y Energía

José Daniel Rojas Medellín
Ministro de Educación Nacional

Helga María Rivas Ardila
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

María Fernanda Rojas Mantilla
Ministra de Transporte

Patricia Duque Cruz
Ministra del Deporte

Juan Carlos Florian Silva
Ministro de Igualdad y Equidad

Rosa Yolanda Villavicencio
Ministra de Relaciones Exteriores (E)

Luis Eduardo Montealegre Lynnet
Ministro de Justicia y del Derecho

Martha Viviana Carvajalino Villegas
Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

Eresmid Sanguino Páez
Ministro del Trabajo

Diana Marcela Morales Rojas
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Lena Yanina Estrada Añokazi
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Julián Ruperto Molina Gómez
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Yannai Kadamani Fonrodona
Ministra de las Culturas, las Artes y los Saberes

Yesenia Olaya Requene
Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

Natalia Irene Molina Posso
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Mario Alejandro Valencia Barrera
Subdirector General de Prospectiva y
Desarrollo Nacional

Tatiana Zambrano Sánchez
Subdirectora General de Inversiones,
Seguimiento y Evaluación (E)

Rubin Ariel Huffington Rodríguez
Subdirector General del Sistema General de
Regalías

Subdirector General de Descentralización y
Desarrollo Territorial (E)

Resumen ejecutivo

La Política de Mejora Normativa (PMN) se institucionalizó mediante el CONPES 3816, lo que permitió avanzar en la implementación progresiva de las etapas del Ciclo de Gobernanza Regulatoria (CGR) y sus herramientas asociadas. Sin embargo, la evidencia disponible señala que la calidad de la producción normativa de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial en Colombia es continúa siendo baja. Lo anterior, debido a la baja participación e incidencia de la población en los procesos de producción normativa, el uso insuficiente de herramientas de prospectiva e innovación, las debilidades en los mecanismos de gobernanza y articulación interinstitucional, así como las débiles capacidades de las entidades alrededor de la producción normativa. Estas condiciones reducen la pertinencia, legitimidad y efectividad de las normas, lo cual restringe la capacidad del Estado para responder de manera oportuna, equitativa y adaptada a los retos públicos.

En ese contexto, el presente Documento CONPES, a través de una aplicación integral del CGR, fortaleciendo todas las etapas del proceso de producción normativa desde la planeación hasta la evaluación, se formula con el objetivo de aumentar la calidad de la producción normativa a través de la implementación de cuatro ejes estratégicos: (i) fortalecimiento de los mecanismos de participación, transparencia e inclusión en la producción normativa, para garantizar que los actores sociales incidan de manera efectiva en las decisiones regulatorias; (ii) consolidación del uso sistemático de evidencia, análisis prospectivo, innovación y lenguaje claro en la formulación e implementación normativa, con el fin de mejorar su calidad técnica y jurídica; (iii) fortalecimiento de la gobernanza y coordinación en la producción normativa y (iv) el fortalecimiento de las capacidades institucionales, con el fin de asegurar procesos coherentes, eficientes y técnicamente sólidos.

Dado el carácter transversal de la producción normativa en el país, la implementación de esta política requiere la participación de diferentes entidades, entre ellas el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Departamento Administrativo de Presidencia de la República, el Departamento Administrativo de Función Pública; la Agencia de Defensa Jurídica del Estado entre otros. Estas entidades ejecutarán 60 acciones entre el año 2025 y 2033, con una inversión total estimada de 10.943 millones de pesos.

Clasificación: D63, L51, LL8

Palabras clave: Análisis de Impacto Normativo, Calidad Normativa, Ciclo de Gobernanza Regulatoria, [Consulta pública](#), Evaluación ex post, [sandbox](#).

Palabras clave:

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUCCIÓN..... | 8 |
| 2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN..... | 11 |
| 2.1. Antecedentes..... | 11 |
| 2.1.1. Política de Mejora Normativa (PMN)..... | 11 |
| 2.1.2. Recomendaciones de organismos internacionales y compromisos post acceso OCDE..... | 27 |
| 2.2. Justificación..... | 31 |
| 3. MARCO CONCEPTUAL..... | 35 |
| 3.1. La norma como instrumento de intervención estatal..... | 35 |
| 3.1.1. Ciclo de Gobernanza Regulatoria..... | 36 |
| 3.2. Criterios de calidad de las normas..... | 41 |
| 3.4 Innovación en el proceso de producción normativa..... | 45 |
| 3.3. Transparencia en la producción normativa..... | 47 |
| 4. DIAGNÓSTICO..... | 48 |
| 4.1. Bajos niveles de participación e incidencia de la población en la formulación, expedición e implementación de las normas..... | 48 |
| 4.1.1. Baja transparencia del proceso de producción normativa..... | 51 |
| 4.1.2. Desconocimiento de los actores de interés y sus características en el proceso de producción normativa..... | 54 |
| 4.2. Bajos niveles de identificación de impactos y prospectiva en el proceso de formulación e implementación de la norma..... | 57 |
| 4.2.1. Limitado uso de herramientas de diseño prospectivo en la producción normativa..... | 59 |
| 4.2.2. Mecanismos estructurados insuficientes para hacer seguimiento a la implementación de las normas y verificar su cumplimiento..... | 66 |
| 4.2.3. Limitada incorporación de herramientas de producción normativa innovadoras y de experimentación normativa..... | 69 |
| 4.3. Insuficiencias en los mecanismos de gobernanza de la producción normativa .. | 71 |
| 4.3.1. Debilidades en los esquemas de gobernanza alrededor de la producción normativa y la consolidación de una visión estratégica nacional..... | 72 |
| 4.3.2. Insuficiencia de lineamientos estandarizados para la implementación de los mecanismos de formulación y expedición de normas..... | 76 |

| | |
|---|------------|
| Bajo nivel en el uso, adopción y desarrollo en los sistemas de información asociados a la producción normativa | 79 |
| 4.4. Bajo desarrollo de capacidades institucionales para la producción normativa de calidad e innovadora | 81 |
| 4.4.1. Deficiencias en las capacidades técnicas de los servidores y contratistas en materia de aplicación de buenas prácticas regulatorias. | 82 |
| 4.4.2. Insuficientes incentivos que promuevan el compromiso sostenido de las entidades con la implementación de la PMN | 85 |
| 5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA | 86 |
| 5.1. Objetivo general | 86 |
| 5.2. Objetivos específicos | 86 |
| 5.3. Plan de acción | 86 |
| 5.3.1. Fortalecer los mecanismos de participación, transparencia e inclusión en la producción normativa, para garantizar que los actores sociales incidan de manera efectiva en las decisiones regulatorias. | 87 |
| 5.3.2. Consolidar el uso sistemático de evidencia, análisis prospectivo, innovación y lenguaje claro en la formulación e implementación normativa, con el fin de mejorar su calidad técnica, relevancia y efectividad. | 88 |
| 5.3.3. Fortalecer la gobernanza y la coordinación entre entidades responsables de la producción normativa, con el fin de asegurar procesos coherentes, eficientes y técnicamente sólidos. | 91 |
| 5.3.4. Fortalecer las capacidades institucionales para garantizar una producción normativa de calidad. | 93 |
| 5.4. Seguimiento | 96 |
| 5.5. Financiamiento | 97 |
| 6. RECOMENDACIONES | 98 |
| GLOSARIO | 106 |
| ANEXOS | 108 |
| Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS) | 108 |
| BIBLIOGRAFÍA | 109 |

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Entidades con Responsabilidades en la Política de Mejora Normativa (PMN)

..... ¡Error! Marcador no definido.

Tabla 2 Colombia: Regular para... ¡Error! Marcador no definido.

Tabla 3. Cronograma de seguimiento..... 96

Tabla 4. Costos desagregados por objetivo específico..... 97

BORRADOR

Siglas y abreviaciones

| | |
|--------|--|
| AIN | Análisis de Impacto Normativo |
| ANDJE | Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado |
| CMN | Comité de Mejora Normativa |
| CGR | Ciclo de Gobernanza Regulatoria |
| CONPES | Consejo Nacional de Política Económica y Social |
| CRC | Comisión de Regulación de Comunicaciones |
| DAFP | Departamento Administrativo de la Función Pública |
| DNP | Departamento Nacional de Planeación |
| Dapre | Departamento Administrativo de Presidencia de la República |
| DUR | Decreto Único Reglamentario |
| Furag | Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión |
| IA | Inteligencia artificial |
| MIPG | Modelo Integrado de Planeación y Gestión |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| PMN | Política de Mejora Normativa |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| SIC | Superintendencia de Industria y Comercio |
| SNCI | Sistema Nacional de Competitividad e Innovación |
| Sucop | Sistema Único de Consulta Pública |
| SUIN | Sistema Único de Información Normativa |
| SUIT | Sistema Único de Información de Trámites |

1. INTRODUCCIÓN

A pesar de los avances en la materia, la calidad de la producción normativa de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial en Colombia es baja. Esta problemática se explica principalmente por cuatro factores: (i) los bajos niveles de participación e incidencia de la población en la producción de las normas; (ii) la escasa identificación de los impactos y el limitado análisis prospectivo de los proyectos normativos; (iii) la existencia de mecanismos de gobernanza insuficientes; y (iv) capacidades institucionales limitadas alrededor del proceso de producción normativa. Superar esta problemática es crucial, ya que una baja calidad técnica y jurídica de las normas, restringe el goce efectivo de derechos y el desarrollo productivo, en tanto se generan barreras y restricciones que limitan el desarrollo de nuevas dinámicas productivas y dificultan el ejercicio pleno de derechos.

En Colombia, los primeros avances en materia de mejora normativa permitieron introducir herramientas importantes y valiosas dentro del proceso de producción normativa, sin embargo, se caracterizaron por ser esfuerzos parciales y desarticulados, que no lograron consolidar un enfoque integral de calidad regulatoria. Entre estos desarrollos se destacan las disposiciones orientadas a la eliminación y simplificación de regulaciones y trámites administrativos, la obligación de presentar manifestaciones de impacto regulatorio para la creación o modificación de trámites, y los avances específicos de las comisiones de regulación mediante estudios de impacto económico, agendas regulatorias y procesos de consulta pública. A ello se sumaron iniciativas institucionales como el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT), el Sistema Único de Información Normativa (SUIN), la emisión de conceptos de abogacía de la competencia, así como la obligatoriedad de consulta pública en proyectos específicos de regulación. Sin embargo, de acuerdo con los diagnósticos de la OCDE, estos esfuerzos se implementaron de manera fragmentada y sin una articulación sistémica dentro del ordenamiento jurídico, lo que limitó su efectividad y sostenibilidad.

Atendiendo a ese contexto jurídico, el primer gran esfuerzo por avanzar en el fortalecimiento de la calidad de las normas jurídicas fue la institucionalización de la Política de Mejora Normativa (PMN), entendida como el conjunto de herramientas, lineamientos, buenas prácticas y estrategias orientadas a que las autoridades responsables de expedir normas incorporen parámetros de calidad técnica y jurídica, garantizando que estas sean eficaces, eficientes, transparentes, coherentes y simples. Este proceso se materializó con el Documento CONPES 3816 *Mejora normativa: Análisis de impacto*², el cual tuvo como objetivo central sentar las bases para institucionalizar el Análisis de Impacto Normativo (AIN), como herramienta dirigida a fortalecer la confianza, efectividad y transparencia de la normatividad e impulsó el fortalecimiento en la calidad de las normas a través de cinco líneas de acción: (i) la institucionalización de la política; (ii) la generación y fortalecimiento de capacidades para su

2 Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3816.pdf>

implementación; (iii) la adopción de herramientas del AIN; (iv) la formulación de lineamientos y guías técnicas; y (v) la promoción de mecanismos para la administración y racionalización del inventario normativo. Las acciones derivadas de este documento se ejecutaron en su totalidad hasta 2019. No obstante, sus principales esfuerzos estuvieron enfocados en el AIN y herramientas de simplificación y racionalización, lo que limitó la consolidación de un enfoque sistémico que abarcara todas las fases del ciclo normativo, desde la planeación hasta la evaluación.

Posteriormente, el desarrollo de la PMN ha estado marcado por avances normativos e institucionales. Entre ellos se destacan: La reglamentación de disposiciones de técnica normativa; la creación del Comité de Mejora Normativa; la inclusión de la PMN en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG); la reglamentación del diseño y la evaluación de reglamentos técnicos, la incorporación de dos modalidades de AIN; la implementación del Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) y la adopción de la figura de la depuración normativa y los sandbox regulatorios. Además, se han desarrollado múltiples herramientas metodológicas, como la guía para la elaboración de AIN, evaluación ex post, reglamentos técnicos, consulta pública, lineamientos técnico-jurídicos para la producción normativa, depuración normativa, entre otras. A su vez, los líderes de la PMN, han impulsado estrategias de fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales, orientadas a facilitar la implementación efectiva de la política en las entidades públicas. Cabe destacar que este proceso ha estado influenciado, por un lado, en las buenas prácticas regulatorias promovidas por la OCDE y, por el otro, en las recomendaciones específicas que realizó dicha organización a Colombia en su proceso de adhesión.

Pese a estos avances, la evidencia disponible señala que persisten importantes desafíos en la calidad de la producción normativa en todas las etapas del Ciclo de Gobernanza Regulatorio (CGR). No abordar este problema de política pública implicaría la permanencia de bajos niveles de participación e incidencia de los actores interesados, lo cual afecta de manera negativa la legitimidad, transparencia y apropiación social de las normas. Asimismo, se mantendrían las deficiencias en la identificación de impactos y en la capacidad de análisis prospectivo, generando disposiciones regulatorias que no se ajustan a los rápidos cambios de las realidades jurídicas, económicas y técnicas, lo que reduce su pertinencia, coherencia y efectividad. Adicionalmente, la falta de fortalecimiento de la gobernanza y de las capacidades técnicas en torno a la producción normativa limita la coordinación y articulación interinstitucional, impide la consolidación de un marco regulatorio de calidad y restringe el desarrollo de esfuerzos sostenidos de mejora normativa. En síntesis, esta situación reduciría la capacidad del Estado para responder de manera transparente, efectiva, innovadora y ágil a las necesidades regulatorias del país.

En ese contexto, el presente Documento CONPES tiene como objetivo aumentar la calidad de la producción normativa de las entidades públicas del nivel nacional y territorial con el fin de promover el goce efectivo de derechos e impulsar el desarrollo productivo a 2033, convirtiéndose en una apuesta para avanzar en el fortalecimiento de la PMN a partir de una serie de acciones y articulaciones interinstitucionales a través del

desarrollo de cinco objetivos estratégicos: (i) Fortalecer los mecanismos de participación, transparencia e inclusión en la producción normativa, para garantizar que los actores sociales incidan de manera efectiva en las decisiones regulatorias; (ii) Consolidar el uso sistemático de evidencia, análisis prospectivo, innovación y lenguaje claro en la formulación e implementación normativa, con el fin de mejorar su calidad técnica, relevancia y efectividad; y (iii) Fortalecer las capacidades institucionales y la coordinación entre entidades responsables de la producción normativa, con el fin de asegurar procesos coherentes, eficientes y técnicamente sólidos.

Esta nueva línea de política se articula con el Documento CONPES 3816, al consolidar esfuerzos para el fortalecimiento institucional y promoción de buenas prácticas normativas. Sin embargo, se diferencia sustancialmente en su alcance y enfoque. Mientras el documento CONPES 3816 tuvo como eje la institucionalización de la PMN, con énfasis en la implementación del AIN y en el desarrollo de herramientas para la administración y racionalización del inventario normativo, el presente documento parte de una política con un mayor grado de institucionalización que el que existía en 2014, y se orienta a su fortalecimiento a través de un enfoque integral del CGR, incluyendo etapas como la planeación, la consulta pública y la evaluación ex post. Este enfoque incorpora acciones encaminadas a la participación incidente, el uso sistemático de evidencia, el análisis prospectivo, la innovación normativa y el robustecimiento de las capacidades institucionales tanto de las entidades que implementan la PMN como del liderazgo estratégico de la misma.

En consecuencia, mediante un enfoque integral que implica el fortalecimiento de todas las etapas del proceso de producción normativa³, el presente Documento CONPES busca promover una producción normativa más participativa, transparente, coherente, legítima en función de un desarrollo más justo e inclusivo en aras de propender por el goce efectivo de derechos y el bienestar social. Este esfuerzo está alineado con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 *Colombia potencia mundial de la vida*, especialmente en lo relacionado con la consolidación de un marco normativo moderno y efectivo, que responda a las necesidades del presente y pueda anticipar los retos del futuro (DNP, 2022).

Cabe destacar que esta apuesta de política requiere un gran esfuerzo del DNP, que es el líder de la PMN en el país, por lo que en su gran mayoría las acciones están bajo su liderazgo. Sin embargo, a diferencia del documento CONPES 3816, la gran mayoría de acciones en cabeza del DNP cuentan con el acompañamiento de otras entidades clave para el desarrollo de las distintas acciones propuestas, y adicionalmente, existe un número importante de acciones bajo el liderazgo de otras entidades que, a lo largo de estos años de implementación y desarrollo de la PMN en el país, han sido fundamentales y siguen siendo clave en aras de la coordinación y articulación que requiere esta política.

³ Las etapas del Ciclo de Gobernanza Regulatorio son: La Planeación, diseño, redacción, consulta pública, revisión, publicación y evaluación.

Este documento se desarrolla en seis secciones, incluyendo esta introducción.

La segunda sección presenta los antecedentes y la justificación de la política. La tercera sección expone el marco conceptual que sustenta el enfoque de análisis y abordaje propuesto. La cuarta sección desarrolla el diagnóstico y presenta los factores que inciden en la baja calidad de la producción normativa en el país a partir de tres ejes causales fundamentales. En la quinta sección se define la política pública de mejora normativa, incluyendo sus objetivos generales y específicos, el plan de acción, el esquema de seguimiento y el costo indicativo de implementación. Finalmente, la sexta sección presenta las recomendaciones al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) para la adopción de la política.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

2.1. Antecedentes

En los últimos años, el Gobierno nacional y entidades territoriales ha trabajado en la formulación de diversos instrumentos de política pública para mejorar la calidad de la producción normativa. A partir de estos instrumentos se ha logrado la creación de líneas estratégicas, mecanismos, disposiciones técnicas y reglamentaciones para su adopción, la generación de herramientas de integración y coordinación institucional con otras políticas de Estado y el diseño de herramientas de divulgación y transparencia, entre otros. No obstante, en Colombia persiste la baja calidad en la producción normativa reflejada en los bajos niveles de participación e incidencia de la ciudadanía en dicha producción, la escasa identificación de impactos, el limitado análisis prospectivo de los proyectos normativos; así como en los mecanismos de gobernanza insuficientes y las capacidades institucionales limitadas.

En este orden de ideas, la presente sección tiene como objetivo presentar los antecedentes de política pública y normativos asociados a los avances en materia de calidad regulatoria, así como los antecedentes relevantes en cuanto a estándares y mejores prácticas internacionales orientadas a fortalecer la calidad del marco normativo. Para mayor entendimiento dichos antecedentes se presentan agrupados por temáticas relevantes y en orden cronológico en cada caso. Es importante tener en cuenta que, en una primera etapa, el país desarrolló distintos instrumentos para promover la producción de normas de calidad; no obstante, estos surgieron de manera dispersa y carecían de articulación dentro del ordenamiento jurídico. En respuesta a ello, y a partir de las recomendaciones de la OCDE, particularmente en el diagnóstico realizado en 2014, Colombia institucionalizó la Política de Mejora Normativa (PMN) a través del CONPES 3816 de 2024. A partir de este gran hito, se inició un proceso de consolidación de instrumentos normativos, lineamientos y estrategias que dieron forma a la PMN actual.

2.1.1. Política de Mejora Normativa (PMN)

La Política de Mejora Normativa (PMN) constituye un pilar fundamental para garantizar normas de calidad que respondan a las necesidades sociales y

productivas, evitando que se conviertan en barreras al ejercicio de derechos y al desarrollo económico. Esta política se concibe como un conjunto de buenas prácticas, herramientas y metodologías orientadas a la producción normativa adecuada, pertinente y coherente.

Los primeros avances en materia de mejora normativa en Colombia se remontan a la Ley 190 de 1995⁴, que estableció parámetros para promover la integridad en la administración pública. Ese mismo año, el Decreto Ley 2150 de 1995⁵ eliminó y simplificó regulaciones innecesarias, trámites administrativos o requisitos impuestos por la administración pública, así como el Decreto 1122 de 1999⁶, que reformó y suprimió regulaciones, procedimientos y trámites, estos desarrollos sentaron las bases de una política orientada a la simplificación administrativa, la reducción de cargas para los ciudadanos y el fortalecimiento de la transparencia en la gestión pública. En 2004, el Decreto 2696⁷ estableció que las comisiones de regulación debían adelantar estudios de impacto económico anteriores a la expedición de la regulación, con requerimientos específicos para el caso de los marcos tarifarios y definir una agenda regulatoria anual de carácter indicativo, la cual debía publicarse cada año. Además, señaló que las comisiones debían presentar un informe cada tres años con “un estudio del impacto del marco regulatorio en su conjunto, sobre la sostenibilidad, viabilidad y dinámica del sector respectivo”, y hacerlo público cinco días hábiles luego de su envío a Presidencia. No obstante, estos avances representaron esfuerzos parciales y focalizados únicamente en las comisiones de regulación, lo que limitó su alcance e impacto en la calidad normativa del país.

En 2005, la Ley 962⁸ introdujo la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) para la creación y modificación de trámites, a fin de evaluar los costos de implementación para ciudadanos y empresarios, exigiendo entre otros elementos, la justificación legal del trámite, los beneficios esperados, la inexistencia de alternativas de menor costo y los recursos requeridos para su aplicación. En ese mismo marco, se creó el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT), bajo la premisa de que solo podían exigirse trámites inscritos en él. Ese año, mediante la Directiva Presidencial No. 19, se ordenó también la creación del Sistema Único de Información Normativa (SUIN). Estas iniciativas aportaron al fortalecimiento de la transparencia y el

4 “Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa.”

5 Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

6 “Por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y fortalecer el principio de la buena fe”

7 Por el cual se definen las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación.

8 “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.”

9 “Por la cual se desarrollan ordenes en materia de racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico”

control institucional, al tiempo que consolidaron herramientas para la gestión más eficiente de trámites y normas.

Posteriormente, la Ley 1340 de 2009¹⁰ facultó a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), emitir un concepto ex ante sobre los proyectos de regulación que pudieran afectar la libre competencia en los mercados; sin embargo, para que esta función pudiera ejercerse de manera efectiva, era indispensable que las autoridades regulatorias informaran oportunamente a la SIC sobre la expedición de la norma. En 2010, el Decreto 1345¹¹ contempló directrices de técnica normativa y un Manual para la Elaboración de Textos Normativos, Proyectos de Decreto y Resoluciones, como herramienta técnica. Un año más tarde, la Ley 1437 de 2011¹² estableció el deber de consulta previa para proyectos específicos de regulación. En conjunto, estos avances normativos representaron pasos en el fortalecimiento del control regulatorio, la mejora de la calidad técnica y jurídica de las normas, y la consolidación de mecanismos de participación en el proceso de producción normativa.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014¹³, por su parte planteó que la política regulatoria debía ir más allá de la simplificación administrativa de trámites y concentrarse en la calidad de la regulación. En este marco, propuso extender la política de simplificación a las regulaciones, de manera que estas fueran revisadas bajo criterios de calidad regulatoria. Asimismo, señaló la importancia de dar prioridad a la racionalización sobre la automatización, es decir, revisar tanto las regulaciones como su justificación antes de digitalizar los trámites que de ellas se derivan. Finalmente, destacó la necesidad de revisar de manera integral la regulación económica horizontal¹⁴, incluyendo la regulación sectorial y regional, en lugar de realizar evaluaciones aisladas.

En 2014, la OCDE presentó un estudio sobre la política regulatoria en Colombia en el que reportó los avances alcanzados hasta ese momento y oportunidades de mejora. El informe concluyó que la ausencia de una política regulatoria formal y homogénea a nivel central había llevado a que ministerios y departamentos administrativos desarrollaran de manera aislada sus propias iniciativas de mejora regulatoria, sin contar con una guía estructurada ni con criterios comunes. Como resultado, se generaron

10 "Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia"

11 " Por el cual se establecen directrices de técnica normativa."

12 " Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."

13 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014."

14 Son aquellas normas, reglas o marcos regulatorios establecidos de manera transversal para toda la economía, con el propósito de corregir fallas de mercado, fomentar competencia, mejorar la transparencia y garantizar eficiencia económica. Se diferencia de la regulación sectorial o vertical, que se aplica específicamente a industrias como transporte, energía o telecomunicaciones.

inconsistencias y predominó un enfoque atomizado en lugar de una visión de gobierno completo. En este sentido, la OCDE señaló que el objetivo de una política normativa en el país debía ser la creación de una cultura de mejora regulatoria en todo el Estado, lo cual requería un compromiso político al más alto nivel (OCDE, 2014).

Todo lo precedente evidencia que el país había avanzado en una serie de instrumentos para la producción de normas de calidad, sin embargo, estos se encontraban dispersos y desarticulados en el ordenamiento jurídico, en esa medida, atendiendo al marco jurídico de la mejora normativa y el diagnóstico realizado por la OCDE, se formuló el Documento CONPES 3816 con el propósito sentar las bases para institucionalizar la Política de Mejora Normativa, aplicando herramientas que permitieran diseñar normas de mejor calidad a partir de evidencia, constituyéndose en el primer gran hito de la política,

El Documento CONPES identificó que la baja calidad de la producción normativa generaba efectos adversos que comprometían la seguridad jurídica y la capacidad del Estado para cumplir sus objetivos. En esa línea, se señalaron diversos efectos negativos asociados a este problema, entre ellos, la falta de claridad y las contradicciones normativas, que derivaban en altos costos de cumplimiento debido a la incertidumbre frente al marco normativo aplicable, así como en dificultades para la construcción, interpretación e implementación de las normas. Asimismo, se evidenció el desconocimiento de los impactos derivados de la producción normativa, atribuible a la ausencia de un uso sistemático de herramientas de medición de impacto, necesarias para evaluar la eficiencia del Estado y el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 334 de la Constitución Política (DNP, 2014).

Asimismo, se evidenció deficiencias en materia de transparencia y participación ciudadana dentro del proceso normativo debido a la incipiente implementación de mecanismos de participación en la expedición de normas, sumado a una baja difusión, efectividad y heterogeneidad en dichos procesos. Adicionalmente, la ausencia de lineamientos unificados en términos de plazos, criterios y metodologías para la retroalimentación de comentarios, junto con la falta de diseño de consultas adaptadas a las diferencias poblacionales y la publicación voluntaria de la información previa, restaban transparencia al proceso normativo (DNP, 2014).

Bajo este contexto, el Documento CONPES 3816 reconoció varias causas asociadas al problema. Por un lado, se identificó la falta de coordinación nacional en el proceso normativo, pues no existía una instancia a nivel nacional que articulara de manera efectiva este proceso. Por otro lado, se encontró que las entidades carecían de una herramienta sólida para el diseño de normas, y que existían barreras derivadas de una difusión limitada y heterogénea de mecanismos de consulta pública. También se encontró que las entidades responsables de la producción y supervisión normativa tenían capacidades limitadas y que no existía un inventario normativo consolidado en el país, lo que dificultaba la depuración y racionalización de las normas. Además, se evidenció una falta de coordinación y articulación tanto intra como interinstitucional, que es un principio

para la mejora de la producción normativa. La poca racionalización de trámites, la falta de obligatoriedad del AIN, y las oportunidades de mejora del Sistema Único de Información Normativa (SUIN) a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho, fueron factores adicionales que se señalaron en el momento.

Teniendo en consideración lo señalado, la principal apuesta del documento CONPES 3816 fue generar capacidades institucionales para implementar la metodología de AIN en el proceso de emisión de normas. Para ello, se propuso diseñar un arreglo institucional que coordinara, promoviera y planeara la PMN. Además, se buscó capacitar a los funcionarios públicos para fortalecer las habilidades de quienes diseñan las normas, realizar pilotos de AIN para evaluar y ajustar la metodología, fortalecer la consulta pública para mejorar la participación ciudadana y la transparencia en el proceso normativo, y administrar y racionalizar el inventario normativo desarrollando mecanismos y herramientas para la gestión eficiente del marco regulatorio.

No obstante, la PMN no se agota en el Documento CONPES 3816. Más allá de este primer gran hito, la política se entiende como un marco integral que reúne disposiciones normativas, lineamientos, buenas prácticas, herramientas, metodologías y estrategias orientadas a una producción normativa de calidad, adecuada, pertinente y coherente con el fin de responder de manera efectiva a las necesidades sociales y productivas del país.

Entre las herramientas normativas que desarrollan la PMN, se destaca el Decreto 1081 de 2015¹⁵, el cual establece disposiciones de técnica normativa para los actos administrativos de carácter general con firma del presidente de la República. Su propósito es racionalizar la expedición de normas, proporcionar seguridad jurídica, evitar la dispersión normativa y optimizar los recursos institucionales. Entre sus principales disposiciones se encuentran la memoria justificativa, la abogacía de la competencia, el deber de consulta y la agenda regulatoria, todas orientadas a construir un ordenamiento jurídico más coherente y estructurado. Sin embargo, el Decreto 1081 presenta algunas debilidades en el alcance de la memoria justificativa y de la agenda regulatoria. En primer lugar, limita la obligación de elaborar la memoria justificativa únicamente a los actos administrativos de carácter general suscritos por el Presidente, dejando por fuera otros actos que también pueden tener un alto impacto y que, sin esta herramienta, carecen de un soporte importante y sólido de diseño normativo. Adicionalmente, en lo referente a la agenda regulatoria, el decreto establece disposiciones generales sobre su consolidación, pero omite lineamientos claros para su formulación y publicación.

En continuidad con este proceso de fortalecimiento institucional, es importante señalar que la PMN ha sido incorporada en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) mediante el Decreto 1299 de 2018¹⁶. La inclusión en el MIPG se dio con el objetivo de promover el uso de herramientas y buenas prácticas regulatorias, a fin de lograr que las normas expedidas por la Rama Ejecutiva del Poder Público, en los órdenes nacional y territorial, revistan parámetros de calidad técnica y

³ "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.

jurídica. La incorporación buscó dar cumplimiento a los lineamientos definidos por el Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional¹⁷, con miras a que las normas resulten eficaces, eficientes, transparentes, coherentes y simples, en aras de fortalecer la seguridad jurídica, el emprendimiento, la productividad, el desarrollo económico y el bienestar social.

Desde la inclusión de la PMN en el MIPG, su evaluación ha venido ampliándose progresivamente. En 2022 fueron evaluadas 62 entidades nacionales y 129 territoriales, para un total de 191. En 2023 se mantuvo el mismo número de entidades evaluadas (62 nacionales y 129 territoriales). Finalmente, en 2024 el alcance aumentó a 90 entidades nacionales y 139 territoriales, alcanzando un total de 229 entidades evaluadas, permitiendo evaluar el nivel de implementación de la PMN. No obstante, persiste el reto de consolidar esfuerzos orientados al análisis de los resultados del FURAG en temáticas clave, como la participación ciudadana.

Ahora bien, en cuanto a avances en institucionalidad, se destaca la creación del Comité de Mejora Normativa (CMN) mediante el Acuerdo 005 del 2018 del Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional (CGDI), como escenario de articulación entre sus entidades, para proponer lineamientos y acciones sobre la PMN al CGDI. Su propósito es servir como instancia de carácter permanente y de articulación entre las distintas entidades que lo conforman a efectos de estudiar temas de mejora normativa, no obstante, el diseño del Comité no exige que los delegados cuenten con facultades de decisión, lo que en la práctica ha limitado su efectividad, como se detalla más adelante en el diagnóstico de este documento.

Hasta el 23 de marzo de 2023, el CMN había realizado 26 sesiones ordinarias y 2 extraordinarias., las temáticas abordadas en el CMN, se resumen en los siguientes ejes: (i) Estado de avance de iniciativas de Estado Simple Colombia Ágil, Depuración Normativa, digitalización y racionalización de trámites y reducción de barreras normativas, (ii) Implementación de herramientas como el Observatorio de Mejora Normativa y SUCOP (iii) Estado de avance de la PMN, incluyendo su Institucionalización, evaluación y actualización de la política, aplicación de Análisis de Impacto Normativo, Guía metodológica de publicación y divulgación de los actos administrativos, evaluación ex post de la regulación, Guías de Publicación y Depuración y apuestas y retos de la política de mejora normativa, (iv) Temas operativos y de gestión del CMN, tales como el plan de acción, lineamientos del reglamento interno y articulación con otras instancias, (v) Estudios y análisis como el fortalecimiento de las Comisiones de Regulación y Superintendencias, efecto de la regulación sobre el PIB, resultados de consultorías sobre temáticas como Regtech y Suptech, otros, (vi) Revisión y análisis de proyectos de ley, reglamentos técnicos, decretos, otros y (vii) Compromisos y recomendaciones post acceso OCDE como líneas de acción para el cumplimiento de los compromisos y recomendaciones en materia de Consulta

Pública,¹⁶ esta amplitud de temas refleja una agenda extensa y fragmentada en el CMN, lo que resalta la necesidad de focalizar prioridades y diseñar mecanismos de coordinación que fortalezcan la gobernanza en la producción normativa.

Ahora bien, para analizar estudios e indicadores relacionados con la PMN, el DNP desarrolló el Observatorio de Mejora Normativa (OMN)¹⁷ en el año 2019¹⁸, el cual recopila información sobre la producción normativa, evalúa su alcance y sus repercusiones económicas, y monitorea los indicadores y herramientas relacionados con la mejora normativa. Cuenta con un visualizador con el avance de la producción normativa, la revisión de vigencia de las normas en el SUIN, indicadores de regulación, la medición de la PMN a nivel nacional y territorial, datos relacionados con la PMN a nivel nacional y territorial, datos relacionados a la consulta pública, inventarios normativos y competencias regulatorias lo cual contribuye a brindar a los usuarios el cual recopila información sobre la producción normativa, evalúa su alcance y sus repercusiones económicas, y monitorea los indicadores y herramientas relacionados con la mejora normativa. Cuenta con un visualizador con el avance de la producción normativa, la revisión de vigencia de las normas en el SUIN, indicadores de regulación, la medición y datos relacionados con la PMN a nivel nacional y territorial, datos referentes a la consulta pública, inventarios normativos y competencias regulatorias lo cual contribuye a brindar a los usuarios información e indicadores clave y permite identificar tendencias para la toma de decisiones informadas, sin embargo en la actualidad no cuenta con una visualización de los trámites y procedimientos administrativos, lo que representaría un progreso significativo en el análisis de los avances de la PMN.

Es importante resaltar que el CONPES 3816, que finalizó sus acciones en 2019, no solo estableció un marco sólido para la mejora normativa en Colombia, sino que también sentó las bases para un Estado más eficiente, transparente y participativo. Al fortalecer la coordinación institucional, capacitar a los funcionarios públicos y fomentar la participación ciudadana, este documento se convirtió en un pilar fundamental para la construcción de un sistema normativo más coherente y efectivo. La implementación de estas estrategias no solo ha buscado mejorar la calidad de las normas, sino también restaurar la confianza en la gestión pública, promoviendo un entorno donde las normas sean claras, consistentes y alineadas con los objetivos de desarrollo del país. Por tanto, en cuanto al avance en la adopción institucional de la PMN establecida en dicho CONPES, se han logrado pasos relevantes que han permitido posicionar la mejora normativa en diversas entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial.

16 https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PublishingImages/La_Entidad/Directivos/Direcciones/Direccion-gobierno-ddhh-paz/2023-08-08-sesiones-comite-mejora-normativa.pdf

17 Disponible en: https://www.dnp.gov.co/LaEntidad/_subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-gobierno-ddhh-paz/Paginas/observatorio-de-mejora-normativa.aspx

18 El Observatorio de Mejora Normativa nace mediante el Acuerdo Interadministrativo de Asociación N.º 556 de 2019, suscrito entre el Departamento Nacional de Planeación y la Imprenta Nacional.

Por su parte, en materia de incorporación de herramientas para la evaluación y mejora continua de la norma se cuenta con el Decreto 1468 de 2020¹⁹ el cual establece mecanismos fundamentales como el AIN, en sus versiones simple y completa, así como la evaluación ex post. En particular, frente a los reglamentos técnicos, el decreto impone la obligación a las entidades reguladoras de adoptar buenas prácticas que prevengan la creación de obstáculos innecesarios al comercio. Así, exige la realización de un AIN simple para modificaciones normativas que reduzcan cargas regulatorias, y un AIN completo cuando se trate de nuevas regulaciones o cambios que incrementen dichas cargas. El decreto también asigna al DNP la función de revisar la calidad técnica de los AIN y emitir un concepto no vinculante sobre su contenido metodológico, en ese sentido, entre 2021 y 2024, emitió 79 conceptos (41 favorables y 38 desfavorables), mientras que, en 2025, hasta la fecha 17 de agosto, se han expedido 11 conceptos (7 favorables y 4 desfavorables). Si bien el decreto representa un avance significativo en el diseño normativo, el AIN presenta bajos niveles de desarrollo en entidades a nivel nacional y territorial, lo que hace necesario consolidar acciones para aumentar su uso.

En materia de consulta pública, el DNP desarrolló e implementó el SUCOP en el año 2020, con el fin de centralizar los ejercicios de consulta pública de los proyectos normativos y agendas regulatorias. A través de esta plataforma, entre mayo de 2019 y mayo de 2025, se han realizado 802 consultas públicas de 42 entidades de orden nacional y territorial, obteniendo cerca de 6.079 comentarios en la consulta de agendas regulatorias, proyectos normativos, AIN ex ante y ex post, depuración normativa y documentos CONPES. El SUCOP ha permitido promover la estandarización, trazabilidad y transparencia de la participación ciudadana en el proceso de producción normativa de entidades de la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial. No obstante, presenta limitaciones importantes por cuanto no dispone de herramientas que permitan coordinar de manera efectiva a las entidades con competencias concurrentes en un mismo proyecto normativo. Tampoco genera alertas sobre posibles duplicidades o contradicciones normativas. En consecuencia, su aporte a la coordinación en la producción normativa resulta limitado, pese a su potencial. Asimismo, es importante recalcar que el uso del SUCOP, es una buena práctica para las entidades públicas teniendo en cuenta que no existe disposiciones normativas que contemplen su obligatoriedad, lo que limita su alcance como se profundiza más adelante en el diagnóstico.

Por su parte la Resolución 1519 de 2020 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones MinTIC²⁰ en su Anexo 2, se establece que las autoridades podrán publicar sus proyectos normativos a través del SUCOP. Esta disposición facilita la centralización de las consultas públicas en un solo portal web,

¹⁹ Por el cual se adiciona el título 8 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, para establecer la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.

²⁰ “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.”

promoviendo así una mayor participación ciudadana y el acceso a la información normativa en condiciones de equidad y transparencia. No obstante, al tratarse de una disposición de carácter facultativo y no obligatorio para las entidades públicas, su alcance y nivel de adopción resultan limitados.

Posteriormente, la Ley 2069 de 2020²¹ estableció los mecanismos exploratorios de regulación para modelos de negocio innovadores en industrias reguladas, herramienta que evalúa el funcionamiento y los efectos de nuevas tecnologías o innovaciones en la regulación vigente, para determinar la viabilidad de su implementación y/o la necesidad de establecer una flexibilización del marco regulatorio existente o la simplificación de los trámites. En desarrollo de esta ley, el Decreto 1732 de 2021²², reglamentó los sandboxes regulatorios y creó el Comité técnico para el desarrollo de mecanismos exploratorios de regulación dentro del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. Su propósito es promover la adopción del sandbox, para contribuir de esta manera a consolidar un ambiente propicio para el emprendimiento, la innovación y los negocios en general. El desarrollo de los sandboxes constituyó un avance significativo en la mejora normativa del país, al introducir prácticas más flexibles y adaptativas frente a los retos de la transformación digital y la innovación tecnológica. No obstante, persisten desafíos para ampliar el uso de otras herramientas innovadoras de diseño normativo, como los *testbeds* o los *innovation hubs*, que permitan responder de forma anticipatoria y efectiva a los desafíos regulatorios actuales.

En 2021, en el marco del fortalecimiento de la Política de Mejora Normativa (PMN), desde 2021, se desarrolla el Concurso de Buenas Prácticas Regulatorias, una estrategia orientada a reconocer, visibilizar y compartir las experiencias exitosas de entidades públicas y privadas que implementan mecanismos, herramientas y metodologías de mejora regulatoria. Este concurso, realizado por el DNP con el apoyo del Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, ha tenido cuatro ediciones, en las que se han registrado avances significativos: en 2021 se postularon 54 iniciativas, en 2022 fueron 49, en 2023 un total de 46 y en 2024 se alcanzaron 71 postulaciones.

El concurso ha impulsado el desarrollo de iniciativas en diversas categorías, entre ellas: Adopción Institucional de la Política, Análisis de Impacto Normativo, Evaluación Ex Post, Consulta Pública y Participación, Inventario y Depuración Normativa, Simplificación e Innovación Regulatoria, e Iniciativas del Sector Privado. Esto ha representado un incentivo para fortalecer la implementación de las herramientas de mejora normativa y, al mismo tiempo, ha creado un espacio para visibilizar y compartir los avances regulatorios alcanzados por entidades del orden nacional y territorial. Sin embargo, resulta necesario generar otros mecanismos de incentivo que promuevan la adopción sostenida de

21 "Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia"

22 "Por el cual se reglamenta el artículo 5 de la Ley 2069 de 2020, en relación con los mecanismos exploratorios de regulación para modelos de negocio innovadores en industrias reguladas y los ambientes especiales de vigilancia y control o sandbox regulatorio, y se adiciona el Capítulo 19 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015"

buenas prácticas normativas, de manera que las entidades encuentren motivaciones claras para implementar y consolidar estas herramientas.

De manera complementaria en materia de fortalecimiento institucional, entidades líderes en la implementación de la PMN²³ han expedido metodologías, lineamientos y estrategias para establecer buenas prácticas en la expedición de actos administrativos de carácter general para las entidades de la rama ejecutiva. El DNP ha desarrollado los siguientes lineamientos: En 2015 formuló la Guía de Lenguaje Claro para servidores públicos de Colombia²⁴, es un documento que orienta sobre cómo comunicar e informar de manera clara, así como sobre las pautas para redactar en lenguaje claro con el fin de mejorar la comunicación entre el Estado y la ciudadanía. La guía ofrece esquemas para organizar ideas, estructurar documentos, revisarlos y validarlos, constituyéndose en una herramienta de referencia que promueve la transparencia al facilitar la comprensión ciudadana de los textos normativos.

En el año 2021, se desarrolló la Guía metodológica para la elaboración de AIN²⁵, es un instrumento que proporciona un marco detallado para la creación y aplicación del AIN en el diseño de regulaciones. Su objetivo es asegurar que las normas sean diseñadas de manera eficiente y efectiva minimizando sus posibles impactos negativos. La guía desarrolla las etapas de elaboración de AIN simple y completo y establece los principios que se deben tener en cuenta en su desarrollo. Esta guía es una herramienta clave para contar con criterios metodológicos para su desarrollo y aplicación. Si bien la guía metodológica de AIN representó un avance importante, aún es necesario desarrollar insumos complementarios para otras herramientas de diseño normativo, como la memoria justificativa y la manifestación de impacto regulatorio, con el fin de consolidar un marco metodológico integral que facilite la estandarización y promueva su adopción.

En 2023 se elaboró el Manual de la Política de Mejora Normativa, el cual busca guiar la producción normativa, estableciendo quiénes hacen parte del ámbito de aplicación de la política y explicando cómo se debe desarrollar cada etapa del CGR de manera general, representando un insumo fundamental para facilitar la adopción e implementación de la Política en entidades del nivel nacional y territorial. No obstante, se requiere fortalecer su difusión a nivel nacional y territorial, de manera que contribuya al desarrollo de capacidades institucionales y a su adopción efectiva.

23 El Departamento Nacional de Pla

24

Disponible

en:

[4]<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Programa%20Nacional%20del%20Servicio%20al%20Ciudadano/GUIA%20DEL%20LENGUAJE%20CLARO.pdf>

25

Disponible

en:

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Guia_Metodologica_AIN.pdf

En este mismo año, se formuló la Guía para realizar la consulta pública en el proceso de producción normativa versión 2²⁶, instrumento que busca brindar a las entidades públicas orientaciones prácticas para facilitar el desarrollo de ejercicios de democracia participativa de manera más efectiva y estandarizada, de tal modo que puedan obtener mejores resultados. La guía establece los momentos en que debe realizarse la consulta, su duración, los criterios de accesibilidad y las etapas del proceso, que comprenden la planeación, desarrollo del ejercicio y finalmente, el análisis de resultados y respuestas. Como un ejemplo relevante de buenas prácticas en materia de participación de los actores en el proceso normativo, la Guía destaca que en la fase de planeación es esencial establecer claramente qué grupos o sectores podrían participar. La guía enfatiza la necesidad de detallar los impactos esperados de la norma, con el fin de identificar adecuadamente a las personas o colectivos afectados, resultando en un instrumento referente para desarrollar procesos participativos.

En 2025, se publicó la Guía Metodológica para la implementación de la Evaluación Ex Post de la Regulación²⁷ este documento proporciona una estructura detallada para evaluar la efectividad de las regulaciones una vez implementadas. Incluye pasos clave como establecer la necesidad de la evaluación, definir su alcance, identificar actores involucrados, y aplicar la teoría del cambio²⁸. Además, aborda la selección de indicadores, métodos de evaluación y la recopilación de información para elaborar un informe con conclusiones sobre el impacto de las regulaciones. No obstante, a pesar de este avance metodológico es necesario seguir fortaleciendo capacidades institucionales alrededor de la adopción de esta herramienta debido a su baja implementación por entidades nacionales y territoriales, como se profundiza en el diagnóstico.

Respecto a los lineamientos desarrollados por el Ministerio de Justicia y del Derecho: El ministerio publicó la Cartilla 1 de redacción normativa y de disposiciones jurídicas de la rama ejecutiva del poder público, en la cual establece los principios y reglas generales para la redacción de disposiciones jurídicas, tratando temáticas como los efectos de la redacción, cláusulas de interpretación restrictiva, redacción de acuerdo con el tipo de norma, redacción en función de los destinatarios, coherencia y racionalidad de la redacción, entre otros asuntos relacionados y la cartilla 2 de redacción normativa y de disposiciones jurídicas de la rama ejecutiva del poder público, en la cual se desarrollan los criterios que deben ser considerados al momento de elaborar un encabezado, los fundamentos jurídicos,

²⁶ Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Gobierno_DDHH_Paz/Gob_Asumtos_Internacionales/Mejora_Regulatoria/2023/Guia_Conсульта_Publica.pdf

²⁷ Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Gobierno_DDHH_Paz/Gob_Asumtos_Internacionales/Mejora_Regulatoria/2025/Guia_Metodologica_implementacion_Evaluacion_Expost_2025_2.0.pdf

²⁸ Esta metodología consiste en describir el proceso causal mediante el cual un proyecto, un programa o una política logra los resultados esperados. La teoría del cambio describe el proceso, las actividades desarrolladas y los canales de transmisión a través de los cuales se producen impactos de la regulación que se desea evaluar.

la parte considerativa y dispositiva, las firmas y si es el caso los anexos de una norma, herramientas clave en la redacción de textos jurídicos con criterios de calidad técnica, herramienta de utilidad para formular normas jurídicas claras y coherentes, sin embargo el fortalecimiento de su socialización es necesaria para el conocimiento e implementación real de las entidades en la elaboración de normas.

En 2024, se desarrollaron los lineamientos técnicos jurídicos del proceso de producción normativa de la rama ejecutiva del poder público en Colombia²⁹, documento que dispone los principios, requisitos, recomendaciones y reglas generales para la redacción de disposiciones jurídicas, recomendaciones para la redacción normativa de la rama ejecutiva y fundamentos jurídicos en relación con la validez material de la función de producción normativa. Además, aborda recomendaciones de redacción de la parte considerativa y dispositiva de la proyección normativa y redacción de disposiciones finales, derogatoria y anexos. Este documento se basa en algunas de las mejores prácticas en la materia adoptadas en la Unión Europea, recogidas de la Guía Práctica Común del Parlamento Europeo, lo cual permite orientar a las entidades del nivel nacional y territorial. Sin embargo, no contempla estrategias o herramientas de legal desing, que facilitarían el entendimiento de la norma a los sujetos regulados.

De igual manera, en el 2024, se desarrolló la guía metodológica de depuración normativa para los proyectos de depuración de la normativa de carácter general y abstracto expedida por las entidades territoriales v4³⁰ la cual establece las orientaciones para el desarrollo de procesos de depuración. El documento define los criterios legalmente reconocidos para la depuración normativa, los objetivos de los proyectos de depuración adelantados por entidades territoriales los criterios aplicables a la normativa territorial, su desarrollo operativo y lineamientos sobre inventarios normativos territoriales. Asimismo, se publicó la metodología de depuración normativa para los proyectos de depuración de las disposiciones normativas de los Decretos Únicos Reglamentarios (DUR)³¹, la cual establece orientaciones para el desarrollo de procesos de depuración normativa. El documento realiza un esfuerzo significativo en cuanto a explicar los criterios legalmente reconocidos para la depuración normativa, los objetivos de dichos proyectos, así como los lineamientos aplicables a las disposiciones contenidas en los Decretos Únicos Reglamentarios (DUR) y a la elaboración de inventarios normativos y facilitar su implementación en entidades públicas. En conjunto estos avances han

29 Disponible en: https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/lineamientos_tecnicos_juridicos.pdf

30 Disponible en: https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/METODOLOGI%CC%81A_DEPURACION_ENTIDADES_TERRITORIALES.pdf

31 Disponible en: https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/METODOLOGI%CC%81A_DEPURACION%CC%81N_DE_LAS_DISPOSICIONES_DUR.pdf

fortalecido el proceso de depuración, teniendo como resultado hasta diciembre de 2024, la depuración de 608 normas a nivel nacional y territorial (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2024), contribuyendo a mejorar la calidad del ordenamiento jurídico, sin embargo es necesario fortalecer las capacidades institucionales para su implementación teniendo en cuenta que de acuerdo con los resultados del FURAG, el 50% de las entidades a nivel nacional y el 32% a nivel territorial lo han desarrollado (2025).

Ahora bien, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), igualmente ha generado o herramientas e insumos en mejora normativa: Inicialmente, en 2024 desarrolló los lineamientos de prevención del daño antijurídico en la producción de actos administrativos de carácter general y abstracto³² que incluyen orientaciones sobre coordinación institucional, uso de lenguaje claro, motivación adecuada, determinación de competencias, observancia de disposiciones legales y judiciales, consulta previa cuando corresponda, publicación para participación ciudadana y revisión de la Secretaría Jurídica de Presidencia. Asimismo, establece directrices en materia de defensa judicial respecto a diferentes medios de control, como la nulidad por inconstitucionalidad, el control inmediato de legalidad, la nulidad y restablecimiento del derecho, la acción contractual, la reparación directa y la acción de grupo. Estos insumos resultan relevantes en la medida en que requieren ser armonizados con los lineamientos expedidos por las entidades líderes de la PMN³³, con el fin de fortalecer la coherencia institucional y evitar duplicidad de esfuerzos.

En adición, consolidó el cuestionario para identificar los factores de riesgo en los actos administrativos de carácter general³⁴ que tiene como propósito apoyar a las entidades en la valoración del riesgo de daño antijurídico al expedir este tipo de actos. La herramienta incluye preguntas orientadas a aspectos como la seguridad jurídica, la coordinación interinstitucional, las derogatorias, los posibles perjuicios a terceros y la participación ciudadana, fundamental para identificar posibles elementos que pueden constituir un daño injustificado. Esta herramienta, se constituye en un insumo fundamental de la etapa de revisión normativa con el objetivo de evitar daños injustificados y futuras reclamaciones judiciales.

Finalmente, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: En 2023, publicó la Guía Básica para identificar un reglamento técnico y atender las disposiciones aplicables³⁵ la cual define qué es un reglamento técnico y sus características, señala las prohibiciones que pueden derivarse de las especificaciones de un producto y, por ende, constituir un reglamento; precisa si es posible o no incluir trámites en este tipo de normas;

32 Disponible en: <https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/wp-content/uploads/2025/05/Lineamiento-prevencion-actos-de-caracter-general-y-abstracto.pdf>

33 Líderes de la PMN: Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Agencia de Defensa Jurídica del Estado, Departamento Administrativo de Función Pública, Superintendencia de Industria y Comercio.

34 Disponible en: https://www.defensajuridica.gov.co/Paginas/aplicacion_riesgos/index.aspx

35 Disponible en: <https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/42311499/Gu%C3%ADa+Reglamentos+T%C3%A9cnicos.pdf/5f4cfc8e-54a2-ec91-7e8e-3c60634565ed?t=1702501591700>

establece las normas internacionales que deben considerarse en su elaboración; describe los pasos a seguir para garantizar su correcta formulación; e incorpora orientaciones específicas sobre la aplicación de los AIN en este tipo de disposiciones. Además, estructuró una lista de chequeo Obligaciones de obstáculos técnicos al comercio³⁶, que se desarrolló con el objetivo de facilitar el cumplimiento de la Ley 170 de 1994³⁷, contribuyendo así a asegurar que la regulación técnica sea coherente con los compromisos internacionales del país y a prevenir la creación de barreras innecesarias al comercio. En este sentido, si bien la guía y la lista de chequeo constituyen avances relevantes para fortalecer la calidad de la regulación técnica y su alineación con los compromisos internacionales, resulta necesario robustecer las estrategias de difusión y capacitación dirigidas a las entidades responsables, para asegurar una comprensión homogénea de estos instrumentos y garantizar su adopción efectiva.

A su vez, es importante destacar los esfuerzos de estas entidades en materia de generar capacidades en la producción de actos administrativos de carácter general, consistentes en espacios de formación sobre herramientas asociadas a la PMN dirigidas a entidades públicas de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial y a actores relevantes para la producción normativa en Colombia.

Desde el DNP, se han desarrollado acompañamientos a entidades en la implementación de la PMN presenciales y virtuales³⁸ para un total de 262 espacios de socialización entre 2022 y 2025, 115 en el nivel nacional y 147 en el nivel territorial³⁹, en los que se ha brindado acompañamiento técnico en las herramientas del CGR, se han desarrollado diagnósticos del nivel de adopción de la PMN y se ha apoyado en la consolidación de manuales y procedimientos internos para su implementación. Estos espacios han contribuido a fortalecer las capacidades institucionales, capacitar a los servidores públicos y dar seguimiento a la política, lo que se refleja en un avance progresivo en su implementación. A nivel nacional, la adopción de la PMN pasó de 77% en 2022 a 89% en 2023 y 92% en 2024; mientras que en el nivel territorial aumentó de 40% en 2022 a 49% en 2023 y 54% en 2024 (DAFP, 2025), a pesar del avance es necesario seguir fortaleciendo capacidades institucionales con el fin de asegurar la implementación sistemática y sostenible de las herramientas de la PMN en todo el país.

Además, se han generado cursos virtuales sobre Análisis de Impacto Normativo (AIN), en los que 391 personas han sido certificadas, y sobre evaluación Ex Post, con 416 personas certificadas entre 2019 y el 9 de septiembre de 2025. Esta iniciativa ha permitido

36 Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/42311499/LISTA+DE+CHEQUEO+OBLIGACIONES+INTERNACIONALES.xls/9b5b0e97-fd15-4101-6da2-1be1005ef743?t=1702503137786>

37 "Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo por el que se establece la "Organización Mundial de Comercio (OMC)", suscrito en Marrakech (Marruecos) el 15 de abril de 1994, sus acuerdos multilaterales anexos y el Acuerdo Plurilateral anexo sobre la Carne de Bovino"

38 Generación de Capacidades en Mejora Normativa, disponible en YouTube: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLeQ1dtWOyfB9HeXQ4C0UZx45rPmbe3c1T>

39 Concurso de Buenas Prácticas Regulatorias: <https://www.dnp.gov.co/LaEntidad/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-gobierno-ddhh-paz/Paginas/documentos-de-interes.aspx>

fortalecer capacidades técnicas en servidores públicos y actores interesados, consolidando un proceso sostenido de formación con cobertura nacional gracias a la modalidad virtual, lo que facilita la apropiación de herramientas clave para la mejora normativa.

Por su parte, desde Ministerio de Justicia y del Derecho ha venido realizando acompañamientos presenciales y virtuales para implementar la PMN, durante el periodo comprendido entre los años 2022 a julio 16 de 2025, se realizaron 179 socializaciones para capacitar a los funcionarios y contratistas de las entidades del orden nacional y territorial para la implementación de la PMN y a estudiantes de derecho de universidades públicas y privadas, se capacitaron a 5.650 personas, en 34 entidades del orden nacional, 107 entidades del orden territorial, 26 Departamentos, 81 alcaldías y 38 universidades, en total se capacitaron 2082 funcionarios públicos y 2032 estudiantes de derecho, contribuyendo de esta manera a aumentar la adopción de herramientas de la PMN.

En adición, ha generado capacitaciones en directrices de depuración normativa, entre 2022 y julio de 2025, se realizaron 45 socializaciones a entidades del nivel nacional, capacitando 1.511 servidores públicos y contratistas y 175 jornadas dirigidas a entidades del nivel territorial para capacitar funcionarios, contratistas y estudiantes de derecho de universidades públicas y privadas, alcanzando un total de 4.349 personas capacitadas, incluyendo 56 visitas a gobernaciones, 81 alcaldías, y 38 universidades, con un balance total de 2.239 funcionarios públicos y contratistas y 2.110 estudiantes de derecho capacitados⁴⁰, lo que no solo ha contribuido a fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de los actores responsables de la producción normativa, sino que también han favorecido la apropiación temprana de la política por parte de las nuevas generaciones de juristas.

En tanto a la ANDJE, mediante su Comunidad Jurídica del Conocimiento⁴¹, ha desarrollado capacitaciones virtuales en materia de lineamientos para la expedición de actos administrativos de carácter general y abstracto, con un total de 30.300 integrantes de la comunidad, más de 35 cursos gratis y 11.774 personas que han culminado los cursos (ADJE, 2025). Sin embargo, de acuerdo con los resultados del (DAFP, 2025), la revisión del cumplimiento de los lineamientos de prevención del daño antijurídico en los procesos de producción normativo sigue siendo bajos, lo que hace necesario consolidar acciones en materia de su implementación.

Por otra parte, existen otras políticas relacionadas con la PMN que dan lineamientos de la aplicación de las herramientas usadas en el AIN en sectores específicos. Es el caso del documento “CONPES 3956 de 2019 *Política de formalización*

40 De acuerdo con la respuesta a la petición de información realizada en el mes de julio.

41 Comunidad Jurídica del Conocimiento:
https://www.youtube.com/channel/UC_fCjnlcVyTjrtCdnbuMzuA;
<https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/biblioteca/>

Conocimiento:
Página

YouTube
Web:

*empresarial*⁴², que recomienda la aplicación del AIN en el diseño de las normas con impacto en las Mipymes, teniendo en cuenta insumos del DNP, como la Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo, actualizada en su segunda versión en el año 2021; así mismo, el proceso de evaluación ex post de las normas cuenta con la Guía Metodológica para la Implementación de la Evaluación Ex Post de la Regulación desde el año 2020, actualizada en 2025.

En relación con el documento CONPES 3975 de 2019 Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial⁴³, este documento estableció un plan para brindar asistencia técnica a las entidades de supervisión y vigilancia, con el fin de que pudieran crear y definir ambientes de prueba regulatorios (tipo *sandbox*) en inteligencia artificial. El plan contemplaba la definición de objetivos, características, requisitos mínimos, mecanismos de participación y las entidades públicas involucradas en su construcción. También incluía la coordinación para la implementación de estos entornos de prueba, con el propósito de asegurar que el desarrollo de nuevas tecnologías y modelos de negocio considerara sus efectos sobre los distintos mercados. Estas acciones se ejecutaron hasta el año 2022.

Si bien todo lo anterior da cuenta de los esfuerzos de diferentes entidades en la consolidación de marcos metodológicos y estrategias que promuevan la calidad regulatoria, aún persisten retos en materia de adopción y apropiación de metodologías, guías y lineamientos técnicos, tanto en Entidades del orden nacional como territorial, que establecen estas buenas prácticas que tienen como objetivo mejorar la transparencia, coherencia y eficacia de las intervenciones regulatorias, asegurando que las decisiones administrativas respondan a criterios de necesidad, proporcionalidad y evidencia, entre otros. Por lo tanto, se busca transformar el proceso de producción normativa en Colombia hacia un modelo más eficiente, inclusivo y orientado al desempeño, promoviendo una visión sistémica de la regulación como herramienta para el goce de derechos, facilitando la actividad productiva y fortaleciendo la legitimidad del Estado. El enfoque se alinea con los principios de calidad regulatoria recomendados por organismos internacionales como la OCDE (2025).

Asimismo, aunque las actividades establecidas en el Plan de Acción y Seguimiento del CONPES alcanzaron el 100 % de su cumplimiento, estos resultados, si bien constituyeron un avance importante, no se tradujeron en una política normativa robusta, consolidada y articulada en Colombia. Esto, de acuerdo con lo evidenciado, en las seis (6) mesas de trabajo conjunto y articulado con las entidades nacionales, territoriales, la academia, y demás organizaciones relevantes, que con ocasión de la construcción del presente documento CONPES, fueron llevadas a cabo entre los

42 Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/econ%C3%B3micos/3956.pdf>

43 Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3975.pdf>

meses de julio y agosto de 2025⁴⁴. En dichos espacios se revelaron puntos de mejora en el diseño de la forma en que se estructura y opera la gobernanza regulatoria, requiriéndose una intervención más profunda y sistémica. Esto por cuando una débil institucionalidad y coordinación en los procesos de producción normativa se materializan en una serie de manifestaciones que afectan directamente la calidad de las regulaciones y, por ende, la capacidad del Estado para cumplir sus objetivos.

Además de lo evidenciado en dichas mesas, en el marco del acompañamiento técnico que realiza el DNP a entidades tanto del orden nacional como territorial, y los resultados del FURAG que se desarrollarán en este documento, surgen retos en distintos frentes de la política relacionados con alinear una estrategia que permita la mejora continua en la calidad de la producción normativa, fortaleciendo las bases de una política pública más inclusiva y coherente en consonancia con las mejores prácticas en materia de calidad normativa, participación ciudadana, transparencia, visión de futuro adaptable y flexible a cambios, articulación sectorial e institucional y el fomento y consolidación del uso de herramientas metodológicas basadas en evidencia.

En este orden de ideas, se hace necesaria la definición de una nueva hoja de ruta que permita mejorar la calidad técnica y jurídica de las normas mediante una mayor participación e incidencia de los actores en los procesos de producción normativa, una mejor identificación de impactos, el fortalecimiento de la prospectiva en la formulación e implementación normativa, el desarrollo de mecanismos de gobernanza y capacidades institucionales. Todo ello con el objetivo de consolidar una gobernanza más inclusiva y eficiente, que contribuya al aumento de la productividad y al bienestar social en Colombia.

2.1.2. Recomendaciones de organismos internacionales y compromisos post acceso OCDE

En cuanto a recomendaciones de organismos internacionales para fomentar la calidad normativa, el estudio Política Regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa (OCDE, 2014), planteó recomendaciones tendientes a establecer y fortalecer mecanismos institucionales para impulsar dicha calidad y expedir

⁴⁴ Estas mesas de trabajo abordaron temas como: la revisión y discusión de la actualización del CONPES 3816 de 2014, mejorar la capacidad de las entidades y la coordinación entre éstas, definición del principal problema y desafíos relacionados con el marco normativo en Colombia, proponer recomendaciones que permitan simplificar el marco normativo, mejorar la calidad y coherencia de las regulaciones, las disparidades institucionales y las diferencias en las capacidades técnicas entre las regiones, enfrentar los desafíos futuros, entre otros.

normas basadas en evidencia en el país, a partir del diseño de estándares y requisitos obligatorios. Para ello, Colombia debía adelantar el AIN en la formulación de políticas y regulaciones, así como promover la generación de capacidades y el fortalecimiento institucional en los distintos niveles de gobierno. El país ha avanzado en la implementación de la política desde diversos frentes como se mencionó en la sección 2.1 del numeral 2 de este documento, obteniendo algunos logros relevantes de cara a la implementación de herramientas como el AIN, el desarrollo del SUCOP, la creación del Comité de Mejora Normativa (CMN), la construcción del Observatorio de Mejora Normativa (OMN), entre otros. Sin embargo, a pesar de los avances, y como se ha reiterado en este documento, subsisten algunos retos que requieren un mayor impulso de las herramientas y mecanismos que ayuden a fortalecer la agenda de mejora normativa en el país.

Ahora bien, en cuanto a recomendaciones referentes a acciones concretas para mejorar el liderazgo político, la coordinación interinstitucional, la formación de capacidades técnicas y la cultura regulatoria orientada a resultados, el documento *La reforma regulatoria por dentro* (CAF, 2023), señala que la mejora regulatoria es un proceso complejo de política pública que exige liderazgo institucional, coordinación efectiva entre entidades y la creación de incentivos adecuados para su implementación. En el contexto colombiano, esto implica la necesidad de fortalecer la PMN. Para ello, resulta fundamental actualizar una agenda de calidad regulatoria basada en una propuesta de valor que evidencie los beneficios, tanto para quienes ejecutan la política (servidores públicos y sector privado), como para quienes la reciben o se ven impactados por ella (ciudadanía y sector productivo). Esta agenda debe sustentarse en evidencia técnica de calidad, proveniente de fuentes directas e indirectas, fomentar la participación ciudadana y apalancarse en herramientas innovadoras que faciliten su implementación.

Finalmente, en cuanto a recomendaciones frente a mecanismos más dinámicos y participativos de consulta pública, el estudio *Regulatory Policy Outlook* (OCDE, 2025) recomienda una mayor participación ciudadana mediante consultas públicas más inclusivas y el uso de canales digitales, así como un análisis sistemático de cómo las regulaciones afectan de forma desigual a diferentes grupos sociales, en tal sentido señala que las personas o grupos interesados o afectados por una regulación incluyen ciudadanos, empresas, consumidores, empleados (incluidas sus organizaciones y asociaciones representativas), el sector público, organizaciones no gubernamentales, socios comerciales internacionales y otros actores relevantes.

Por su parte, en cuanto a los compromisos post acceso OCDE, es importante señalar que el ingreso de Colombia a dicha organización en 2020 consolidó los esfuerzos en materia de mejora normativa, mediante la adopción de estándares y mejores prácticas internacionales orientadas a fortalecer la calidad del marco

normativo. La adhesión fue formalizada a través de la Ley 1950 de 2019⁴⁵, la cual aprobó los términos establecidos por la organización en el proceso de acceso.

Colombia, al acceder a la OCDE, asumió una serie de compromisos en temas de mejora normativa, los cuales se basan en tres líneas principales: (i) Consulta Regulatoria, (ii) Análisis de Impacto Normativo y (iii) Gobernanza de Organismos Reguladores. Si bien la OCDE identificó que existían instrumentos que promovían la consulta pública de la norma, hacía falta una práctica sistemática, plazos determinados, obligatoriedad y criterios definidos. Por ello, recomendó hacer obligatoria la consulta normativa para todas las instituciones de la administración nacional y elaborar y publicar directrices para su aplicación. Además, recomendó aplicar el principio de proporcionalidad a regulaciones de alto impacto, tanto en la consulta normativa como en el AIN, y desarrollar capacidades para dar continuidad a iniciativas de consulta actuales (OCDE, 2018).

En relación con el AIN, aunque en el 2018 la OCDE reconoció los avances presentados por el Gobierno en esta materia, recomendó avanzar en una segunda fase procurando su obligatoriedad por parte de las entidades reguladoras. De esta forma, recomendó al Gobierno diseñar la gobernanza del AIN, asignando funciones de coordinación, impugnación, facilitación y defensa a un órgano de supervisión regulatoria y mantener los esfuerzos de capacitación para crear una mejor cultura regulatoria en la administración pública (OCDE, 2018).

Respecto de la gobernanza de los Organismos Reguladores, la OCDE identificó que no existía una coordinación sistemática entre el Gobierno nacional y las entidades del orden territorial. Así mismo, identificó que los mandatos en regulación para las entidades territoriales son residuales y limitados, por lo cual destacó las acciones del DNP en materia de asistencia técnica consistente en la generación de capacidades y consolidación de buenas prácticas regulatorias. Se recomendó también revisar los acuerdos de gobernanza de las comisiones y superintendencias. Para el caso de las comisiones, recomendó revisar los procedimientos de nombramiento y destitución de directores y juntas directivas; definir lineamientos y políticas claras sobre conflicto de intereses para Comisionados y Superintendentes, y revisar el papel de los órganos de control para evitar su injerencia en las decisiones de fondo de los órganos regulatorios y de supervisión (OCDE, 2018).

Con respecto a la gobernanza, independencia y autonomía de los organismos reguladores y superintendencias, se identificó la necesidad de adoptar buenas prácticas regulatorias con respecto a las dimensiones de independencia de la OCDE. Por un lado, se recomendó (i) delimitar claramente el rol y las responsabilidades de los decisores de política pública, los reguladores y las superintendencias como organismos de supervisión, vigilancia y control, así como la solución de conflictos entre estos. Por otro lado,

⁴⁵ “Por medio de la cual se aprueba el «Acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos», suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la «Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos», hecha en París el 14 de diciembre de 1960.”

se recomendó (ii) promover la independencia financiera para garantizar que los recursos satisfagan sus necesidades y que no dependen estrictamente de los ciclos de asignaciones presupuestales generales, haciendo un análisis de los controles de gasto. Adicionalmente, se recomendó (iii) revisar la independencia del personal directivo, teniendo en cuenta la nominación, el nombramiento, el tratamiento de los conflictos de interés, así como la salida del cargo, se recomendó revisar aspectos relacionados con (iv) la transparencia y rendición de cuentas que estas instituciones deben llevar frente al congreso y a la ciudadanía. Finalmente, (v) revisar el rol de los organismos de control para evitar inconvenientes en las decisiones sustantivas de los organismos reguladores y de supervisión (OCDE, 2018).

En el año 2022 se rindió el primer informe a la OCDE de los compromisos post acceso del Comité de Política Regulatoria (RPC por sus siglas en inglés) en tres temas: consulta regulatoria, análisis de impacto normativo y gobernanza de organismos reguladores. En cuanto a la consulta regulatoria, Colombia contaba con cuatro compromisos post acceso: la obligatoriedad de la consulta pública para todas las instituciones del nivel nacional, la elaboración de lineamientos para la consulta pública, la incorporación de un principio de proporcionalidad para la consulta pública y el AIN y la generación sistemática de capacidades para la consulta pública. El país reportó en su momento la *“Guía para realizar la consulta pública en el proceso de producción normativa”*, la implementación diferenciada de los términos de consulta regulatoria del AIN completo vs el AIN Simple, la realización de talleres para el uso de buenas prácticas regulatorias y el uso del SUCOP.

Por otro lado, en cuanto al AIN, se dieron por cumplidos dos compromisos por parte de la OCDE. Uno de ellos relacionado con diseñar la gobernanza del sistema AIN, en el que se reportó la creación del Comité de Mejora Regulatoria, la medición del AIN en el Modelo Integrado de Planificación y Gestión y la expedición del Decreto 1468 de 2020⁴⁶. Por otro lado, en cuanto al desarrollo de capacidades para crear una cultura de mejor regulación en la administración pública, se reportó la creación de una caja de herramientas para desarrollar capacidades en los reguladores para la implementación de mejores prácticas reguladoras, a través de manuales, cursos en línea y la estrategia de generación de capacidades.

En cuanto a la gobernanza de organismos reguladores, el país contaba con cuatro compromisos. Para este tema se reportó la expedición del Decreto 1817 de 2015, el cual menciona las reglas de nombramiento y remoción y las calidades que se requieren para los nombramientos de Superintendente financiero, Superintendente de Industria y Comercio, y el Superintendente de Sociedades. Igualmente, se realizó un análisis del nombramiento de los directorios en las comisiones reguladoras. Por otro lado, se dio a conocer la guía publicada por el DAFP para la identificación y declaración de conflicto de intereses del sector público colombiano. En lo que respecta a la revisión del rol de los

46 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.

órganos de control para evitar su injerencia en las decisiones de los órganos de regulación y supervisión, se reportó la comunicación con los órganos de control para revisar el papel de sus decisiones y promover el uso del SUCOP.

Del reporte realizado en el año 2022 de las recomendaciones y compromisos post acceso a la OCDE, se dieron por cumplidos cinco compromisos de diez. Dos de ellos de la consulta regulatoria: elaborar y publicar lineamientos de consulta para sustentar el proceso de implementación y establecer un programa sistemático de desarrollo de capacidades para dar continuidad a las iniciativas de consulta actuales. Se dieron por cumplidos los dos compromisos de AIN: Diseñar la gobernanza del sistema AIN -asignando las funciones de coordinación, impugnación, facilitación y promoción- a un organismo de supervisión regulatoria y sostener los esfuerzos de desarrollo de capacidades para crear una cultura de mejor regulación en la administración pública. Por último, se dio por cumplido uno de los compromisos de gobernanza de organismos reguladores: definir lineamientos y políticas claras sobre conflicto de intereses para los comisionados expertos y superintendentes.

A pesar del reporte y los compromisos alcanzados, persisten algunos que siguen pendientes dentro de la agenda del país en materia de consulta pública y gobernanza de los organismos reguladores. En materia de consulta pública: “Hacer obligatoria la consulta normativa para todas las instituciones de la administración nacional” e Incorporar un principio de proporcionalidad, donde el proceso sea más exhaustivo para aquellas normas con alto impacto tanto en la consulta regulatoria como en el AIN. Por su parte, en materia de organismos reguladores en cuanto a revisar los arreglos de gobierno de las Superintendencias: “Revisar el rol de los órganos de control para evitar su injerencia en las decisiones sustantivas de los órganos de regulación y supervisión” y “Revisar los procedimientos de nombramiento y remoción de directores y directorios en las comisiones reguladoras”.

Bajo este contexto, se requieren acciones de política en materia de consulta pública y organismos reguladores que contribuyan a incentivar los niveles de participación e incidencia de la población en la producción de normas, así como generar los mecanismos de gobernanza y capacidades que involucra dicha producción, con el fin de expedir normas más participativas, transparentes, inclusivas y coordinadas, teniendo en cuenta que las mismas pueden llegar a afectar de manera diferente a diversos grupos poblacionales. Precisamente, son estas acciones las que se buscan fortalecer a través del presente Documento CONPES de PMN.

2.2. Justificación

A pesar de los esfuerzos institucionales realizados en los últimos años por parte del Gobierno nacional y de las entidades territoriales para mejorar la calidad de la producción normativa mediante el desarrollo de marcos técnicos, metodológicos y normativos, persisten desafíos estructurales que limitan el impacto de estas iniciativas. La baja calidad de la producción normativa continúa manifestándose en la

persistencia de los bajos niveles de participación e incidencia de la población en la producción de las normas; afectando la representatividad, pertinencia y legitimidad de las decisiones normativas; la escasa identificación de impactos y el limitado análisis prospectivo de los proyectos normativos; lo que restringe la capacidad del Estado de anticipar efectos negativos, optimizar resultados y garantizar la proporcionalidad de las medidas adoptadas; y la existencia de mecanismos de gobernanza insuficientes, junto con capacidades institucionales limitadas, que resultan en procesos normativos fragmentados, poco coordinados y con escasa aplicación de buenas prácticas normativas.

Bajo este contexto, la OCDE (2025) ha planteado algunas recomendaciones relevantes en línea con estos desafíos que sustentan, en alguna medida, la elaboración de este Documento. En cuanto a los bajos niveles de participación e incidencia, este organismo ha manifestado que las regulaciones mejoran cuando se considera e involucra a quienes se ven afectados por ellas en el proceso de elaboración de normas, aclarando que las personas tienen más probabilidad de apoyar y cumplir las normas cuando han tenido oportunidades significativas de contribuir en su diseño, lo que permite a los gobiernos cumplir mejor sus compromisos. Por esto, el fortalecimiento de la consulta pública, la transparencia e inclusión en la producción normativa atiende estas recomendaciones y reconoce que la participación pública en la formulación normativa no solo mejora la legitimidad del proceso, sino que enriquece su contenido técnico y favorece la implementación. Estas prácticas están respaldadas por la evidencia del Banco Mundial sobre mejora de resultados regulatorios (Johns & Saltane, 2016).

En cuanto a la baja identificación de impactos y prospectiva, la OCDE destaca que la inclusión de datos, análisis y enfoques innovadores permite anticipar impactos y adaptar las normas a contextos cambiantes, lo cual aumenta la utilidad y la sostenibilidad de las regulaciones. El organismo señala que los gobiernos deben ir más allá de enfoques reactivos y aplicar una regulación anticipatoria para abordar proactivamente los desafíos emergentes. Esto implica el uso de herramientas de inteligencia estratégica, como la exploración de tendencias (*horizon scanning*)⁴⁷ y la prospectiva estratégica (*strategic foresight*)⁴⁸ para anticipar riesgos y tendencias futuras y asegurar la capacidad de respuesta ante circunstancias cambiantes (OCDE, 2025). En ese sentido, consolidar el uso sistemático de evidencia, análisis prospectivo, innovación y lenguaje claro en la producción normativa, propende por el cumplimiento de estas recomendaciones y es clave para mejorar la calidad técnica y jurídica de las normas.

⁴⁷ El "horizon scanning" o "exploración del horizonte" es una técnica de previsión y planificación sistemática que busca identificar señales tempranas de desarrollos, amenazas u oportunidades futuras relevantes, especialmente en áreas como nuevas tecnologías y sus impactos. Su objetivo principal es permitir a los responsables de la toma de decisiones anticipar eventos, gestionar riesgos, aprovechar oportunidades y aumentar la resiliencia ante cambios futuros.

⁴⁸ La prospectiva estratégica no consiste en predecir un único futuro. Se trata del análisis de futuros plausibles, lo que puede contribuir a una mejor formulación de políticas. En lugar de hacer predicciones basadas en la extrapolación lineal de tendencias pasadas y actuales, la prospectiva cultiva la capacidad de anticipar futuros alternativos y la capacidad de imaginar múltiples consecuencias posibles no lineales.

Respecto a la insuficiente gobernanza y las limitadas capacidades institucionales, la OCDE reconoce que los gobiernos deben invertir de manera sostenida en el fortalecimiento de las capacidades regulatorias y en la mejora de la cooperación interinstitucional. En un entorno caracterizado por la transformación digital, la innovación constante y la creciente complejidad de los desafíos públicos, se requiere que los equipos de formulación de políticas y los organismos reguladores cuenten con nuevas habilidades técnicas. Por lo tanto, fortalecer las capacidades institucionales y la coordinación entre entidades responsables de la producción normativa atiende estas recomendaciones y es clave para garantizar la consistencia, rigor técnico y eficiencia en el ciclo normativo. Este objetivo permitirá consolidar estándares comunes y una visión estratégica compartida de las normas. Según el BID (Farias, Alcom, & Trnka, 2022), fortalecer las capacidades institucionales es una condición necesaria para avanzar hacia una política regulatoria efectiva en América Latina.

Teniendo en cuenta dichas recomendaciones internacionales y la persistencia de una baja calidad normativa, pese a los avances derivados del Documento CONPES 3816, se evidencia la necesidad de una intervención más profunda, articulada y estratégica. Aunque dicho documento sentó las bases para institucionalizar la PMN en Colombia, promoviendo el uso del AIN y de herramientas para la administración del inventario normativo, su implementación dejó retos pendientes para consolidar una política pública robusta y transversal. Entre esos retos se encuentran asuntos relacionados con fortalecer las capacidades de las entidades, mejorar la coordinación institucional, reducir las disparidades entre sectores y niveles del gobierno, garantizar la inclusión de actores clave en la formulación de políticas públicas, así como abordar la proliferación de normas y la creciente complejidad regulatoria. Estos desafíos deben ser abordados para consolidar la capacidad regulatoria del país, fortaleciendo el marco regulatorio y mejorando su capacidad para adaptarse a las demandas sociales y económicas cambiantes.

Frente a este panorama, se considera pertinente avanzar hacia un proceso de discusión y análisis colectivo mediante un nuevo Documento CONPES que permita abordar de manera estructural los desafíos descritos. La formulación de este nuevo documento busca definir una estrategia integral de mejora normativa, con acciones de corto, mediano y largo plazo, para fortalecer sus capacidades operativas y asegurar su impacto en la calidad de las normas del país, en la medida en que se recogen las experiencias y lecciones aprendidas a partir de la implementación del Documento CONPES 3816. En este contexto, el presente Documento CONPES retoma y amplía los avances previos, con un enfoque integral de gobernanza regulatoria orientado a fortalecer la participación incidente, el uso de evidencia, el análisis prospectivo, la innovación normativa y las capacidades institucionales.

Esta nueva política busca promover una producción normativa más participativa, coherente y legítima, en línea con el PND 2022–2026 *Colombia potencia mundial de la vida*. El PND establece objetivos clave para fomentar un entorno regulatorio

que impulse la inversión y la competitividad a nivel nacional (DNP, 2022), proponiendo una visión integral para el desarrollo del país, con énfasis en la sostenibilidad, la equidad y la consolidación de una economía productiva. Una de las apuestas del PND es fomentar un entorno regulatorio que promueva la inversión, la competitividad y la inclusión social, asegurando que las políticas y normas se alineen con las necesidades locales y regionales. En este contexto, el fortalecimiento de la calidad normativa se convierte en una herramienta estratégica para garantizar la eficacia de las intervenciones públicas y mejorar el bienestar de la población.

Asimismo, el PND establece que la implementación de evaluaciones ex ante y ex post, así como consultas públicas, aseguran que las normas se basen en evidencia. Estas medidas permiten una evaluación más precisa de los impactos de las normas antes y después de su implementación, promoviendo una mayor efectividad y eficiencia. Además, el PND previó la consolidación de un inventario normativo único y articulado, que busque la integración del nivel nacional y territorial, con el fin de mejorar la coherencia normativa y facilitar un entorno regulatorio más claro y predecible, acciones que se pretenden direccionar en el presente documento (DNP, 2022).

El plan prioriza la simplificación, racionalización y digitalización de los trámites y procedimientos administrativos, con el fin de eliminar barreras que obstaculicen el cumplimiento de derechos y obligaciones. Esta estrategia busca reducir la complejidad y mejorar la eficiencia del entorno regulatorio, lo cual es crucial para facilitar la interacción entre el sector público y privado, en línea con promover un desarrollo económico más inclusivo y sostenible (DNP, 2022), lo cual refuerza la necesidad de fortalecer y consolidar la PMN.

Es así como desde las transformaciones 2 “Seguridad humana y justicia social” y 5 “Convergencia regional” de las bases del PND, se establecieron compromisos en torno a expedir una nueva PMN, alineada con una estrategia que permita a las personas acceder y conocer las normas vigentes mediante la promoción de la mejora en la calidad jurídica de la producción normativa y su depuración.

En este orden de ideas, se establece a partir de las bases del PND, la consolidación de un marco normativo que responda a las necesidades del presente y que sea capaz de adaptarse a futuros desafíos. La PMN propuesta en el plan está alineada con los principios de sostenibilidad, equidad y eficiencia, y tiene como objetivo construir un entorno normativo más robusto y coherente. Al integrar un enfoque basado en evidencia y al fomentar la simplificación y digitalización de los trámites, el PND pretende crear un sistema normativo que facilite el desarrollo productivo y garantice una distribución equitativa de los beneficios del crecimiento en las diferentes regiones del país (DNP, 2022). Este Documento CONPES responde directamente a ese mandato, reafirmando el papel estratégico de la política de mejora normativa en la transformación del Estado y en la garantía de los derechos.

En conclusión, el presente Documento CONPES se propone como una herramienta estratégica para profundizar el diagnóstico de la PMN, consolidar el marco de política vigente y orientar los lineamientos que guiarán los esfuerzos institucionales hacia una producción normativa de mayor calidad. Este documento pretende fortalecer la generación de capacidades, insumos, herramientas, así como fomentar la articulación y coordinación con entidades tanto del orden nacional como territorial, de tal manera que se facilite su implementación en consonancia con sus capacidades institucionales, con el objetivo de que estas acciones se traduzcan en un mayor compromiso y capacidad para mejorar la calidad técnica y jurídica de la producción normativa en el país.

3. MARCO CONCEPTUAL

3.1. La norma como instrumento de intervención estatal

Las normas son uno de los instrumentos de los que dispone el Estado para intervenir la sociedad, siendo una de las principales herramientas para lograr un equilibrio entre las dinámicas del mercado y el bienestar social. A través de las normas, los gobiernos establecen reglas claras que deben ser cumplidas por ciudadanos, empresas e instituciones, convirtiéndose en herramientas esenciales para equilibrar las dinámicas del mercado con el bienestar social (DAFP, 2019). Un Estado regula en la medida en que busca un punto medio entre la lógica de maximizar ganancias y disminuir costos del libre mercado, y la lógica de garantizar derechos y proveer servicios a la sociedad a través del Estado (Lamprea, 2004).

La calidad de las normas es determinante para alcanzar los objetivos de política pública, evitar efectos adversos no intencionados y fortalecer la legitimidad institucional. Si bien las normas buscan resolver tensiones entre distintos actores, su diseño y expedición pueden generar externalidades positivas o negativas. Una norma mal estructurada puede obstaculizar la inversión, restringir el acceso a derechos o generar cargas innecesarias para la ciudadanía y el sector productivo (Dudley & Brito, 2012). Por tanto, resulta indispensable contar con herramientas que permitan orientar su producción hacia criterios de eficiencia, pertinencia, claridad, coherencia y simplicidad.

La PMN tiene como objetivo fortalecer el proceso de producción normativa, promoviendo prácticas y mecanismos que contribuyan a la expedición de normas sólidas, jurídicamente consistentes y socialmente pertinentes. Bajo esta premisa, la PMN busca garantizar que las normas respondan a necesidades sociales reales, sean viables en su implementación y promuevan entornos normativos favorables para la productividad, la equidad y el desarrollo sostenible. En esta medida, la norma se concibe no solo como un instrumento jurídico, sino como el resultado de un proceso institucional, cuyo diseño impacta directamente en su efectividad y en la confianza ciudadana.

3.1.1. Ciclo de Gobernanza Regulatoria

La producción normativa debe entenderse como un proceso estructurado que se desarrolla a través del ciclo de gobernanza regulatoria. Este ciclo se refiere al conjunto de fases, herramientas, actores e instituciones que permiten materializar los principios de la mejora normativa. Así, los criterios que debe observar la producción normativa en Colombia, pasan por tener en cuenta los elementos que plantea el ciclo de gobernanza regulatoria, en tanto define etapas y herramientas para producir la norma, permitiendo hacer un análisis integral y profundo de los factores que deben tenerse en cuenta para expedirla, que atienda las necesidades de la sociedad, que garantice y promueva el goce efectivo de derechos, y que no se constituya en una barrera para el desarrollo productivo de la sociedad.

El ciclo de gobernanza regulatorio (CGR) dispone una serie de herramientas para la mejora continua de las normas producidas por el Estado, de acuerdo con el Manual de la Política de Mejora Normativa del MIPG⁴⁹. Este ciclo se compone de siete etapas (Ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**) orientadas al fortalecimiento de la producción normativa: (i) planeación, (ii) diseño, (iii) redacción del proyecto normativo, (iv) consulta pública, (v) revisión, (vi) publicación de la norma y (vii) evaluación posterior de la norma. Así, cuando se hace referencia a la formulación de una norma, se hace alusión a las etapas de planeación, diseño, redacción del proyecto y consulta pública. Por su parte, la expedición corresponde a la etapa de publicación, momento en el cual la norma adquiere validez jurídica. Finalmente, la implementación se vincula a la etapa de evaluación, en la cual se da aplicación a los análisis realizados desde la etapa de formulación y se evalúan mediante la herramienta de *evaluación ex post*.

⁴⁹ El Manual de la Política de Mejora Normativa –MIPG 2023, es un documento que busca guiar la creación, revisión y mejora de regulaciones en Colombia. Establece principios y procedimientos para la elaboración normativa, incluyendo análisis de impacto, redacción clara, consulta pública y evaluación continua. Su objetivo es mejorar la regulación para fomentar un bienestar social y desarrollo productivo en el país.

Gráfico 1. Fases del Ciclo de Gobernanza Regulatoria



Fuente: Elaboración propia, DNP (2023)

Fases del CGR.

Inicialmente, el CGR responde al *proceso de formulación* de la norma, que es desarrollada a través de las fases de planeación, diseño normativo, redacción del proyecto, consulta pública y revisión de calidad. La formulación de las normas constituye una fase clave dentro del ciclo, ya que abarca el conjunto de acciones orientadas a identificar un problema de interés público, evaluar sus causas y consecuencias, y seleccionar la alternativa regulatoria más adecuada. Dicha alternativa debe materializarse en disposiciones normativas que establezcan reglas claras, precisas, pertinentes, coherentes, simples, técnicamente fundamentadas y que aseguren la coordinación interinstitucional y la participación de los actores de interés.

La primera fase del ciclo es la planeación, en la cual se identifican previamente todos los aspectos de la acción gubernamental que se quieren desarrollar en el corto y mediano plazo. En esta etapa se utiliza la agenda regulatoria como herramienta de planeación normativa, la cual consiste en un formato donde se registra información general de los posibles proyectos normativos que deberán expedirse en un periodo de doce meses, de acuerdo con necesidades que se identifiquen. Este instrumento debe ser sometido a un

proceso de consulta pública con el propósito de garantizar la transparencia, así como la participación informada de los actores interesados. Finalmente, la agenda debe ser ajustada conforme a los comentarios recibidos y publicada en su versión definitiva.

La fase de planeación se orienta a la identificación y priorización de problemáticas que podrían requerir una intervención regulatoria. Esta etapa cumple un papel estratégico al fomentar la coordinación entre entidades, asegurar la coherencia en la producción normativa y promover la transparencia del proceso a través de la consulta pública. Todo ello contribuye a fortalecer tanto la legitimidad como la planeación estratégica de las disposiciones normativas que se desarrollarán en las fases posteriores.

La segunda fase es el diseño de la regulación, la cual tiene como objetivo formular de manera adecuada el problema público que se busca resolver, definir con claridad los objetivos de la intervención, e identificar y evaluar las distintas alternativas de solución. Este análisis se realiza mediante el uso de herramientas técnicas como el AIN, la memoria justificativa o la manifestación de impacto regulatorio, en función de la complejidad de la regulación y/o las capacidades de las entidades.

En este sentido, el AIN es una herramienta clave para la toma de decisiones basadas en evidencia, ya que permite evaluar los posibles impactos y alternativas de intervención antes de implementar una norma. Existen dos tipos de AIN: el completo y el simple. El AIN completo se aplica en el diseño de nuevas normas, o cuando se prevé una carga regulatoria significativa, y consta de siete etapas: (i) definición del problema; (ii) establecimiento de objetivos; (iii) identificación de alternativas, (iv) análisis y evaluación de las alternativas; (v) conclusiones y selección de la alternativa, (vi) implementación y monitoreo; y (vii) consulta pública. Por otro lado, el AIN simple se utiliza para modificar normativas existentes, con el objetivo de simplificarlas o reducir los costos para los regulados. Este tipo de análisis sigue cinco etapas: (i) identificación del problema; (ii) establecimiento de objetivos; (iii) justificación de la necesidad, (iv) implementación y monitoreo; y (v) consulta pública.

Por su parte, la memoria justificativa es un documento técnico que sustenta la viabilidad del proyecto normativo a partir del análisis de sus antecedentes, compatibilidad con el marco jurídico vigente, viabilidad presupuestal y los posibles impactos económicos, ambientales y culturales asociados. Por último, **la manifestación de impacto regulatorio** tiene como finalidad presentar la justificación técnica y jurídica para la adopción o modificación de trámites creados por ley.

La tercera fase es la redacción del proyecto regulatorio, que busca asegurar que las normas sean claras, precisas y cumplan con los principios de calidad técnica y jurídica, evitando problemas legales futuros mediante tres estrategias principales: (Estrategia de prevención del daño antijurídico, técnica normativa y lenguaje claro). Una redacción efectiva estructura y enlaza las disposiciones de manera lógica para garantizar la efectividad de los derechos, la seguridad jurídica y la reducción de riesgos de litigiosidad.

La calidad de las normas se evalúa a través de su adecuación constitucional y su impacto en las normas existentes.

La cuarta fase es la consulta pública, que es un mecanismo de participación de la ciudadana en la construcción de lo público, por medio de espacios institucionales creados para tal fin. Este mecanismo es transversal a todo el ciclo de construcción de la norma, sin embargo, resulta de particular prioridad que una vez se haya consolidado la propuesta de norma, los actores puedan revisarla antes de que esta se convierta en un instrumento oficial. El proceso de consulta pública, además de estar guiado por los principios del gobierno abierto a través de la participación de grupos de interés y la promoción de la transparencia, ayuda a que las normas sean pertinentes, ayudando a la identificación de efectos no identificados, omisiones, sesgos, etc. (OCDE, 2018).

En línea con esto, resulta fundamental involucrar a los actores de interés desde la etapa de planeación. La participación temprana y continua contribuye a mejorar la legitimidad, efectividad y transparencia de las normas, al tiempo que proporciona insumos valiosos basados en evidencia. Este enfoque participativo es fundamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones públicas y favorece el cumplimiento normativo, pues se ha demostrado que una percepción positiva de participación en el proceso de formulación de políticas conduce a una mayor aceptación de las decisiones gubernamentales y a un mejor cumplimiento de la normativa (OCDE, 2023).

La quinta fase es la revisión de calidad, la cual hace referencia a la verificación y concepto sobre la pertinencia de los proyectos normativos por parte de las entidades competentes. En esta fase se estudia la viabilidad de la implementación y cumplimiento de la norma que entra en vigor junto con todos los recursos, herramientas, capacidades y que también comienzan a operar los procedimientos administrativos asociados al cumplimiento de las normas.

Una vez concluida la formulación del proyecto normativo con las cinco primeras fases, se inicia el proceso de expedición de la norma por medio de la sexta fase que es la etapa de publicación y divulgación. En donde la norma adquiere validez y fuerza obligatoria con su publicación y, se garantiza el derecho de acceso a la información pública y el cumplimiento al principio de transparencia al asegurar que los destinatarios conozcan y comprendan el contenido normativo a través de la divulgación.

En esta fase de publicación y divulgación, las entidades emiten jurídicamente los actos administrativos de carácter general, y comunican a la ciudadanía el nacimiento de una nueva norma. En esta etapa se publica la norma en los sitios dispuestos para ello, según corresponda (Diario Oficial o en las gacetas territoriales), adicionalmente, las entidades deben divulgarlo usando canales de comunicación según las características de la población. En el caso de las normas generales del orden nacional, las entidades deben hacer referencia al texto de la norma alojada en el portal del SUIN-Juriscal.

Completada la sexta fase, inicia la implementación de la normativa que se vincula directamente con la séptima etapa del ciclo de gobernanza regulatoria, la

evaluación de la norma. En esta fase se analiza si los objetivos iniciales de política se alcanzaron, se identifica el costo de implementación de la norma y se establece el nivel de cumplimiento de esta. La evaluación es un proceso fundamental que se realiza a través de herramientas que permiten una revisión sistemática y periódica del inventario normativo, y que tiene como objetivos primordiales asegurar que las normas estén actualizadas, justificar sus costos y garantizar su eficiencia, eficacia, simplicidad y coherencia con los objetivos de política pública establecidos.

Una evaluación exhaustiva no solo identifica fallas en la implementación, sino que también examina los efectos no esperados que puedan surgir. Estos efectos pueden variar desde resultados imprevistos que contravengan los objetivos iniciales, hasta impactos negativos que afecten a grupos no contemplados durante la fase de diseño. Además, la evaluación permite establecer si la norma está logrando los resultados deseados, ofreciendo una oportunidad para realizar ajustes y mejoras. La adaptación continua, en función del contexto y las circunstancias emergentes, asegura que la normativa siga siendo relevante y efectiva en la consecución de sus metas, optimizando así su impacto y alineación con las necesidades cambiantes del entorno a través de las siguientes herramientas:

- **Racionalización de trámites:** Es una estrategia que tiene como objetivo facilitar al ciudadano el acceso a los trámites y los procedimientos administrativos a través de la implementación de acciones que incluyen su simplificación, optimización, estandarización, automatización y eliminación.
- **Depuración normativa:** Es un instrumento que permitirá decidir la pérdida de vigencia y derogación de grupos de cuerpos normativos de conformidad con los criterios de obsolescencia, contravención al régimen constitucional actual, derogatoria orgánica, cumplimiento del objeto de la norma, vigencia temporal y no adopción como legislación permanente.
- **Evaluación ex post:** Es un análisis basado en evidencia que permite, con posterioridad a la entrada en vigor de una regulación, examinar de manera sistemática su relevancia, su efectividad, su impacto (costos-beneficios) y resultados.
- **Simplificación normativa:** Es la herramienta mediante la cual se busca disminuir la cantidad de leyes, normas y reglamentos existentes a partir de la identificación de aquellas que se encuentran en desuso u obsoletas. También incluye el reducir o simplificar el contenido de los textos normativos, con el propósito de contar con normas claras, con lenguaje de fácil comprensión, accesibles para los ciudadanos. Es importante resaltar que la simplificación no se reduce únicamente a la disminución o eliminación de norma, sino que se refiere a un concepto más amplio que incluye ajustes o mejoras en los procesos de interacción con los sujetos de la regulación y de estos con sus usuarios, así como la optimización, digitalización y automatización de los trámites.

3.2. Criterios de calidad de las normas

La calidad de las normas depende del proceso mediante el cual son formuladas, expedidas e implementadas, y tiene un impacto directo sobre la efectividad de las políticas públicas y el bienestar general de la sociedad. Esta calidad no se limita únicamente al contenido de las disposiciones, sino que se configura como el resultado de un proceso integral que abarca todas las etapas del CGR: desde la identificación del problema público, pasando por la planeación, el diseño, la redacción y la consulta del proyecto normativo, hasta su expedición, implementación, monitoreo y evaluación. Ante esto, se reconoce que la calidad normativa radica en cómo las normas se articulan, gestionan y ajustan a lo largo de dicho ciclo, permitiendo que respondan de manera efectiva a los problemas públicos, se adapten a contextos cambiantes y generen valor público a través de su aplicación.

Una norma de calidad requiere entonces articular la solidez técnica con la capacidad de adaptación a contextos cambiantes. Baldwin, Cave & Lodge (2012), señalan que las normas deben estar correctamente fundamentadas, estructuradas y alineadas con los objetivos que persiguen, además de ser susceptibles de implementarse eficazmente en el marco de las dinámicas sociales, económicas, institucionales y tecnológicas vigentes, esto asegura su pertinencia y sostenibilidad en el tiempo.

La capacidad prospectiva y la flexibilidad son otro aspecto fundamental de la calidad normativa. Gunningham & Sinclair (2017), argumentan que el diseño normativo debe ser flexible y anticipatorio, es decir, tener la capacidad de responder no solo a los problemas presentes, sino también a desafíos futuros y oportunidades emergentes. La adaptabilidad normativa favorece la sostenibilidad y vigencia de las normas a lo largo del tiempo, especialmente en contextos de alta incertidumbre o transformación estructural. En línea con lo anterior, Radaelli & De Francesco (2007), destacan que las normas deben permitir ajustes ágiles ante nuevos desafíos sin sacrificar la estabilidad regulatoria, manteniendo así su relevancia y eficacia en un entorno dinámico. Un componente central de la calidad normativa es su capacidad para maximizar beneficios y minimizar costos sociales. La OCDE (2011), sostiene que una normativa de calidad se diseña, implementa y evalúa sistemáticamente para optimizar recursos y reducir impactos negativos. Este enfoque basado en evidencia asegura normas responsables y transparentes, que pueden ser ajustadas según su desempeño.

La transparencia, comprensibilidad y capacidad de respuesta son pilares de la calidad normativa. Para Gunningham & Sinclair (2017), una norma debe ser accesible a los ciudadanos, lo que implica procesos de consulta pública efectivos y el uso de un lenguaje claro que facilite su comprensión. La transparencia en la producción normativa no solo fortalece la legitimidad del Estado, sino que también permite el ejercicio del control social y la construcción de confianza institucional, factores fundamentales para la implementación exitosa de las normas. Así mismo los autores concluyen que la interacción de diversos sectores fomenta normativas robustas, socialmente legítimas y adaptadas a las realidades complejas del entorno actual.

En este sentido, la participación de las partes interesadas fortalece la calidad regulatoria. La OCDE (2011), enfatiza que la inclusión de diversas perspectivas en el diseño y aplicación normativa mejora su legitimidad y efectividad práctica. La calidad normativa se ve reforzada cuando se incluyen diversas perspectivas en su diseño e implementación. Esto no solo mejora la legitimidad de las políticas, sino que también aumenta la probabilidad de que las normas sean efectivas en la práctica. La OCDE sugiere que la consulta pública y la inclusión de actores clave en el proceso regulatorio son esenciales para desarrollar normativas que sean tanto técnicamente sólidas como socialmente aceptables.

La participación e incidencia ciudadana en el ciclo normativo constituye un mecanismo de la población para influir en los asuntos públicos. Su propósito central es permitir que los ciudadanos contribuyan en la identificación y resolución de necesidades colectivas, así como a la inclusión de diferentes sectores en la discusión de la producción normativa. La participación en el proceso normativo es de carácter administrativo, es decir, que promueve una gestión pública más abierta y receptiva, donde el involucramiento ciudadano no solo es una ayuda para legitimar las decisiones desde la perspectiva ciudadana, sino que también mejora su calidad y pertinencia (Montecinos & Contreras, 2019). Adicionalmente, es importante tener presente que la participación y la incidencia de la ciudadanía en el proceso de producción normativa, aunque son complementarias, no son equivalentes. La participación se refiere a la oportunidad de intervenir y expresar opiniones frente a propuestas normativas, mientras que la incidencia implica tener en cuenta los aportes realizados.

De igual manera, la solidez institucional es determinante para la calidad normativa en cuanto las capacidades institucionales robustas garantizan procesos consistentes de formulación y seguimiento, así como articulación efectiva entre niveles de gobierno. En este sentido, Radaelli & De Francesco (2007) señalan que es necesario contar con marcos normativos claros, estructuras organizativas funcionales y mecanismos de participación y coordinación efectivos. La calidad normativa también depende del entorno institucional que lo respalda, en el que se incluye la creación de marcos que faciliten la cooperación entre diferentes niveles de gobierno y la participación de las partes interesadas en el proceso normativo (Radaelli & De Francesco, 2007). La calidad normativa también depende del entorno institucional que lo respalda, en el que se incluye la creación de marcos que faciliten la cooperación entre diferentes niveles de gobierno y la participación de las partes interesadas en el proceso normativo (Radaelli & De Francesco, 2007).

Asimismo, la evaluación constante es indispensable para mantener la efectividad y legitimidad normativa. Coglianesi (2012) señala que las normas deben ser sometidas a un monitoreo continuo para asegurar que sigan siendo efectivas y eficientes. Este proceso de evaluación permite identificar y corregir fallas en la implementación, garantizando que las normas se mantengan alineadas con los objetivos originales y con las necesidades emergentes de la sociedad. Un aspecto clave en este tipo es el uso de indicadores claros y específicos para evaluar la calidad normativa. Radaelli & De Francesco

(2007), destacan que el desarrollo de indicadores específicos ayuda a los reguladores a monitorear el desempeño y hacer ajustes necesarios, asegurando que las políticas públicas sean efectivas y sostenibles en el tiempo. Estos indicadores deben permitir a los reguladores medir tanto los resultados directos de las políticas como sus efectos secundarios y a largo plazo. De la misma manera, Coglianese (2012), sostiene que el monitoreo constante garantiza la efectividad y eficiencia de las normas para identificar y corregir fallas, alineando las intervenciones con los objetivos originales y las necesidades sociales emergentes. Así, el autor afirma que solo mediante un monitoreo riguroso se puede lograr un equilibrio entre beneficios y costos, clave para mantener la calidad normativa a lo largo del tiempo. Un aspecto clave en este tipo es el uso de indicadores claros y específicos para evaluar la calidad normativa. Radaelli & De Francesco (2007), destacan que el desarrollo de indicadores específicos ayuda a los reguladores a monitorear el desempeño y hacer ajustes necesarios, asegurando que las políticas públicas sean efectivas y sostenibles en el tiempo. Estos indicadores deben permitir a los reguladores medir tanto los resultados directos de las políticas como sus efectos secundarios y a largo plazo. De la misma manera, Coglianese (2012), sostiene que el monitoreo constante garantiza la efectividad y eficiencia de las normas para identificar y corregir fallas, alineando las intervenciones con los objetivos originales y las necesidades sociales emergentes. Así, el autor afirma que solo mediante un monitoreo riguroso se puede lograr un equilibrio entre beneficios y costos, clave para mantener la calidad normativa a lo largo del tiempo.

En resumen, la calidad de las normas emerge como un elemento central para garantizar la efectividad de las políticas públicas y el bienestar social. Esta calidad no se limita únicamente a la formulación de normas bien fundamentadas, sino que también abarca la capacidad de estas para adaptarse a un entorno cambiante, manteniendo su relevancia y efectividad a lo largo del tiempo. Desde la identificación de problemas hasta la evaluación y ajuste continuo, el ciclo de producción normativa debe ser gestionado con un enfoque basado en evidencia, transparencia y participación de las partes interesadas, asegurando así una gobernanza flexible, eficiente y responsable, para esto se debe considerar los siguientes criterios:

- **Equilibrio y Flexibilidad:** Baldwin, Cave, y Lodge destacan la necesidad de un equilibrio entre precisión técnica y capacidad operativa para adaptar las normas a condiciones cambiantes. Una norma de alta calidad es flexible, permitiendo modificaciones para mantenerse relevante.
- **Mejora Continua:** La calidad normativa es un proceso continuo. La evaluación y adaptación constante son clave para asegurar que las normas sean efectivas y se ajusten a nuevos desafíos, tal como lo sugieren Baldwin, Cave y Lodge.
- **Eficiencia en la Implementación:** Una buena norma requiere no solo un diseño normativo sólido, sino también una ejecución eficiente que minimice costos y maximice los beneficios, destacando la importancia de la coordinación entre los reguladores.

- **Enfoque Basado en Evidencia:** La OCDE y Coglianes subrayan la importancia de un enfoque sistemático y basado en evidencia para revisar y mejorar las normas. Esto incluye la evaluación previa de los posibles efectos de una regulación y el ajuste continuo, basado en resultados.
- **Participación y Transparencia:** La participación de las partes interesadas y la transparencia en el proceso normativo son cruciales para mejorar la legitimidad y efectividad de las políticas, como enfatiza la OCDE.
- **Apoyo Institucional y Adaptabilidad:** Radaelli y De Francesco destacan la necesidad de un fuerte apoyo institucional y la adaptabilidad de las normas para mantener su relevancia y eficacia en un entorno cambiante.
- **Rendición de Cuentas y Transparencia:** Coglianes y Gunningham y Sinclair enfatizan la importancia de la rendición de cuentas y la transparencia para mantener la calidad normativa, asegurando que las normas sean percibidas como justas y efectivas.
- **Mandato:** Se refiere a la autoridad legal y legitimidad de una entidad reguladora para crear y hacer cumplir normas y regulaciones. Un mandato claro y bien definido es esencial para que la entidad reguladora pueda actuar de manera efectiva y cumplir con sus objetivos sin exceder sus competencias legales. También ayuda a asegurar que las políticas regulatorias sean implementadas de manera consistente y respetada por las partes involucradas.
- **Debido proceso regulatorio:** Este criterio asegura que las normas se desarrollen y apliquen de manera justa, transparente y equitativa. Incluye procedimientos que permiten a las partes interesadas participar en el proceso de formulación de políticas, y garantiza que las decisiones normativas se basen en pruebas, se consideren todas las opiniones relevantes y se respete el derecho a una revisión justa y adecuada.
- **Experticia:** La experticia se refiere al conocimiento técnico y la experiencia necesaria para desarrollar y aplicar regulaciones efectivas. Un regulador debe contar con el personal capacitado y con la experticia adecuada para evaluar las complejidades de los sectores que regula. Esto asegura que las decisiones se basen en un entendimiento profundo de los aspectos técnicos, económicos y sociales involucrados.
- **Eficiencia:** La eficiencia en la norma implica que las normas y procedimientos regulatorios deben alcanzar los objetivos deseados con el menor costo posible para las partes involucradas, incluyendo el regulador, las empresas y el público. Se busca maximizar los beneficios minimizando los costos administrativos y de cumplimiento, así como evitando normas innecesariamente complejas o gravosas.

3.4 Innovación en el proceso de producción normativa

Un aspecto clave a resaltar en la mejora de la producción normativa, es la **innovación, la cual transforma la forma en que se diseñan y aplican las políticas públicas**. Se orienta a adaptar los marcos normativos a los cambios derivados de la cuarta revolución industrial, la digitalización y la transición hacia economías sostenibles. Esta transformación implica adoptar enfoques flexibles y herramientas modernas que superen esquemas normativos rígidos, promoviendo la eficiencia, inclusión y competitividad. En ese sentido, la OCDE (2025) señala que los gobiernos de todo el mundo deben actuar para diseñar mejores normas para el futuro, canalizando el poder transformador de la innovación como una fuerza para el bien. En este contexto, surgen dos enfoques clave: la regulación anticipatoria y la regulación prospectiva. Ambos buscan anticiparse a los cambios estructurales, sociales y tecnológicos que afectan a los mercados y a la ciudadanía, y proponen esquemas normativos más dinámicos, experimentales y centrados en el aprendizaje continuo.

La regulación anticipatoria permite respuestas ágiles ante riesgos u oportunidades emergentes. Se basa en la flexibilidad, la colaboración entre actores y la orientación a resultados. Este enfoque promueve la innovación, reduce incertidumbres regulatorias y fortalece la capacidad institucional de adaptarse a contextos complejos y cambiantes. Por su parte, la regulación prospectiva aporta una visión estratégica de largo plazo, su enfoque se basa en el análisis de tendencias, la planificación basada en escenarios y la experimentación controlada. Fomenta marcos normativos resilientes, inclusivos y sostenibles, útiles para construir capacidades de respuesta frente a futuros inciertos.

Como soporte de estos enfoques se han desarrollados mecanismos exploratorios de regulación. Estos instrumentos temporales permiten probar soluciones innovadoras en sectores con alta carga normativa, flexibilizando reglas o procedimientos y facilitando el ingreso de nuevos actores mediante acompañamiento técnico, diálogo con reguladores y condiciones regulatorias adaptativas. El *sandbox* regulatorio, de acuerdo con el Decreto 1732 de 2021⁵⁰, es un tipo de mecanismo exploratorio de regulación que permite a las empresas probar productos, servicios y modelos de negocio innovadores, sin incurrir inmediatamente en todas las consecuencias regulatorias normales de participar en la actividad correspondiente, con el objetivo de permitir la validación de innovaciones en contextos seguros.

Funcionalmente, el *sandbox* permite ajustar normas de manera provisional mediante pruebas controladas que recogen evidencia para ajustarlas sin comprometer la protección al consumidor ni el desarrollo de nuevos modelos productivos. Son una herramienta clave para impulsar el aprendizaje regulatorio y el

⁵⁰ Por el cual se reglamenta el artículo 5 de la Ley 2069 de 2020, en relación con los mecanismos exploratorios de regulación para modelos de negocio innovadores en industrias reguladas y los ambientes especiales de vigilancia y control o *sandbox* regulatorio, y se adiciona el Capítulo 19 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015.

desarrollo productivo basado en innovación. En Colombia, el *sandbox* regulatorio ha sido implementado en sectores estratégicos. La Superintendencia Financiera lo ha desarrollado para servicios *fintech*; la Comisión de Regulación de Comunicaciones en telecomunicaciones y la Superintendencia de Industria y Comercio en inteligencia artificial (IA). Estas experiencias reflejan su utilidad para reducir barreras de entrada, promover la innovación y validar nuevas tecnologías y modelos de negocio.

Otra innovación regulatoria destacada son los *test de beds*, que consiste en entornos físicos o virtuales que permiten probar, desarrollar e introducir nuevos productos, servicios, procesos, soluciones organizativas y modelos de negocio. Se realizan generalmente en sectores que operan en un mercado altamente regulado, típicamente en colaboración con múltiples agentes de un sector específico, industria, academia entre otros (Rosemberg, 2019).

En la misma línea, los *hubs* de innovación financiera son plataformas o herramientas que facilitan la innovación. Creadas por las instituciones supervisoras para proporcionar apoyo, asesoramiento u orientación a las empresas reguladas o no reguladas sobre cómo navegar y entender el marco normativo, permiten identificar las políticas de supervisión y solventar preocupaciones legales. Los *hubs* de innovación financiera no son más que un régimen o modalidad de intercambio de información sobre cuestiones que abarquen la tecnología financiera o el ecosistema *FinTech* en general. La particularidad de los *hubs* de innovación es que tratan de un instrumento fácil de establecer, porque no requieren ningún ejercicio legislativo o regulatorio prolongado y pueden implementarse bajo los mandatos de supervisión existentes. Por dichos motivos se suele presentar este instrumento como una puerta de entrada de los reguladores a la interacción con el ecosistema *FinTech*, ya que está enfocado en aumentar la comprensión de los supervisores de los avances de las tecnologías financieras (Mosotto & Frias, 2022).

Por otro lado, hay otros avances que resultan innovadores como el *legal design*, que consiste en aplicar los principios del diseño centrado en las personas a las normas jurídicas. Esta herramienta permite crear normas y soluciones legales más humanas, visuales, inclusivas, intuitivas, interactivas y eficientes, sin perder su validez jurídica. Así, se rompe con el enfoque tradicional y rígido del Derecho, dando paso a una forma de concebir y aplicar la ley más acorde con las necesidades y expectativas de la ciudadanía en la era digital (Marsiglia, 2024). Al facilitar la comprensión de las normas y mejorar su usabilidad, el *legal design* impulsa la innovación normativa, haciendo el Derecho más accesible y cercano para todos.

Finalmente, las denominadas *sunset clauses* (o *cláusulas de extinción*, *cláusulas de caducidad* o *cláusulas de expiración automática*), representan una innovación en materia de revisión normativa. Son disposiciones incluidas en leyes, decretos, reglamentos u otras normas que establecen que una norma dejará de tener efecto automáticamente en una fecha determinada o después de cumplirse ciertas condiciones, salvo que sea ratificada o extendida expresamente por una nueva decisión normativa (OCDE, 2022). Evitan la acumulación de normas obsoletas o innecesarias, reduciendo la

"inflación normativa" y facilitando la simplificación del marco regulatorio. Esto mejora la claridad del sistema legal y reduce cargas innecesarias para ciudadanos y empresas.

3.3. Transparencia en la producción normativa

La transparencia es un principio fundamental del ordenamiento jurídico colombiano y un componente clave de la legitimidad normativa. En Colombia, este principio se encuentra consagrado en diversos instrumentos legales, entre ellos el artículo 3, numeral 8, de la Ley 1437 de 2011, que establece: "En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal." Este principio, aplicado al proceso de producción normativa, implica el deber de garantizar acceso y conocimiento".

La baja transparencia en la producción normativa debilita tanto la legitimidad como la eficacia de las decisiones públicas. La transparencia puede abordarse desde dos dimensiones complementarias: la del buen gobierno y la normativa. Desde la perspectiva del buen gobierno, se vincula con la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la generación de confianza institucional; mientras que, desde el enfoque normativo, refuerza la integridad institucional y la coherencia con los intereses sociales. La deficiencia en estos aspectos contribuye directamente a la opacidad del proceso normativo (Mendieta, 2018).

La transparencia también es un componente esencial para la buena gobernanza, entendida como la capacidad institucional de actuar en función del interés general. Esta buena gobernanza se expresa, entre otros elementos, en la formulación, aprobación e implementación de normas ajustadas al bien común. En este marco, el principio de transparencia debe ser transversal a todas las etapas del proceso normativo, no como un fin en sí mismo, sino como un mecanismo para asegurar la participación informada y adecuada en la producción normativa (Mendieta, 2018). De acuerdo con la OCDE (2025), las normas para las personas deben garantizarse con una buena comunicación en su elaboración, lo que implica que la información esté disponible y sea accesible de manera oportuna, es decir, que sea transparente, lo cual implica que la difusión de información sobre los procesos de participación y la forma en que se diseñaron las normas resulta esencial para evidenciar el impacto de dicha participación. Del mismo modo, la exposición de las justificaciones que sustentan las decisiones regulatorias permite ofrecer a la ciudadanía claridad respecto a las razones que orientaron la elección de determinadas medidas. No obstante, la transparencia requiere también garantizar que la información difundida sea pertinente y efectivamente dirigida al público objetivo. "(OCDE, 2025). Todos estos elementos son esenciales para llegar a la transparencia. De acuerdo con la OCDE (2025), las normas para las personas deben garantizarse con una buena comunicación en su elaboración, lo que implica que la información esté disponible y sea accesible de manera oportuna, es decir, que sea transparente, lo cual implica que la difusión de información sobre los procesos de participación y la forma en que se diseñaron las normas resulta esencial para evidenciar el impacto de dicha participación. Del mismo modo,

la exposición de las justificaciones que sustentan las decisiones regulatorias permite ofrecer a la ciudadanía claridad respecto a las razones que orientaron la elección de determinadas medidas. No obstante, la transparencia requiere también garantizar que la información difundida sea pertinente y efectivamente dirigida al público objetivo. “(OCDE, 2025). Todos estos elementos son esenciales para llegar a la transparencia.

Por último, se reconoce que la transparencia y la rendición de cuentas son pilares fundamentales en el ámbito normativo. La apertura en los procesos normativos y la responsabilidad de los reguladores ante las partes interesadas no solo son principios éticos indispensables, sino que también son herramientas clave para fortalecer la calidad. Cuando las normas se desarrollan y se implementan de manera transparente, y los reguladores rinden cuentas de sus acciones, se logra una mayor efectividad en la aplicación de las políticas, se fomenta la participación y el consenso entre los actores involucrados, y se refuerza la legitimidad de las normas ante el público y las entidades reguladas. Estos criterios contribuyen a construir un marco normativo robusto, confiable y adaptable, capaz de responder a las necesidades y desafíos de una sociedad en constante cambio.

4. DIAGNÓSTICO

A pesar de los avances en la materia, la calidad de la producción normativa de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial en Colombia es baja. Esto limita el goce efectivo de derechos y el desarrollo productivo, en tanto se generan barreras y restricciones para el desarrollo de nuevas dinámicas productivas y se establecen parámetros que dificultan el ejercicio pleno de derechos de los distintos actores en la sociedad. Esta problemática se relaciona, principalmente, con tres causas estructurales que se exponen a continuación:

4.1. Bajos niveles de participación e incidencia de la población en la formulación, expedición e implementación de las normas

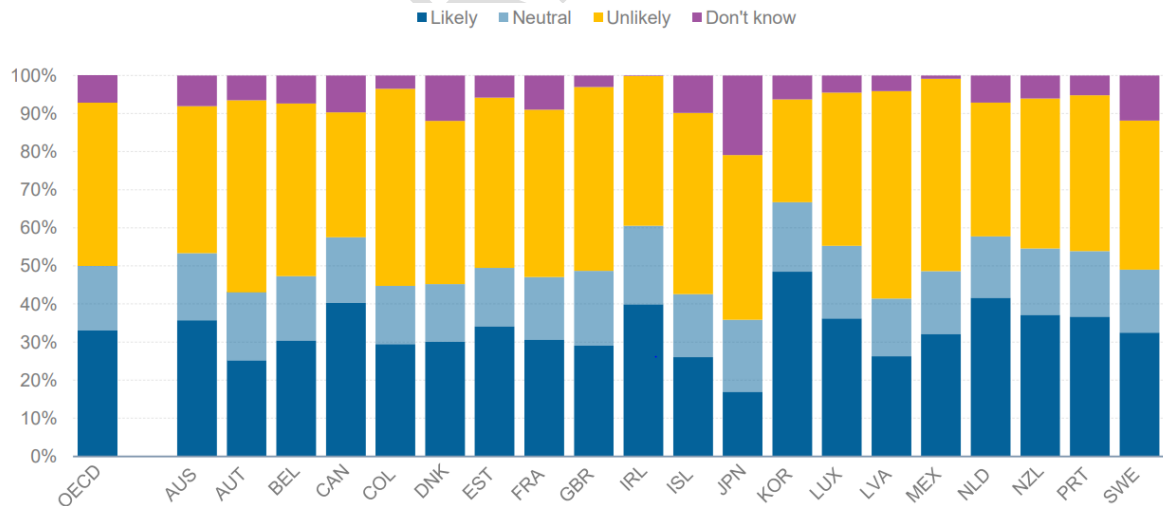
Los bajos niveles de participación ciudadana en el proceso normativo se relacionan con la limitada confianza en el Estado. La desconfianza de la ciudadanía en las instituciones públicas de acuerdo con estudios sobre la democracia en Colombia concluye que, si bien los ciudadanos opinan que la democracia es la mejor forma de gobierno, la corrupción pública y falta de transparencia minan significativamente la confianza en las instituciones (CAEL, 2018). Esta situación se refleja en los resultados de la Corporación Latinobarómetro (2021), la confianza en el Gobierno colombiano para el año 2020 era tan solo del 25%, lo que genera una falta de motivación para la participación ciudadana en el proceso de producción normativa. como lo destaca evidencia internacional al señalar que, los bajos niveles de confianza institucional, se asocian con menor participación cívica y con una reducción en la utilización de canales formales de involucramiento, como las consultas normativas (OCDE , 2024).

Asimismo, la baja percepción ciudadana sobre la incidencia de su participación en las decisiones del Estado reduce la disposición a involucrarse en la producción

normativa. Según la OCDE en los países que conforman la organización, menos de un tercio de las personas considera que el gobierno adoptaría las opiniones expresadas en una consulta pública, y apenas el 39 % cree que estas se traducirían en acciones concretas como mejorar un servicio o modificar una norma. Esta percepción se relaciona con la falta de transparencia en los procesos y con la idea de que las decisiones ya están predeterminadas, lo que genera desafección ciudadana y limita la participación efectiva en la elaboración de normas. (OCDE, 2021)

En el país, el porcentaje de ciudadanos que confían en que su participación sea realmente efectiva en los asuntos públicos es bajo. De acuerdo con la encuesta sobre gobernanza regulatoria realizada por la OCDE (2021), una amplia mayoría de personas en Colombia considera poco probable que el gobierno tome en cuenta las opiniones expresadas durante los procesos de consulta pública. Aproximadamente el 50% de los encuestados en el país desconfían de que sus comentarios tengan un impacto real en las decisiones normativas, lo que posiciona a Colombia entre los países con mayor nivel de escepticismo tanto en la región como dentro del grupo de países de la OCDE. Por otro lado, solo cerca del 30 % cree que sus aportes podrían ser considerados, mientras que un 15 % se mantiene neutral, y alrededor del 5 % no tiene una opinión definida, lo que podría reflejar falta de información, desconocimiento o desinterés sobre la utilidad de estos mecanismos de participación.

Gráfico 2. Encuesta de probabilidad percibida de que un gobierno adopte opiniones expresadas en una consulta pública.



Fuente: OCDE (2021)

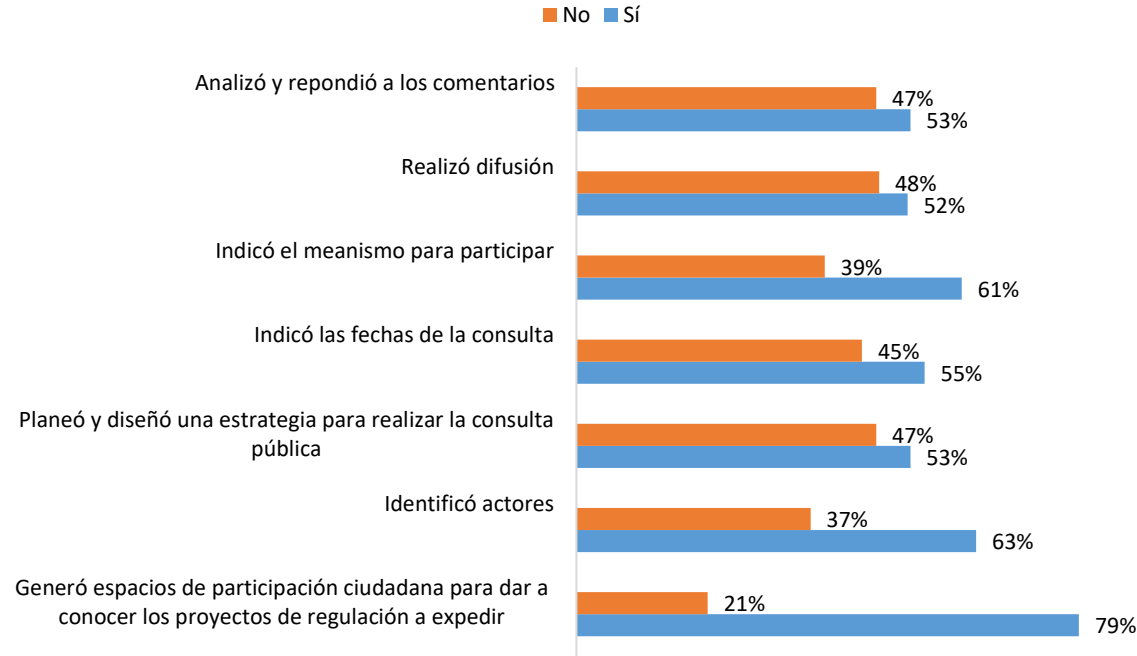
De acuerdo con el estudio mencionado, se evidencia una baja legitimidad y confianza institucional en los procesos regulatorios del país. Si bien existen mecanismos formales de participación como las consultas realizadas por medio de la

página web de las entidades y/o el SUCOP, persiste la percepción de que las consultas públicas tienen escasa influencia en la elaboración normativa. Esta desconexión debilita el vínculo entre la ciudadanía y el Estado.

En adición, la consulta pública como medio de participación ciudadana en el proceso normativo, tiene una implementación fragmentada y desigual entre entidades. Según la OCDE (2014), en Colombia cada institución la aplica bajo sus propios procedimientos, sin lineamientos unificados ni criterios técnicos que aseguren medios de participación adecuados según la naturaleza de la norma en consulta. Esta falta de estandarización ha llevado a que muchas de las consultas se limiten a recoger opiniones generales, haciendo que haya poca incidencia ciudadana en el proceso normativo. En el país, a pesar de que existe la obligación de consultar a la ciudadanía en actos administrativos de carácter general, no se han definido criterios vinculantes generalizados sobre los tiempos de consulta de acuerdo con los impactos de la norma, los espacios de divulgación o promoción de los procesos de consulta, la centralización del proceso en un portal único y los procedimientos para sistematizar, responder y retroalimentar los aportes ciudadanos.

En ese sentido, persiste una brecha significativa entre el cumplimiento formal del deber de consulta pública y su implementación efectiva y de calidad. Lo anterior se ve reflejado en los resultados para la PMN del FURAG 2024, en donde si bien el 79 % de las entidades sujetas al ámbito de aplicación reportaron haber utilizado mecanismos de participación para dar a conocer proyectos específicos de regulación, apenas el 53 % de estas entidades planificó una estrategia de consulta alineada con actores de interés, desarrolló acciones efectivas de difusión y analizó o dio respuesta a los comentarios recibidos (DAFP, 2025). Esto indica una brecha significativa entre el cumplimiento formal de la obligación y su aplicación en términos de calidad, lo cual no garantiza la incidencia real de los comentarios recibidos en el proceso de producción normativa, afectando la legitimidad, representatividad y calidad de las normas.

Gráfico 3. Resultados FURAG 2024: Consulta Pública proyectos de actos administrativos



Fuente: Elaboración propia a partir del pivote de resultados del FURAG 2024 (DAFP, 2025)

Nota: El Gráfico muestra la proporción de entidades que responden positiva o negativamente a la pregunta

La consulta pública en Colombia sigue siendo un mecanismo débilmente institucionalizado, con bajos niveles de adopción tanto en entidades nacionales como territoriales. Los resultados del FURAG del 2024, solo el 57 % de las entidades del orden nacional y el 32 % de las entidades territoriales han institucionalizado la consulta pública como parte integral de sus procesos normativos (DAFP, 2025).

4.1.1. Baja transparencia del proceso de producción normativa

La baja transparencia en el proceso de producción normativa persiste a pesar de los esfuerzos institucionales, como el desarrollo del SUCOP. Si bien el DNP ha promovido su institucionalización y reconoce su valor como herramienta para centralizar los procesos de consulta pública, su uso sigue siendo limitado. Esto obedece, por un lado, a la ausencia de lineamientos técnicos claros e instrumentos metodológicos para su

implementación y, por otro, a la falta de obligatoriedad en su uso, lo que ha derivado en una adopción fragmentada y dependiente de la voluntad institucional. Como resultado, hasta el 23 de junio de 2025, solo 42 entidades a nivel nacional y territorial han utilizado el SUCOP para desarrollar procesos de consulta pública, acumulando un total de 832 consultas (DNP, 2025). lo que contrasta con 139 territoriales y 90 nacionales que hacen parte del ámbito de aplicación de la PMN. Esta baja cobertura evidencia no solo la falta de apropiación institucional del sistema, sino también una oportunidad desaprovechada para contar con un canal transparente que centralice la información normativa facilite el monitoreo ciudadano y contribuya a una mayor rendición de cuentas en los procesos regulatorios.

De otro lado, aunque la ley consagra la obligatoriedad de la consulta pública, la ausencia de supervisión y seguimiento a las respuestas de los comentarios recibidos limita su cumplimiento real y reduce su alcance. La Ley 1437 de 2011⁵¹ establece el deber de consulta de los actos administrativos de carácter general y abstracto esto implica que las entidades deben publicar los proyectos normativos en sus páginas web institucionales para recibir comentarios y dar respuesta motivada a cada uno de ellos. La omisión de esta etapa puede acarrear la nulidad de los actos administrativos, sin embargo, de acuerdo a la OCDE actualmente solo el 33 % de sus miembros proporciona retroalimentación directa a las partes interesadas, lo que desaprovecha la oportunidad de hacer que el ejercicio sea más significativo y podría disuadir a las personas de volver a participar (OCDE, 2025).

En Colombia la fase de retroalimentación de los comentarios recibidos durante los procesos de consulta pública, se identifican deficiencias significativas. De acuerdo con los resultados del FURAG 2024, si bien una proporción importante de entidades reportó acciones como indicar el mecanismo de participación (61%) o identificar actores de interés (63%), persisten deficiencias críticas en la revisión y respuesta de los mismos, teniendo en cuenta que 47% de las entidades afirmó no haber respondido los comentarios recibidos en los procesos de consulta pública (DAFP, 2025), reduciendo los niveles de transparencia del proceso de producción normativa, pues la ausencia de mecanismos claros de respuesta y retroalimentación dificulta que la ciudadanía conozca cómo y por qué se toman las decisiones regulatorias y pueda realizar un control ciudadano.

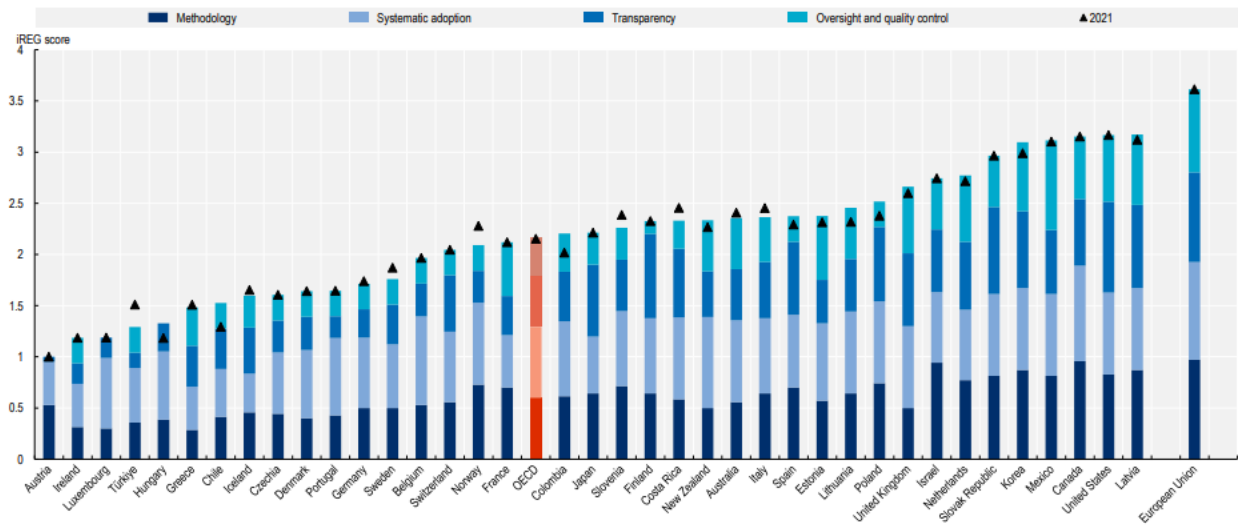
La baja incidencia de los actores en los procesos de producción normativa refleja una debilidad estructural en los mecanismos de participación en Colombia. el informe de política regulatoria de la OCDE (Ver Gráfico 4), Colombia en el índice iREG⁵² 2025 obtiene un puntaje aproximado de 2,2 sobre 4 en lo que respecta a la participación de actores interesados en la formulación de “regulación subordinada”, ubicándose por debajo del promedio de los países miembros de la OCDE. En específico, el componente control de calidad del indicador se evidencia una brecha crítica: Colombia carece de mecanismos que

⁵¹ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁵² El índice iREG (por sus siglas en inglés, Indicators of Regulatory Policy and Governance) es una herramienta desarrollada por la OCDE para medir cómo los países implementan los principios de buena gobernanza regulatoria.

garanticen que los ciudadanos reciban información sobre cómo fueron considerados sus comentarios durante el proceso de consulta o, en su caso, las razones por las cuales no fueron tenidos en cuenta. En consecuencia, el país se mantiene rezagado frente a los estándares de la OCDE, con un modelo de consulta pública que, al no garantizar retroalimentación ni rendición de cuentas en todos los procesos de consulta, puede terminar debilitando la legitimidad de las decisiones públicas y profundizando la desconfianza ciudadana en los procesos regulatorios.

Gráfico 4. Participación de las partes interesadas en el desarrollo de regulaciones subordinadas 2021-2024



Fuente: OCDE (2025)

Respecto al tiempo de consulta pública dispuesto por las entidades, se evidencia una carencia de mayor compromiso institucional para garantizar procesos de consulta más significativos en la producción normativa. Según los resultados del FURAG del 2024, las entidades territoriales realizaron procesos de consulta pública en un 24% de los casos por un periodo inferior a 15 días, 23% entre 15 y 30 días, y solo un 6% por más de 30 días; además, un 22% no estableció ningún tiempo y un 26 % no respondió. Esto implica que más del 70% de las entidades territoriales no garantizan tiempos de consulta suficientes para presentar comentarios. Por su parte, las entidades nacionales muestran un panorama ligeramente mejor, con un 56 % de consultas realizadas entre 15 y 30 días, pero aún el 23 % las llevó a cabo en menos de 15 días, solo el 6% las extendió por más de 30 días, el 4 % no estableció tiempo y un 11 % no respondió (DAFP, 2025). Estos datos revelan una débil garantía de la participación de entidades al nivel nacional y territorial, si bien el tiempo de consulta no garantiza por sí solo procesos efectivos, constituye una condición básica para que los ciudadanos puedan conocer, analizar y formular observaciones sustantivas. De hecho, la OCDE identifica como buena práctica que

los procesos de consulta pública tengan una duración mínima de 30 días, estándar adoptado por cerca de la mitad de sus países miembros, pues este plazo permite a los actores interesados contar con tiempo razonable para analizar las propuestas y presentar aportes sustantivos (OCDE, 2025).

Además, en materia de tiempos de consulta pública, Colombia no ha cumplido con el compromiso post acceso OCDE de incorporar de manera efectiva el principio de proporcionalidad en los procesos. Este principio establece que la duración, el alcance y la intensidad de las consultas deben ser proporcionales a la relevancia y al impacto potencial de la norma en discusión, con el fin de garantizar un uso eficiente del tiempo y los recursos institucionales (OCDE, 2025). Sin embargo, en la práctica, no existen parámetros o lineamientos que permitan ajustar los tiempos de consulta en función del tipo de norma, del grado de afectación a los grupos de interés o impacto.

A estas debilidades en los tiempos de consulta, se suman limitaciones en la calidad y accesibilidad de su divulgación, lo cual restringe aún más su capacidad de generar una participación significativa. Según los resultados del FURAG del 2024, el 88 % de las entidades territoriales y el 74 % de las entidades del nivel nacional reportaron haber habilitado espacios para la socialización de proyectos normativos y la recepción de comentarios por parte de la ciudadanía y otros actores interesados. Sin embargo, este avance en términos cuantitativos se ve limitado por la forma en que dichos espacios son divulgados o promocionados, pues el 48 % no realizó actividades de difusión, y el 45 % no indicó las fechas en que se llevó a cabo la consulta (DAFP, 2025). Estas cifras revelan que, aunque los espacios formales de participación fueron creados, en muchos casos la ciudadanía no tuvo conocimiento ni acceso efectivo a ellos. La omisión de información básica como las fechas de consulta refleja además falencias en transparencia, trazabilidad y organización institucional, que dificultan el monitoreo y seguimiento del proceso. En conjunto, los datos muestran una implementación predominantemente formalista de los mecanismos de participación normativa, lo cual implica que se cumple con el procedimiento desde un enfoque declarativo, pero sin garantizar las condiciones necesarias para una participación oportuna, informada y sustantiva.

Finalmente, a pesar de que la dimensión de participación ciudadana es evaluada en la Medición de Desempeño Institucional de la PMN, actualmente no se desarrolla un ejercicio que permita procesar y comparar los resultados obtenidos. La ausencia de este análisis impide identificar, las entidades que implementan buenas prácticas, las cuales podrían servir como referentes, así como aquellas con desempeños más bajos, para las cuales deberían diseñarse planes de mejora y estrategias orientadas a fortalecer la transparencia en la producción normativa.

4.1.2. Desconocimiento de los actores de interés y sus características en el proceso de producción normativa.

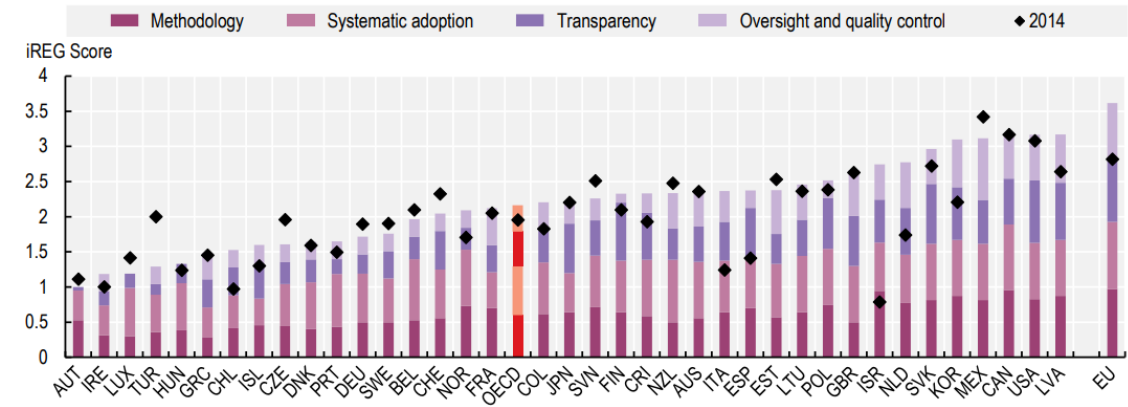
La limitada identificación de los actores afectados por la norma compromete la capacidad del Estado para anticipar y gestionar sus impactos sociales. Según la OCDE (2025), los gobiernos deben adoptar medidas que permitan evaluar cómo afectan las normas la calidad de vida, especialmente en contextos de cambio constante como el incremento del costo de vida o la intensificación de problemáticas sociales; visibilizar los impactos sociales emergentes se vuelve, por tanto, un elemento esencial para garantizar que la producción normativa sea justa y eficaz. No obstante, esta aspiración contrasta con la débil capacidad institucional para incorporar dicha perspectiva en la práctica normativa. Según los resultados del FURAG del 2024, el 37% de las entidades nacionales y territoriales no identifica a los actores a quienes va dirigida la norma en el proceso de consulta pública (DAFP, 2025).

El desconocimiento de actores de interés y sus características contrasta con los resultados reportados en el FURAG entre 2022 y 2024. De acuerdo con esta fuente, un número significativo de entidades asegura haber implementado mecanismos de participación ciudadana en la etapa de análisis previo a la expedición de actos administrativos, como la publicación en SUCOP, el uso de páginas web institucionales, el contacto directo con grupos de interés, mesas de trabajo y grupos focales. Específicamente, en 2022, el 73% de las entidades territoriales y el 55% de las entidades del orden nacional declararon utilizar estos mecanismos; en 2023, los porcentajes fueron del 82% y 59%, respectivamente; y en 2024, del 96% para las territoriales y 77% para las nacionales (DAFP, 2025). No obstante, esta aparente expansión de cobertura, no se traduce necesariamente en una identificación efectiva y contextualizada de los actores involucrados ni en una participación incidente, teniendo en cuenta que al validar los resultados del FURAG, se evidencia que el 34,62% de las entidades presentan un link caído o no presentan evidencia con relación a la implementación de mecanismos de participación ciudadana, el 26,92 % presentan una evidencia que no tiene relación con mecanismos de participación ciudadana y solo el 38,46% cuentan con una evidencia válida, lo que da cuenta de falencias en lo reportado y, lo realmente ejecutado y soportado, en evidencia lo que muestra una posible desconexión entre el uso formal de los mecanismos y la calidad sustantiva de la participación.

A pesar de los avances institucionales en participación ciudadana, Colombia aún carece de metodologías estandarizadas para la identificación adecuada de los actores de interés en el proceso de producción normativa. En contraste con las buenas prácticas internacionales, donde el mapeo sistemático de actores (*stakeholder mapping*) es un paso previo y obligatorio en todo proceso de consulta, en el país persiste una implementación predominantemente formal y poco sustantiva de los procesos de consulta. Entre 2014 y 2024 (Ver Gráfico 5), Colombia ha mostrado avances en el fortalecimiento de la participación de actores de interés en regulación subordinada, reflejados en el aumento de su puntaje en el índice iREG de la OCDE, al pasar de cerca de 1,1 a aproximadamente 2,2. Sin embargo, estos progresos no han estado acompañados por desarrollos equivalentes en los componentes de metodología donde el país sigue registrando puntuaciones bajas (OCDE, 2025). Esta situación revela la debilidad en la consolidación

de lineamientos comunes y/o estándares mínimos de inclusión de actores de interés en el proceso de consulta pública.

Gráfico 2. Participación de las partes interesadas en las regulaciones subordinadas entre 2014 y 2024



Fuente: OCDE (2025)

La falta de información y de capacidades para dar seguimiento a la producción normativa constituye uno de los principales factores que explican la baja participación de los actores de interés. Esta limitación se refleja en el escaso conocimiento ciudadano sobre los mecanismos disponibles para incidir en la vida pública. De acuerdo con la *Encuesta de Cultura Política (ECP)*, el porcentaje de personas que afirman conocer dichos mecanismos ha disminuido en los últimos años: 40,9 % en 2019, 38,5 % en 2021 y 37,8 % en 2023 (DANE, 2023). Estos resultados evidencian un desconocimiento generalizado de dichos mecanismos, lo que indica que, en el caso particular de la consulta pública como herramienta para participar en la producción normativa, el nivel de conocimiento es aún más limitado. A ello se suma que, aunque el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) fue creado en 2020 como plataforma para centralizar los procesos de consulta, los esfuerzos de socialización se han concentrado principalmente en las entidades del nivel nacional y territorial. Esto ha restringido su difusión institucional entre la ciudadanía, que es la llamada a beneficiarse directamente de la herramienta, reduciendo así su alcance y efectividad real.

4.2. Bajos niveles de identificación de impactos y prospectiva en el proceso de formulación e implementación de la norma

La producción normativa en Colombia carece de una valoración sistemática de sus impactos, lo cual constituye otra de las grandes causas del surgimiento de la problemática identificada. Esta deficiencia se refleja en la baja implementación de herramientas de diseño normativo: En 2024 a nivel nacional apenas el 56 % de las entidades las aplican, mientras que en el ámbito territorial la cifra desciende al 36 % (DAFP, 2025). Esta situación se traduce en la emisión de normas que, en muchos casos, no consideran de manera suficiente sus efectos esperados, ignorando así impactos colaterales o no deseados (Kurniawan, Sakapurnama, & Azis, 2017), propiciando la aparición de obstáculos para la competitividad (Pinilla, 2021), induciendo la inseguridad jurídica y alta litigiosidad por cuenta de regulaciones expedidas con motivaciones imprecisas o injustificadas (Carrigan, Ellig, & Xie, 2024).

La falta de análisis de impacto y prospectiva genera normas con efectos no previstos y sobrecostos, lo que puede traducirse en normativas que imponen cargas innecesarias, afectan desproporcionadamente a ciertos actores o no logran los objetivos perseguidos (Kaufmann & Liedekerke, 2021). En un país con alta diversidad territorial, productiva y social como Colombia, estas limitaciones afectan tanto el ejercicio de derechos como la capacidad del aparato estatal para promover desarrollo e innovación de manera efectiva. Aunque el país aún no cuenta con una estimación oficial del costo total de la carga regulatoria, experiencias internacionales ofrecen un referente relevante: en los países miembros de la OCDE, el costo promedio de la regulación asciende al 3,8% del PIB, y se estima que una reducción del 25% de esa carga puede traducirse en mejoras significativas en el crecimiento económico (DNP, 2017). En Colombia, los efectos de una norma mal diseñada se evidencian en la necesidad de adoptar estrategias correctivas como *Estado Simple, Colombia Ágil*, mediante la cual se han ejecutado más de 4.000 intervenciones normativas, que incluyen la eliminación de normas obsoletas, la racionalización de trámites y la remoción de barreras innecesarias. Estas acciones han generado ahorros superiores a los 276.590 millones de pesos (MinCIT, 2021), lo que da cuenta del costo evitado⁵³ y de la magnitud del impacto de las deficiencias regulatorias acumuladas. De manera similar, las experiencias de la OCDE confirman el potencial de estas medidas: la racionalización de trámites y reducción de cargas administrativas ha generado ahorros cercanos a USD 4.400 millones en los Países Bajos, USD 560 millones en Dinamarca y £0,9 mil millones en el Reino Unido (OCDE, 2011).

El uso de análisis de impacto (ex ante y ex post) está restringido a un número limitado de normas y entidades, lo que ocasiona que muchas normas con efectos significativos sobre la economía, la competencia o los derechos ciudadanos no sean evaluadas, lo que aumenta el riesgo de mantener regulaciones ineficientes y de esta manera una cobertura parcial en la producción normativa. En la práctica, el AIN solo es obligatorio para

reglamentos técnicos que, si bien pueden ser considerados proyectos normativos de alto impacto económico, constituyen un pequeño grupo de normas del proceso normativo estándar en todo el Ejecutivo (0,11% del total de las normas sustanciales que registra el Observatorio de Mejora Normativa de DNP, a marzo de 2024). Adicionalmente, existen pocas directrices para la evaluación ex post, lo que impide conocer los efectos reales de las normas una vez implementadas. Esta debilidad se acentúa por la limitada incorporación de herramientas de prospectiva normativa que permitan anticipar tendencias, cambios tecnológicos o contextos futuros relevantes.

La planeación normativa continúa enfocada en el cumplimiento formal, más que en la evaluación de resultados. A pesar de avances de la PMN como la implementación del Documento CONPES 3816, la incorporación de esta política dentro del MIPG, y otros instrumentos en la materia, aún persiste la baja implementación del análisis de impacto como parte integral del ciclo normativo, teniendo en cuenta que, respecto a las leyes subordinadas, Colombia tiene un puntaje de 1,1; lo que deja al país por debajo del promedio OCDE, resaltando que tiene puntajes bajos en transparencia y control de calidad del proceso, lo que limita su adaptabilidad a entornos cambiantes. **Este panorama se ve agravado por la alta proliferación normativa, que pone en evidencia no solo un exceso en la producción de normas, sino la ausencia de criterios claros de necesidad y pertinencia.** Según con el Observatorio de Mejora Normativa (DNP, 2023) en 2023 se expidieron en promedio 19,9 normas por día (7.273 normas en total al año), lo que refleja una dinámica acelerada de producción normativa, sin que existan mecanismos sólidos de control de calidad. Este volumen resulta problemático, aunque no existe un estándar internacional que fije un número “ideal” de normas al día si se contrasta con la capacidad institucional para garantizar normas eficaces, tal como lo sugiere el **Índice de Calidad Regulatoria** (Banco Mundial, 2023), que mide la capacidad de los gobiernos para formular y aplicar regulaciones efectivas. Puntajes bajos en este indicador suelen asociarse con contextos de sobreproducción de normas poco útiles o inconsistentes, y en el caso de Colombia, aunque el país se ubicó por encima de la media global con **0,10 puntos**, su desempeño sigue siendo débil en términos absolutos. Esta sobreproducción dificulta el cumplimiento, genera confusión y contribuye a una cultura regulatoria reactiva, centrada en el formalismo, más que en la planificación estratégica o la adaptación a contextos cambiantes. Por su parte, el Índice de Calidad Reguladora calculado por él (Banco Mundial, 2023) que mide la capacidad de producir regulaciones efectivas. Puntajes bajos suelen asociarse con sobreproducción de normas poco útiles o inconsistentes, al respecto Colombia obtuvo 0,10 puntos lo que sitúa al país por encima de la media global, aunque su desempeño sigue siendo débil en términos absolutos. La acumulación desordenada de normas impone cargas desproporcionadas para ciertos sectores, especialmente para las micro, pequeñas y medianas empresas, que enfrentan mayores dificultades para adaptarse a cambios constantes, cumplir con requisitos complejos o entender la normatividad vigente.

4.2.1. Limitado uso de herramientas de diseño prospectivo en la producción normativa.

Colombia presenta deficiencias en evaluación de impactos sociales, ambientales y asociados a la innovación en la formulación de normas, según lo señala el informe (ver ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.) (OCDE, 2025). En la dimensión “Personas”, señala que no existen exigencias normativas formales para evaluar los impactos sociales, distributivos o diferenciados por grupo etario en el diseño de normas, lo que limita su capacidad para abordar desigualdades estructurales. En la dimensión “Planeta”, el marco normativo no contempla de manera obligatoria la evaluación de impactos ambientales, lo que refleja una débil conexión entre las metas regulatorias y los compromisos de sostenibilidad ambiental. Por último, en la dimensión “Futuro”, el informe señala que Colombia no identifica de forma coordinada ni transversal los desafíos normativos asociados a la innovación, lo que reduce la capacidad prospectiva del Estado y dificulta su adaptación a contextos dinámicos.

Tabla 1 Colombia: Regular para...

| | | |
|-------------|---|--|
| Ciudadanía | Identificar probables efectos de redistribución al diseñar normas | |
| | Evaluar impactos diferenciados por edad al diseñar normas | |
| | Evaluar impactos diferenciados por grupo social al diseñar normas | |
| | Proveer al público de mecanismos de retroalimentación sobre normas existentes ▲ | |
| Planeta | Evaluar impactos medioambientales al diseñar normas | |
| | Evaluar los costos sociales de las emisiones de carbono al diseñar normas | |
| | Evaluar los costos sociales de las emisiones de carbono al evaluar normas | |
| | Priorizar la sostenibilidad ambiental al evaluar normas ▲ | |
| Futuro | Señalar retos de innovación al diseñar normas (e.g. con mayor agilidad o flexibilidad) ▲ | |
| | Identificar problemas regulatorios relacionados a la innovación de forma coordinada y transversal a los niveles de gobierno ▲ | |
| | Usar aproximaciones basadas en datos para monitorear el impacto de las normas ▲ | |
| | Señalar retos de innovación al evaluar normas ▲ | |
| Efectividad | Identificar un proceso para evaluar el progreso en el cumplimiento de metas normativas | |
| | Inspeccionar y reforzar siguiendo criterios de evaluación de riesgo ■ | |
| | Contar con regulaciones o políticas sobre inspecciones de riesgo ▲ | |

| | Identificar consecuencias imprevistas de las normas | |
|------------------------------|---|----------------------------------|
| Todas las leyes primarias: | ▲ Sí ■ Requerido | • Sí, hay regulación y política. |
| Principales leyes primarias: | | • Sí, hay regulación |
| Algunas leyes primarias: | ■ No requerido, pero sí permitido. | • Sí, hay una política. |
| Nunca: | ▲ No ■ No está permitido | |

Fuente: (OCDE, 2025).

Nota: Los datos reflejan las prácticas relativas a leyes primarias impulsadas por el ejecutivo en Colombia.

Respecto a la prevención del daño antijurídico en el diseño normativo, Colombia presenta bajos niveles de identificación de impactos jurídicos. Según los resultados de la *Medición de Desempeño Institucional 2022 y 2023*, las entidades del orden territorial muestran limitaciones significativas en la revisión ex ante de la calidad técnica y jurídica de la norma. La prevención del daño antijurídico busca de manera anticipada eliminar riesgos legales y fiscales de la regulación con el cumplimiento de los lineamientos de prevención del daño antijurídico. Los resultados de dicha medición muestran puntajes bajos en el orden territorial. En este sentido, ante la pregunta: “¿La entidad realizó una revisión de la regulación previa a su expedición con el fin de garantizar la calidad técnica de la regulación y/o el cumplimiento de los parámetros y conceptos jurídicos?”, el 53 % de las entidades territoriales respondió afirmativamente en 2022 y el 57 % en 2023, lo cual evidencia una débil implementación de uno de los principales mecanismos preventivos frente a potenciales riesgos jurídicos⁵⁴. De igual forma, frente a la verificación del cumplimiento de las directrices en materia de técnica normativa, se observa un rezago: el 42 % de las entidades reportó haber realizado esta revisión en 2022 (DAFP, 2023), y apenas el 45 % en 2023 (DAFP, 2024). Este dato resulta crítico si se tiene en cuenta que la técnica normativa es un componente esencial para evitar ambigüedades, vacíos o contradicciones que puedan derivar en litigios contra el Estado.

En 2022, solo el 42 % de las entidades territoriales reportó haber realizado una revisión orientada al cumplimiento de los lineamientos de prevención de daño antijurídico, porcentaje que aumentó marginalmente al 47 % en 2023. Estos datos evidencian la limitada consolidación de prácticas preventivas dentro del ciclo de gobernanza regulatorio, lo que restringe la capacidad del Estado para anticipar y mitigar los impactos jurídicos negativos derivados de la expedición de normas deficientes en términos de técnica y coherencia jurídica. Si bien no puede establecerse una relación directa entre la calidad normativa y el volumen total de procesos judiciales en curso, la ausencia de criterios de prevención del daño antijurídico en las etapas iniciales del proceso normativo representa un factor de riesgo jurídico que contribuye a debilitar la seguridad jurídica. Esta fragilidad

⁵⁴ Estudios y/o análisis técnicos como: La aplicación del AIN, memoria justificativa y evaluación ex post.

institucional se presenta en un entorno de elevada litigiosidad: a 2024, se reportan 334.672 procesos judiciales en curso contra entidades públicas, con pasivos contingentes estimados en 667,2 billones de pesos (ADJE, 2024). Este contexto resalta la necesidad de robustecer los mecanismos *ex ante* de revisión técnica y jurídica de la norma como estrategia para mejorar la calidad normativa y optimizar la gestión del riesgo jurídico en el sector público.

En relación con las agendas regulatorias, Colombia aún no cuenta con lineamientos técnicos precisos que orienten su construcción y desarrollo integral. El Decreto 1081 de 2015 establece que los ministerios y departamentos administrativos cabeza de sector deben elaborar su agenda regulatoria, y el Manual de la PMN incorpora un apartado que define su contenido, la obligación de someterla a consulta y los plazos anuales para ello. Sin embargo, persiste la ausencia de directrices específicas para su formulación y publicación, lo que ha dificultado la elaboración de esta importante herramienta de planeación normativa tanto en las entidades obligadas como en aquellas que la han adoptado voluntariamente como buena práctica, según se ha evidenciado en los acompañamientos técnicos adelantados por el DNP en el marco de la estrategia de generación de capacidades.

Adicionalmente, respecto a otras debilidades *ex ante* del proceso de formulación de normas surgen por la existencia de un limitado uso de herramientas de diseño prospectivo en el proceso de producción normativa por parte de las entidades que producen normas. Al respecto, es importante señalar que en la actualidad, solo se conocen cuatro instrumentos cuya finalidad es el levantamiento de información que permite identificar potenciales beneficios y perjuicios de la expedición de una norma: (i) el formato de memoria justificativa, reglamentado a través del Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015; (ii) el AIN, reglamentado por medio del Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015; (iii) los estudios técnico-económicos sobre la incidencia en la libre competencia, mencionados en este mismo decreto; y (iv) el documento de Manifestación de Impacto Regulatorio, que se referencia en el Decreto Único Reglamentario 1083 de 2015. Según datos del FURAG del 2024, solo el 56% de las entidades nacionales y 30% de las territoriales utilizan herramientas de Diseño como el Análisis de impacto normativo, la memoria justificativa y/o la manifestación de impacto regulatorio, por lo que su uso limitado de estas herramientas en las cuales identifican los impactos de la disposición jurídica representa una debilidad en el diseño normativo.

En el primer caso, en el proceso de elaboración y revisión del formato de memoria justificativa el control por parte de la Secretaría Jurídica de Presidencia sobre dicho formato es limitado. De conformidad con lo establecido en el artículo 2.1.2.1.6 del Decreto 1081 de 2015, solo los proyectos de decreto y de resolución proyectados para la firma del Presidente de la República deberán remitirse a la *Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República*. No obstante, la misma norma no establece el rol, acciones, criterios de revisión y demás acciones que deban adelantarse por parte de esta entidad una vez recibe tal documento. En adición a lo anterior, el artículo 2.1.2.1.21

busca extender tal obligación a “*resoluciones que no requieran firma del Presidente de la República*”, estableciendo el deber únicamente de elaborar, archivar y conservar la memoria justificativa de expedición del acto, prescindiendo, nuevamente, de puntos de control o revisión sobre la calidad de esta.

En segundo lugar, si bien el AIN posee un punto de control (concepto metodológico por parte del DNP⁵⁵) solo se aplica de manera reglamentaria a un subconjunto menor de los actos administrativos de carácter general y abstracto: los reglamentos técnicos. Esto es de particular interés, considerando que el Decreto 1074 de 2015 es el único cuerpo normativo que posee una disposición obligatoria en el uso del AIN de manera reglamentaria, desde enero del año 2018. De acuerdo con la información proporcionada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en respuesta institucional a una petición de información, en junio de 2024, el inventario de reglamentos técnicos posee 99 normas y solo 20 de estas fueron expedidas en el año 2018 y posteriores. En este sentido, solo 20 normas, de los 82.297 actos administrativos de carácter general y abstracto que fueron expedidos y publicados en el Diario Oficial de la República, tuvieron que adelantar la elaboración de un AIN (0,024% del total).

Además de la baja adopción sistemática, el AIN en Colombia presenta deficiencias estructurales en materia de transparencia, metodologías y puntos de control. De acuerdo con el *Regulatory Policy Outlook* del 2025 (OCDE, 2025) y como lo muestra el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, teniendo en cuenta el indicador compuesto del AIN que contiene cuatro categorías con la misma ponderación a saber: (i) la metodología recopila información sobre las diferentes evaluaciones incluidas en el AIN; (ii) la supervisión y el control de calidad registran los mecanismos para supervisar y garantizar la calidad de la AIN; (iii) la adopción sistemática registra los requisitos formales y la frecuencia con la que se realiza la AIN; y (iv) registra la transparencia de los procesos, Colombia es el quinto país con el puntaje más bajo del grupo de países que conforman el organismo frente a la aplicación reglamentaria, diseño de puntos de control, transparencia y diseño de metodologías para el uso del AIN, con resultados especialmente bajos en las dimensiones de metodología, adopción sistemática y transparencia⁵⁶

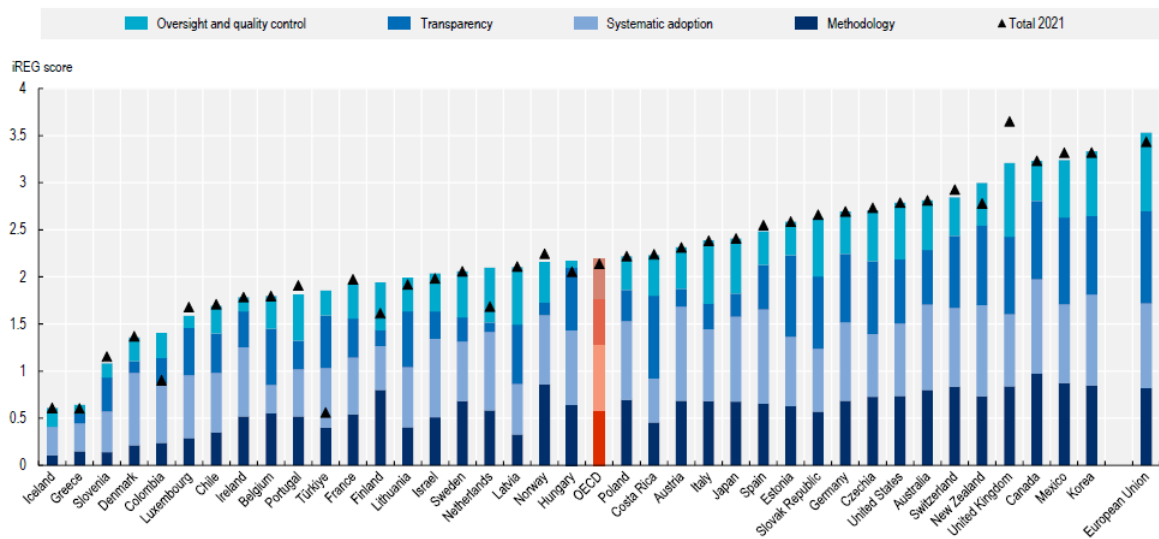
Esta situación sugiere que el AIN no está integrado de manera efectiva ni sistemática en el ciclo normativo, lo que limita su potencial para anticipar efectos,

55 Decreto 1074 de 2015 - Artículo 2.2.1.7.6.5. Revisión del AIN por parte del Departamento Nacional de Planeación. “Una vez las entidades tengan listo el documento de AIN para someterlo a consulta pública, deberán enviarlo al Departamento Nacional de Planeación para que este, 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. 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 al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para la revisión del proyecto de reglamento técnico”.

56 La puntuación máxima para cada categoría es 1. La puntuación total oscila entre 0 y 4.

evaluar costos y beneficios o garantizar procesos normativos basados en evidencia. Según la OCDE 2021, en cuanto al uso del AIN en países de esta organización, para el caso de Colombia, si bien se han dado avances en su uso y en la adopción de estrategias de consulta pública, aún existen necesidades y aspectos susceptibles de mejora, por ejemplo, en cuánto a la revisión y evaluación periódica de regulaciones (Ver Gráfico 6).

Gráfico 3. Uso de AIN en normas subordinadas entre 2021 y 2024



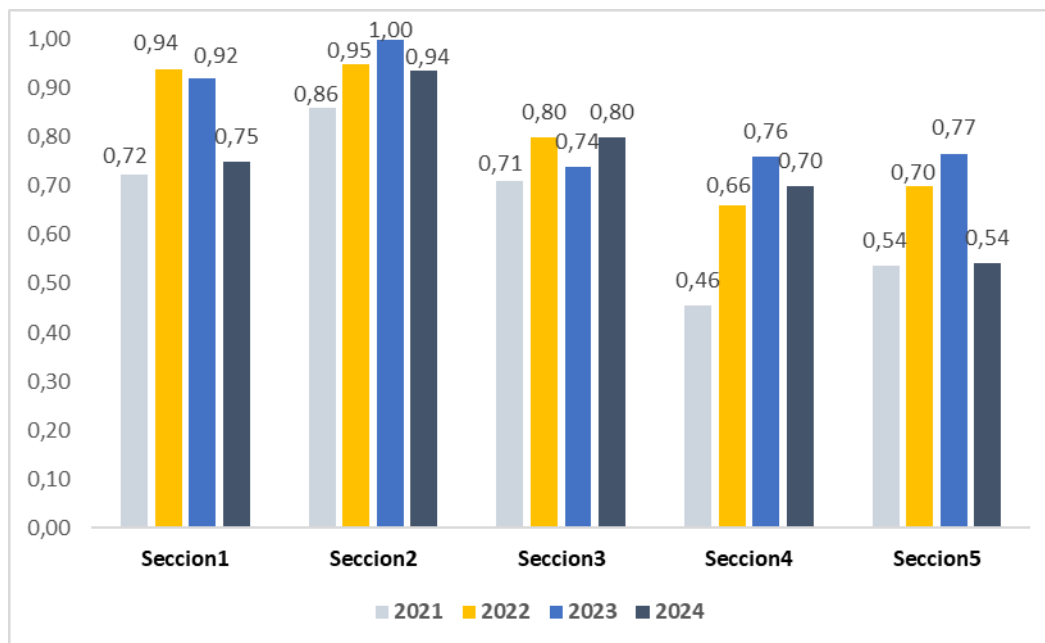
Fuente: (OCDE, 2025).

En términos de calidad, se evidencian deficiencias en la aplicación de la metodología de AIN por parte de las entidades públicas. Por cuenta de la emisión de conceptos técnicos⁵⁷, el DNP ha podido identificar que las entidades no suelen utilizar de manera adecuada la metodología de AIN, en concreto aquellas que vienen implementándola de manera reglamentaria desde 2018, teniendo en cuenta que esta metodología no es obligatoria para todo tipo de normas. Como se puede observar en el Gráfico 4, frente a la rúbrica de AIN simple⁵⁸, el cumplimiento de contenido exigible por parte de las entidades evaluadas en las secciones 3 (justificación de la intervención mediante una actualización de la regulación), 4 (implementación, monitoreo y seguimiento de la actualización normativa) y 5 (resultados sobre el ejercicio de consulta pública) apenas cumplen con el 60% al 80%. De igual manera, se evidencia una disminución del desempeño entre el año 2023 y el 2024 para todas las secciones de este tipo de documentos.

⁵⁷ De conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.1.7.6.5. del Decreto 1074 de 2015

⁵⁸ Instrumento diseñado y publicado por el DNP para guiar la revisión a la cual se hace referencia en el artículo 2.2.1.7.6.5. del Decreto 1074 de 2015, específicamente cuando se refiera a la metodología de AIN simple.

Gráfico 4. Evaluación metodológica de AIN simple por parte de DNP, entre 2021 y 2024

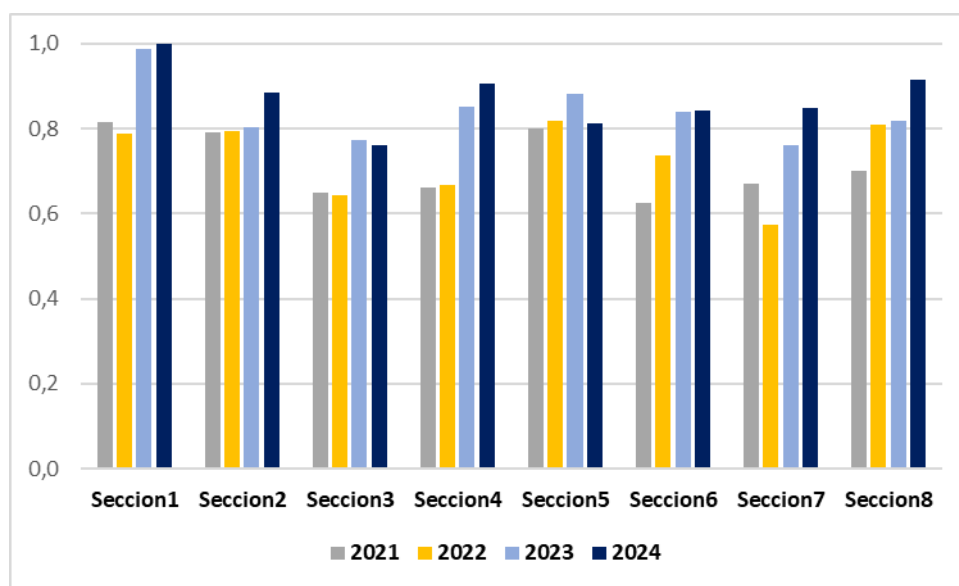


Fuente: DNP (2025)

Adicionalmente, se observa que las entidades no demuestran una mejoría en el desarrollo y abordaje de las secciones de la metodología de AIN en donde más se requiere análisis cuantitativo. En cuanto al contenido exigible para el AIN completo, y verificable a través de la rúbrica⁵⁹, el bajo desempeño se concentra en las secciones 3 (definición de objetivos), 5 (descripción de la metodología y comparación de las alternativas de solución), 6 (elección y descripción de los resultados sobre la mejor alternativa) y 7 (implementación, monitoreo y seguimiento de la medida); secciones en las cuales no se aprecia una evolución en cuanto a la calidad de los AIN durante los últimos años. En estos casos, las dificultades se concentran en la producción y aplicación de metodologías para el análisis y comparación de alternativas, valoración de soluciones, diseño de indicadores/índices, análisis de tasas de cumplimiento, entre otros.

⁵⁹ Instrumento diseñado y publicado por el DNP para guiar la revisión a la cual se hace referencia en el artículo 2.2.1.7.6.5. del Decreto 1074 de 2015, específicamente cuando se refiera a la metodología de AIN completo.

Gráfico 5. Evaluación metodológica de AIN completo por parte de DNP, 2021-2024



Fuente: Elaboración propia (DNP, 2025)

Ahora bien, en cuanto a, si bien son un insumo robusto, desconocen otros estudios exigidos como soporte de los proyectos normativos, generando duplicidad de esfuerzos y sobrecargas en la administración pública. Para entender este punto, es necesario tener en cuenta la existencia de un instrumento como la “Guía para la elaboración de los estudios técnico-económicos usada en el marco del trámite de concepto previo de la abogacía de la competencia”, donde todos los documentos que soporten los proyectos normativos deben abordar unas etapas metodológicas⁶⁰. De las etapas que deben desarrollarse, que guardan semejanza con otros estudios técnico-económicos⁶¹, sobre todo en la valoración de impactos, lo que evidencia duplicidad de esfuerzos de la administración pública en el diseño normativo. con otros

60 Etapas: i) Definición y descripción del mercado o actividad económica objeto de la intervención regulatoria, (ii) Identificación de las fallas de ese mercado que pretenden resolverse, (iii) Selección de las alternativas contempladas para corregir dichas fallas de mercado, (iv) Evaluación de las alternativas identificadas, (v) Elección de la alternativa óptima para corregir las fallas de mercado y justificación, (vi) Objetivo de la regulación de cara a lo encontrado en el punto (v), (vii) Explicación económica y técnica de los elementos que conforman la intervención regulatoria, (viii) Medición del impacto esperado de la intervención regulatoria en los mercados, en los agentes económicos que lo conforman y en su dinámica competitiva, (ix) Análisis riguroso y consideraciones que justifican las respuestas a cada pregunta del cuestionario de abogacía de competencia, y (x) Conclusiones que permitan identificar de manera precisa y concreta si el proyecto normativo limita o no la libre competencia económica en los mercados

estudios técnico-económicos⁶², sobre todo en la valoración de impactos, lo que evidencia duplicidad de esfuerzos de la administración pública en el diseño normativo.

En materia de gestión los datos, insumo esencial para el diseño prospectivo de las normas, el CGR carece de herramientas y estrategias que permitan la recolección, validación, análisis y uso sistemático de información en la producción normativa, lo que representa un elemento de mejora en la PMN de consolidar herramientas que faciliten la producción de normas basadas en evidencia, que respondan a las necesidades de la población y facilite el análisis de datos para verificar el cumplimiento de los objetivos regulatorios en la etapa de evaluación. De acuerdo con el diagnóstico realizado por la CAF, persisten restricciones técnicas asociadas a la falta de datos e información fidedigna en Colombia, así como al limitado conocimiento especializado para obtener, procesar y aprovechar esta información; además, en algunos casos, las superintendencias concentran grandes volúmenes de datos que no son fácilmente procesables o utilizados adecuadamente por los reguladores (CAF, 2021). En este contexto, fortalecer desde la PMN las herramientas para la consolidación y gestión de datos resulta indispensable para garantizar una producción normativa sustentada en evidencia, capaz de identificar con rigor los beneficios, costos y riesgos de la intervención regulatoria.

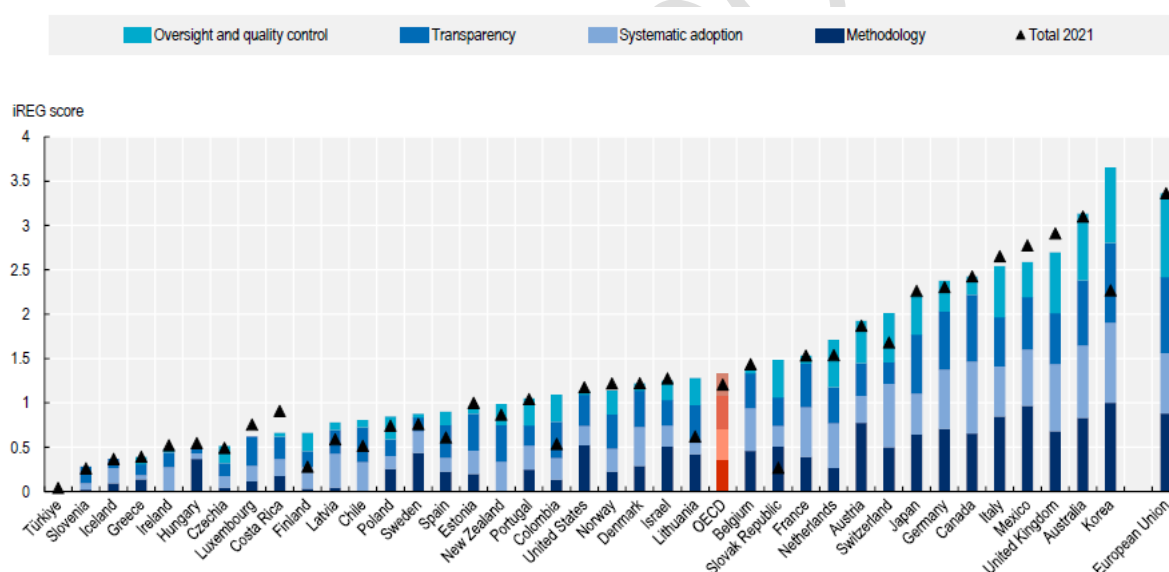
4.2.2. Mecanismos estructurados insuficientes para hacer seguimiento a la implementación de las normas y verificar su cumplimiento.

En segundo lugar, en cuanto a la insuficiencia de mecanismos estructurados para hacer seguimiento a la implementación de las normas y verificar su cumplimiento, se identifica que, en la actualidad, si bien el CGR de la PMN contempla una etapa exclusiva que atienda los retos y particularidades asociados a la implementación de las normas, tal como se encuentra concebido en el Manual de la Política de Mejora Normativa (DAFP, 2023), este no contempla las acciones y los actores involucrados al momento de aplicar o utilizar el instrumento normativo emitido como lo señala el CONPES 4129 de 2023, al afirmar que existe una a baja revisión periódica de regulaciones para evaluar su efectividad y posibles oportunidades de mejora, por lo que se cuenta con poca evidencia sobre los mecanismos normativos o legales que se emplean para lograr mayores niveles eficacia. Este hecho deriva en que la política misma, desde su construcción, no contemple el rol de actores dentro del ciclo normativo, que resultan esenciales por su rol de inspección, vigilancia y control como las Superintendencias, Comisiones de Regulación, entre otros.

62 Por ejemplo, en el Decreto 1078 de 2015 (Sector TIC), se establece el mandato de realizar análisis técnicos, económicos y legales para la expedición de resoluciones de carácter general por parte de las comisiones de regulación. Por su parte, en el Decreto 1077 de 2015 (Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico), también se incluyen disposiciones similares.

Con respecto a la última etapa del CGR, el ejercicio de evaluación de las normas puede acercarse a las tareas (y los resultados) del ejercicio de inspección vigilancia y control, no obstante, no es un instrumento aplicado con frecuencia en el país. Los ejercicios de evaluación de las normas y socialización sobre sus resultados actualmente no son reglamentarios en el país en la mayoría de las tipologías normativas. Por un lado, el uso de metodologías como la Evaluación *ex post* de la regulación⁶³ en el proceso de revisión periódica de reglamentos técnicos solo es exigible a las regulaciones del mismo tipo, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1074 de 2015. Por otro lado, y de conformidad con lo establecido en el Decreto 1078 de 2015, las entidades del sector TIC (y en particular), Comisiones de Regulación concretamente se encuentran obligadas a redactar un informe de gestión general y de resultados que contemplará un estudio de impacto del Marco Normativo existente (cada tres años). Teniendo en cuenta el bajo ámbito de aplicación, Colombia se encuentra ubicado la posición número 20 de los países que conforman la OCDE y que vienen avanzando en la implementación de este tipo de evaluaciones de las normas subordinadas (Ver Gráfico 9).

Gráfico 9 Uso de evaluación *ex post* en normas subordinadas, 2021 – 2024.



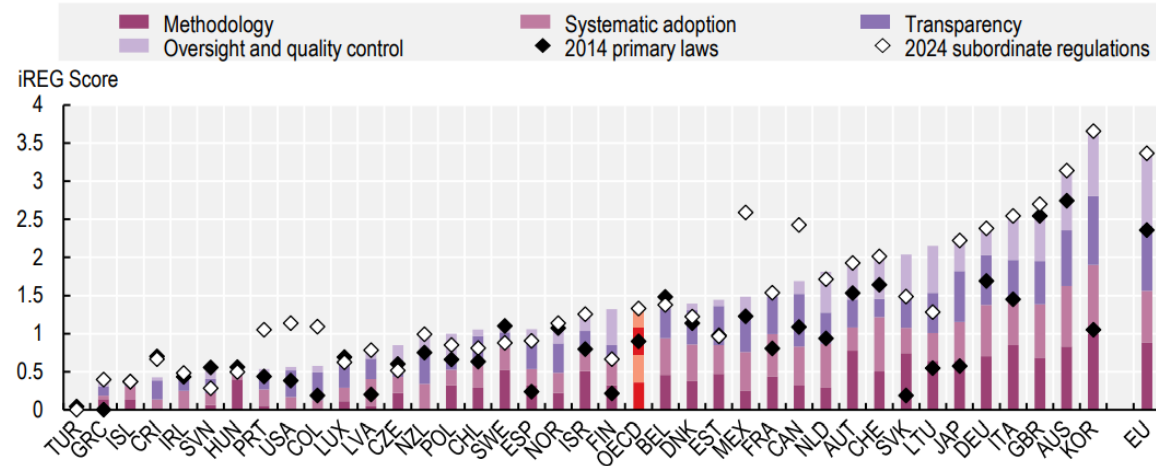
Fuente: Tomado de (OCDE, 2025)

Como se evidencia en la gráfica, Colombia presenta un rezago considerable en la evaluación *ex post* en las regulaciones subordinadas, ubicándose en la parte baja del índice iREG 2024. El puntaje de Colombia es bajo en todas las dimensiones evaluadas, especialmente en metodología y control de calidad, lo que sugiere una implementación incipiente de prácticas sistemáticas para evaluar normas una vez expedidas. Además, el

63 Para mayor claridad e información puede consultar: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Guia_Metodol%C3%B3gica_Evaluaci%C3%B3n_ExPost.pdf

resultado para regulaciones subordinadas en 2024 también es bajo, aproximadamente de 1.1 en una escala de 0 a 4, por debajo en un punto del promedio OCDE. Estos resultados reflejan que la evaluación ex post no ha sido consolidado como una herramienta de uso sistemático que impulse la mejora normativa en el país, lo que limita su potencial para generar ajustes, aprendizaje institucional o decisiones basadas en evidencia.

Gráfico 6. Evaluación ex post de las leyes primarias, 2014 y 2024, y de los reglamentos subordinados, 2024



Fuente: (OCDE, 2025)

Colombia debería tomar medidas para ampliar el alcance y la aplicación del AIN y las evaluaciones ex post más allá de los reglamentos técnicos. En la práctica, el marco vigente ha limitado estas herramientas principalmente a este tipo de regulación, lo cual restringe su potencial para mejorar la calidad en otros instrumentos normativos. La OCDE subraya que el uso de evaluaciones ex post en el país es aún incipiente. A pesar de que existe la obligación formal de evaluar los reglamentos técnicos cada cinco años tras su entrada en vigor, en la realidad se han llevado a cabo muy pocas evaluaciones, lo que genera un desfase entre la norma y su implementación efectiva. Este rezago no solo limita la posibilidad de corregir problemas regulatorios o eliminar cargas innecesarias, sino que también reduce el aprendizaje institucional sobre qué tipo de intervenciones generan mayores beneficios o costos. Por ello, extender la aplicación de estas metodologías a un espectro más amplio de normas contribuiría a consolidar una política regulatoria más coherente, basada en evidencia y alineada con buenas prácticas internacionales (OCDE, 2025).

Los resultados del FURAG del 2024 evidencian la baja adopción e implementación de herramientas de la PMN en la etapa de evaluación de las normas, especialmente en el nivel territorial. Frente a la pregunta sobre el uso de herramientas de evaluación, solo el 42 % de las entidades del orden nacional reportó aplicar evaluaciones ex post, mientras que este porcentaje se reduce al 22 % en el ámbito territorial. A esta baja

implementación se suma una débil institucionalización de dichas herramientas en las entidades públicas. En el nivel nacional, únicamente el 43 % de las entidades ha institucionalizado mecanismos dentro del proceso de evaluación como la evaluación *ex post*, la simplificación de trámites y depuración normativa. En el nivel territorial, esta proporción es aún más baja: apenas el 27 % de las entidades cuenta con estas herramientas institucionalizadas al interior de las entidades. Esta situación refleja la limitada capacidad del Estado para verificar el cumplimiento de los objetivos por los cuales se expidió la norma, evitar duplicidades normativas y reducir cargas normativas innecesarias (DAFP, 2025).

Asimismo, la figura jurídica de depuración normativa presenta bajos niveles de desarrollo. Según la evaluación de la Medición de Desempeño Institucional, en 2024 únicamente el 50% de las entidades nacionales y el 32% de las entidades territoriales reportaron haber realizado procesos de depuración como herramienta de la etapa de evaluación del CGR. Esta insuficiencia dificulta la identificación y eliminación de normas obsoletas, contrarias al régimen constitucional, tácitamente derogadas o que ya cumplieron su propósito, pero permanecen vigentes por ausencia de cláusulas de vigencia expresa. La falta de un ejercicio sistemático en esta materia debilita el principio de seguridad jurídica e incrementa la complejidad regulatoria.

4.2.3. Limitada incorporación de herramientas de producción normativa innovadoras y de experimentación normativa.

En Colombia no se aplican con frecuencia herramientas de innovación regulatoria⁶⁴, y aquellas innovaciones más reconocidas internacionalmente (sandbox regulatorios, prototipado, los test beds, innovation hubs, el legal design, entre otros) no se implementan con la regularidad que se requiere para acelerar la gestión y resolución de barreras normativas. Esta situación genera varios problemas. Por una parte, limita la capacidad del regulador para anticiparse a los retos derivados de la rápida transformación tecnológica y digital, lo cual hace que la regulación llegue tarde o resulte desactualizada frente a nuevas dinámicas de mercado. Existe una creciente brecha entre el ritmo de la innovación y la capacidad normativa, por tanto, la regulación tiene que ser flexible, adaptable, sin perder rigor, especialmente en ámbitos transfronterizos, en los que la innovación avanza con rapidez y los costes de una normativa obsoleta son elevados (OCDE, 2025). Por otra parte, la ausencia de mecanismos de diálogo temprano y espacios de co-creación restringe la posibilidad de diseñar normas ajustadas a la realidad del mercado, dado que la evidencia internacional muestra que Involucrar a las partes interesadas en una etapa temprana de la experimentación regulatoria aumenta las posibilidades de diseñar intervenciones que estén mejor alineadas con las realidades del

⁶⁴ Para efectos del uso del concepto, de acuerdo con López-Murcia (2022), la innovación regulatoria se aborda como un mecanismo de diseño regulatorio que busca fortalecer “la observación y comprensión de los problemas que se buscan resolver con la regulación” y anteponiendo este ejercicio, al diseño de alternativas de intervención para resolver problemas públicos.

mercado y las necesidades sociales (OCDE, 2020). Como resultado, al no contar con espacios y herramientas experimentales que permitan evaluar el impacto de nuevas normas en entornos controlados, el país podría enfrentar mayores riesgos de diseñar normas con efectos no deseados o con costos regulatorios innecesarios.

Ahora bien, dentro de las herramientas de innovación anteriormente señaladas, resalta el uso de los sandbox regulatorios como un entorno de pruebas en controlado y con plazos definidos por los reguladores, que pueden ofrecer tolerancia regulatoria y flexibilización mediante discrecionalidad. Permite a los innovadores probar, a pequeña escala, productos, servicios, modelos de negocio y mecanismos de entrega innovadores, sujetos a la discreción regulatoria y la proporcionalidad. Dicho entorno de pruebas puede incluir límites o parámetros dentro de los cuales las empresas de pruebas deben operar,⁶⁵ sin embargo su uso no ha sido significativo. Si bien se cuenta con dos grandes marcos regulatorios, el Decreto 1732 de 2021⁶⁶ y el Decreto 1448 de 2022⁶⁷, a la fecha en el país solo se han desarrollado cuatro sandbox regulatorios con entidades como la Superintendencia Financiera de Colombia, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (contenidos audiovisuales y comunicaciones) y la Superintendencia de Industria y Comercio, con resultados divergentes y poco claros (dado su limitado proceso de sistematización en algunos casos). Esta escasa aplicación sugiere que, pese a contar con un marco jurídico adecuado, los sandbox regulatorios no se han consolidado como una herramienta de uso común entre los entes reguladores del país.

A diferencia de otros países que han incorporado herramientas innovadoras como los *test beds* y los *innovation hubs* dentro de sus marcos normativos, en Colombia persiste un vacío normativo e institucional respecto a estas prácticas. No existen lineamientos técnicos, guías metodológicas ni marcos jurídicos que orienten su aplicación por parte de las entidades públicas. Esta ausencia limita la capacidad del Estado para diseñar respuestas regulatorias ágiles, experimentales y basadas en evidencia frente a desafíos complejos como la transformación digital, la disrupción tecnológica y el cambio climático. Al no contar con estas herramientas, el proceso normativo continúa anclado en esquemas tradicionales, poco adaptativos y desconectados de entornos de innovación y prueba controlada.

En particular, el enfoque de *legal design*, que combina diseño centrado en el usuario, lenguaje claro y visualización jurídica para mejorar la comprensión y accesibilidad de las normas, sigue siendo inexistente en la práctica normativa

⁶⁵ <https://digitalfinance.worldbank.org/approaches?topicid=51#regulatory-sandbox>

⁶⁶ En relación con una de las herramientas de innovación regulatoria que son los mecanismos exploratorios de regulación para modelos de negocio innovadores en industrias reguladas y los ambientes especiales de vigilancia y control o sandbox regulatorio

⁶⁷ "Por el cual se adiciona el Título 25 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para determinar las condiciones generales para la aplicación del Sandbox Regulatorio por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y del Sandbox Regulatorio Sectorial".

colombiana. La ausencia de marcos que promuevan su uso en la redacción normativa, elaboración de guías o instrumentos normativos, afecta negativamente la usabilidad de la norma, especialmente para ciudadanos con baja alfabetización legal o limitada familiaridad con el lenguaje técnico (Marsiglia, 2024). Esta carencia no solo obstaculiza el acceso efectivo a los derechos, sino que también debilita la legitimidad y la eficacia de las normas, al dificultar su interpretación, cumplimiento y apropiación por parte de los destinatarios.

Asimismo, el ordenamiento jurídico colombiano no contempla disposiciones normativas ni lineamientos de política pública que orienten o promuevan el uso sistemático de las *sunset clauses* (cláusulas de caducidad normativa), a pesar de su potencial como herramienta para fortalecer la calidad y adaptabilidad del marco regulatorio. Esta ausencia limita la capacidad del sistema jurídico para garantizar procesos periódicos de revisión y depuración normativa, lo que contribuye a la acumulación de disposiciones obsoletas, redundantes o desarticuladas, fenómeno que alimenta la denominada “inflación normativa” y dificulta la construcción de un entorno legal claro, coherente y eficiente (Westminster Foundation for Democracy, 2022). La inexistencia de estas cláusulas perpetúa normas que han perdido vigencia práctica o relevancia social, lo cual incrementa la complejidad normativa y genera mayores cargas para ciudadanos, empresas y entidades públicas.

La escasa incorporación de enfoques innovadores y herramientas de experimentación en la producción normativa contrasta de manera crítica con las exigencias actuales de una normativa más anticipatoria y prospectiva. Esta brecha impide que el marco normativo se adapte proactivamente a los profundos y acelerados cambios que enfrenta el país, en especial aquellos asociados con las macro tendencias identificadas por el *Informe Nacional de Competitividad 2024-2025*: el cambio tecnológico, el cambio demográfico y el cambio climático (CNC, 2025). La ausencia de una visión normativa que dialogue con estas tres tendencias que constituyen fuerzas transformadoras, limita la capacidad del Estado para identificar a tiempo riesgos emergentes, aprovechar oportunidades estratégicas y diseñar marcos normativos habilitantes para el desarrollo económico y social. En consecuencia, se posterga la construcción de un Estado eficiente, capaz de responder con agilidad e inteligencia a desafíos complejos y de largo plazo, afectando tanto la calidad como la legitimidad de las intervenciones normativas.

4.3. Insuficiencias en los mecanismos de gobernanza de la producción normativa

En Colombia persisten debilidades en la gobernanza de la producción normativa, esto es, de una coordinación efectiva entre las diversas entidades que lideran la PMN para emitir y evaluar la aplicación de lineamientos unificados y obligatorios. Esta situación se refleja en los indicadores internacionales que miden la calidad normativa. En 2023, el país registró percentiles promedio por debajo de los 80 puntos en una escala de 0 a 100, donde 0 representa el peor desempeño y 100 el mejor, según los indicadores de gobernanza mundial expedidos por el Banco Mundial (2024).

Dentro de esta medición, generan particular preocupación los pilares de calidad normativa y efectividad del gobierno, en los que se tienen en cuenta factores como la coordinación institucional, que alcanzaron puntajes iguales o inferiores a 60, lo que no solo refleja un rezago frente a otros países, sino también un deterioro respecto a los niveles registrados en 2013 y 2018. Estos resultados subrayan la necesidad de mejorar la calidad del marco normativo, fortaleciendo un entorno institucional más efectivo y coordinado.

La persistencia de procesos normativos de baja calidad en Colombia refleja insuficiencias en los mecanismos de gobernanza normativa y coordinación institucional. El Consejo Privado de Competitividad ha advertido la urgencia de desarrollar normas de calidad de manera coordinada para sectores claves como el desarrollo tecnológico (especialmente digital) y previsión de retos en materia demográfica y climática (CNC, 2025). Teniendo en cuenta que la ausencia de coordinación y criterios uniformes en la producción normativa da lugar a normas contradictorias, costosas e ineficaces, que pueden introducir altos costos de transacción, profundizar asimetrías de información y restringir el acceso equitativo a los factores productivos. Un ejemplo ilustrativo de la falta de coordinación normativa se encuentra en el tratamiento desigual de políticas conceptualmente similares: mientras la política de datos abiertos, establecida en el artículo 89 de la Ley 2294 de 2023, tiene carácter obligatorio, la política de finanzas abiertas, regulada mediante el Decreto 1297 de 2022⁶⁸, se establece con un enfoque voluntario (CNC, 2025). Este tipo de ambigüedades regulatorias genera dificultades en la comprensión y cumplimiento de las normas y hacen necesario mejorar la gobernanza de la PMN.

4.3.1. Debilidades en los esquemas de gobernanza alrededor de la producción normativa y la consolidación de una visión estratégica nacional

La débil institucionalidad y coordinación no son meras deficiencias administrativas; sus implicaciones se extienden directamente a la capacidad del Estado para garantizar los derechos de la ciudadanía, promover el desarrollo productivo y definir prioridades normativas en su agenda. Un marco normativo desarticulado y de baja calidad genera vacíos, contradicciones y barreras que obstaculizan el acceso efectivo a servicios fundamentales, afectando desproporcionadamente a las poblaciones más vulnerables, y también generando una barrera para el desarrollo empresarial en el país, tomando como referencia las heterogeneidades de la base empresarial y su entorno en el territorio, así como el desarrollo de apuestas productivas (DNP, 2020). Los resultados de la medición de desempeño institucional de 2022 y 2023 evidencian estas limitaciones, en la fase de revisión normativa previa a la expedición de la norma, cuyo propósito es garantizar que las propuestas normativas sean evaluadas por otras entidades con competencias relacionadas, facilitando así la coordinación institucional.

Los datos muestran que esta práctica sigue siendo débil en las entidades públicas de la rama ejecutiva. En 2022, solo el 53 % de las entidades realizó una

⁶⁸ “Por medio del cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con la regulación de las finanzas abiertas en Colombia y se dictan otras disposiciones”

revisión previa de la norma antes de su expedición (DAFP, 2023), y aunque en 2023 esta cifra aumentó levemente al 57 %, los niveles de revisión siguen siendo reducidos (DAFP, 2024). Asimismo, frente a la institucionalización de la revisión, etapa que busca garantizar que el contenido regulatorio sea revisado por parte de otras entidades que por sus funciones y/o competencias, requieran conocer de las intervenciones de otras entidades, para así facilitar la coordinación entre agentes del Estado, se evidencia que solo el 56% de las entidades nacionales (DAFP, 2024), lo cual refleja una baja capacidad para asegurar una producción normativa articulada y coordinada en el país.

A pesar de la existencia de instancias formales de coordinación, como el Comité de Mejora Normativa (CMN), creado a través del Acuerdo 05 de 2018 del Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional, y acogido por el Comité de Entornos más Competitivos por medio del Decreto 2212 de 2023⁶⁹, este comité carece de herramientas eficaces para coordinar la política y sus instrumentos. La integración del CMN en otras funciones como la agenda del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), y la participación en las sesiones de servidores y contratistas sin capacidad decisoria, limita su influencia real en la movilización de actores y en el abordaje de problemas de fondo en la PMN del país. Sus funciones se enmarcan en el ámbito de recomendaciones y no en el de decisiones, y el seguimiento en el marco del MIPG no es suficientemente vinculante. Esta situación contrasta con el principio de coordinación y colaboración consagrado en el artículo 6 de la Ley 489 de 1998, según el cual las autoridades administrativas están obligadas a armonizar sus actuaciones para el cumplimiento de los fines estatales, prestando colaboración activa entre entidades y evitando interferencias en el ejercicio de funciones. En la práctica, sin embargo, esta articulación interinstitucional no se materializa con la fuerza necesaria en el CMN, lo que limita la construcción de una política normativa coherente, eficaz y con capacidad de respuesta frente a los desafíos normativos actuales.

La ineficacia de estos mecanismos de coordinación existentes, revelan un compromiso más simbólico que sustantivo con la coordinación interinstitucional. Esto sugiere que, si bien las estructuras formales pueden estar en su lugar, carecen de la autoridad, el empoderamiento y los recursos necesarios para impulsar un cambio real y una articulación efectiva. En la práctica, a partir de las actas (2018 – 2023) y presentaciones publicadas en la página web del DNP⁷⁰ como memoria de las reuniones del CMN, se observa que se sesionó de forma periódica entre 2018 y 2022, cuando entra en reestructuración el SNCI y se transforma en el Comité de Entornos más Competitivos.

⁶⁹ "Por el cual se adiciona el Capítulo 6 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, respecto de la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI)"

70

Disponibles

en:

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PublishingImages/La_Entidad/Directivos/Direccciones/Direccion-gobierno-ddhh-paz/2023-08-08-sesiones-comite-mejora-normativa.pdf

En esta instancia, se ha evidenciado que las sesiones han girado más entorno a la socialización de iniciativas y buenas prácticas individuales de las entidades que participan, que hacia la toma de decisiones y definición de propuestas concretas para continuar con el diseño e implementación de la PMN. En este sentido, las temáticas abordadas en dicho comité son puntuales y aisladas, dirigidas a dar continuidad y fortalecer los componentes de la política que ya están en curso, sin embargo, no se integran ni articulan bajo un enfoque que permita tener una visión integral de la misma. Esta debilidad ha sido reiteradamente señalada por organismos internacionales como la OCDE (2021), que han recomendado al país fortalecer la coordinación normativa para evitar duplicidades, contradicciones normativas y cargas administrativas innecesarias.

La falta de articulación institucional en torno a una instancia de coordinación no solo limita el diseño de políticas normativas integrales, sino que también afecta directamente su implementación, generando cuellos de botella operativos. Este problema ha sido identificado por el sector productivo como un obstáculo crítico para la competitividad. De acuerdo con la Encuesta Nacional Logística en 2022, uno de los principales problemas señalados por las empresas en sus operaciones es precisamente la falta de coordinación entre entidades estatales, así como la deficiente simplificación de trámites. En particular, el 21,3 % de los encuestados reportó problemas de coordinación institucional, y un 23,3 % señaló la falta de simplificación como barrera operativa (CNC, 2025). Esta evidencia señala que la desarticulación normativa no es un problema meramente técnico o institucional, sino que tiene consecuencias económicas concretas, al limitar la capacidad del país para responder de manera eficiente a las dinámicas del productivas, barreras que se podrían identificar en una instancia de coordinación normativa, con funciones claras y capacidad de articulación.

La falta de una institucionalidad sólida y centralizada que garantice el liderazgo y la supervisión efectiva de la PMN representa una de las principales barreras para su consolidación como política de Estado. Esta carencia, identificada también por la OCDE (2025), se refleja en la inexistencia de una entidad con facultades claras para liderar, articular y monitorear de forma integral la calidad normativa en el país. Aunque distintas instituciones asumen responsabilidades parciales en la materia, la falta de una instancia única que ejerza un rol rector y de supervisión limita la coordinación, genera dispersión de esfuerzos y reduce la eficacia de las acciones emprendidas.

En conjunto, el panorama evidencia una estructura institucional desarticulada y carente de liderazgo efectivo para la gestión integral de la mejora normativa en el país. La dispersión de funciones expuesta y la desconexión entre niveles de gobierno en muchas entidades evidencian la falta de liderazgo institucional, aunque el DNP ha adelantado esfuerzos para extender la política al orden territorial, aún persisten vacíos importantes: no existen mecanismos que faciliten la discusión sistemática sobre los avances, retos y dificultades de la PMN en el nivel subnacional. Como resultado, la promoción de principios y herramientas de la política en los territorios ha sido lenta y

desigual. Mientras que en 2024 las entidades nacionales alcanzan un 92 % de implementación, en el nivel territorial esta cifra apenas llega al 54 % (DAFP, 2025). Esta situación no solo limita la capacidad del Estado para intervenir eficazmente en los problemas públicos, sino que también frena el desarrollo de un entorno normativo favorable a la productividad, la atención a necesidades territoriales y la sostenibilidad de los esfuerzos. A diferencia de otros países de la OCDE, Colombia necesita ampliar la integración de la PMN a niveles territoriales de una forma más organizada y estratégica teniendo en cuenta sus particularidades para consolidar esfuerzos de mejora normativa a nivel local de forma sostenida en el tiempo. (CAF, 2021)

La ausencia de un instrumento jurídico que establezca la obligatoriedad de la Política de Mejora Normativa (PMN) constituye una de las principales debilidades en los esquemas de gobernanza de la producción normativa en Colombia. La falta de un marco normativo único y vinculante impide que las entidades de la rama Ejecutiva apliquen de manera sistemática sus principios y herramientas, lo que genera avances fragmentados, desarticulados y poco sostenibles, además de retrasar la consolidación de una visión estratégica nacional y el compromiso institucional pleno con la PMN (CAF, 2021). Esta debilidad se refleja también en la dispersión de criterios y metodologías utilizadas para formular, evaluar e implementar normas, lo que condiciona la capacidad del Estado para definir e implementar prioridades normativas de manera estratégica y alineada con los objetivos de desarrollo del país, tal como lo propone el PND 2022–2026 (DNP, 2022). Bajo este contexto, diagnósticos como el realizado por la Alianza del Pacífico y *Regulatory Strategies and Solutions Group* establecen que, si bien Colombia ha incorporado elementos institucionales clave para la mejora normativa, como la inclusión de la política en el MIPG y la creación de normativas especiales, el país carece aún de una ley marco específica de buenas prácticas regulatorias, lo que limita su obligatoriedad (RSS Group, 2025).

La falta de coordinación institucional en la producción normativa constituye una de las principales fuentes de barreras regulatorias que restringen la competitividad y el crecimiento económico del país. Dichas barreras se evidencian teniendo en cuenta que en promedio, una empresa en Colombia debe destinar 2.620 horas al año a trámites administrativos, equivalente al trabajo de más de un empleado a tiempo completo. Este costo de cumplimiento resulta especialmente gravoso para las microempresas, que representan la mayoría del tejido productivo nacional y cuentan con 10 trabajadores o menos, ya que implica destinar cerca del 15 % de su personal exclusivamente a estas actividades. Según la OCDE, el número de procedimientos y el costo de constitución de empresas en Colombia casi duplican el promedio de sus pares, lo que evidencia la existencia de un marco regulatorio fragmentado, complejo y costoso (OCDE, 2023). Estas condiciones no solo generan sobrecostos y trámites innecesarios, sino que también reducen el dinamismo empresarial, restringen la competencia y distorsionan la asignación eficiente de recursos. En últimas, estas barreras regulatorias se explican principalmente por la baja articulación entre las entidades con facultades normativas, que suelen actuar de manera aislada y fragmentada (Corficolombiana, 2025).

Colombia enfrenta un entorno regulatorio altamente complejo y poco articulado que limita la competitividad. Esta situación ya había sido advertida en el Documento CONPES 4129, el cual señala que un uso excesivo y desarticulado de la norma, sin la aplicación de buenas prácticas regulatorias como la coordinación interinstitucional, puede convertirse en una barrera para la actividad económica. La evidencia reciente confirma este diagnóstico: Colombia se ubica como el quinto país más complejo del mundo para emprender y operar debido a sus disposiciones normativas complejas y dispersas (TMF Group, 2024). Esta falta de articulación regulatoria que dificulta el desarrollo productivo se ve evidencia en los resultados de Worldwide Governance Indicators (Banco Mundial, 2024), que miden la capacidad gubernamental para formular e implementar regulaciones sólidas y coherentes en apoyo al desarrollo del sector privado: en el caso de Colombia, este indicador ha mostrado un deterioro en los últimos 15 años, ubicándose en 2023 en el percentil 60 sobre 100. En conjunto, estos resultados confirman que la débil coordinación institucional se traduce en un entorno regulatorio poco favorable para el desarrollo económico sostenible. La literatura económica respalda esta preocupación, al mostrar que existe una relación entre una buena gobernanza regulatoria y el desarrollo en términos de productividad, competitividad y su impacto positivo sobre la economía y el bienestar de la población (CAF, 2023). Todo esto refuerza la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación entre entidades reguladoras, con el fin de garantizar un marco normativo coherente, moderno y adaptado a los desafíos del desarrollo sostenible.

4.3.2. Insuficiencia de lineamientos estandarizados para la implementación de los mecanismos de formulación y expedición de normas.

Se evidencia la Insuficiencia de lineamientos estandarizados para la implementación de los mecanismos de formulación y expedición de normas. En Colombia, el desarrollo de los diferentes componentes de la PMN ha sido distribuido entre múltiples entidades. El Departamento Nacional de Planeación tiene a su cargo asuntos relacionados con consulta pública, la emisión de conceptos sobre el AIN, rol de Secretaría técnica del CMN, entre otros; el Ministerio de Justicia y del Derecho lidera la racionalización y depuración normativa y lineamientos de técnica jurídica; el Departamento Administrativo de la Función Pública se ocupa de la racionalización de trámites; la Superintendencia de Industria y Comercio vela porque las normas no afecten la libre competencia y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo apoya asuntos relacionados con la elaboración de reglamentos técnicos, como se evidencia en los antecedentes. Esta dispersión de competencias, sumada a la falta de coordinación entre las entidades líderes de la PMN, ha generado una fragmentación de competencias, lineamientos y pautas metodológicas. Como resultado, no se han logrado consolidar orientaciones claras, estandarizadas y ampliamente difundidas para guiar de manera coherente la producción normativa.

Tabla 2 Entidades con Responsabilidades en la Política de Mejora Normativa (PMN)

| Entidad | Componente |
|--|---|
| DNP | Emitir concepto técnico sobre la aplicación de la metodología del AIN; Establecer formato de AIN, metodología, lineamientos, guías y plantillas; Secretaría técnica del CMN |
| Ministerio de Justicia y del Derecho | Racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico |
| DAFP | Orientar y crear la política de racionalización de trámites |
| SIC | Asegurar que las normas no afecten la libre competencia |
| Ministerio de Comercio, Industria y Turismo | Mejora del clima de inversión y de coordinación de la elaboración de reglamentos técnicos |

Fuente: Elaboración propia (2025)

Este desglose de responsabilidades revela una asignación altamente distribuida y sectorial de las funciones en materia de herramientas normativas, donde cada entidad opera bajo su propio mandato legal y sus propios objetivos. Esta estructura, si bien puede ser lógica para la supervisión sectorial individual, carece inherentemente de un mecanismo transversal y holístico para asegurar la calidad y coherencia normativa general. La marcada ausencia de lineamientos estandarizados para los procesos de formulación, expedición y evaluación de normas, tanto para las producidas por la rama ejecutiva como para las leyes, genera inconsistencias significativas en el proceso normativo, ya que, sin una metodología clara y uniforme, las instituciones encargadas de la creación de las normas pueden tomar decisiones de manera desarticulada y de baja calidad. Estas falencias también se evidencian en la ausencia de lineamientos homogéneos para el registro, sistematización y actualización de las normas en el SUIN, lo que limita su función como repositorio oficial y afecta el principio de seguridad jurídica.

La dispersión de funciones ha impedido garantizar el uso de buenas prácticas y la articulación efectiva entre las entidades para la implementación de la política. Esto se traduce en que, en la práctica, muchas entidades aún operan de manera fragmentada, con diferencias significativas en los criterios y metodologías que utilizan para formular, evaluar e implementar normas. Un síntoma clave de esta fragmentación es el desconocimiento generalizado de las competencias institucionales

asociadas a la producción normativa, reflejado en la autopercepción de las entidades acerca de su propósito normativo, en tal sentido, en cuanto a los criterios para el análisis de competencias normativas en entidades nacionales, algunas cifras del DNP (2023), evidencian dicho desconocimiento, a saber, el 58% de las entidades de la rama ejecutiva de nivel nacional reconocen expedir y participar en la expedición de actos administrativos de carácter general.

Sin embargo, el 74% de las entidades afirma que las normas que expiden no tienen como finalidad intervenir en el mercado, mientras que paralelamente el 98% de ellas también afirma expedir normas con el objetivo de proteger intereses públicos (DNP, 2023). Así las cosas, si una entidad cree que su norma no interviene en el mercado, pero al mismo tiempo busca proteger un interés público (lo que a menudo implica una intervención y limitación del mercado), evidencia una falta de claridad que conlleva a que las entidades puedan no comprender completamente las implicaciones sistémicas de sus acciones normativas. Esta situación problemática genera una falta de comprensión de las competencias institucionales que genera vacíos y superposiciones de funciones entre las entidades, provocando un marco normativo fragmentado e incoherente.

La fragmentación de competencias entre entidades del orden nacional y territorial genera incoherencias, duplicidades y contradicciones normativas que debilitan la coherencia del sistema normativo e impiden la implementación efectiva de políticas públicas. Esta desarticulación institucional limita la coordinación entre niveles de gobierno, lo que no solo afecta la competitividad del sector productivo, sino que también obstaculiza el desarrollo de enfoques integrados para abordar problemáticas complejas. La evidencia es clara: A través de la metodología ArCo⁷¹ se han cuantificado los retos en la atomización y regionalización de la oferta institucional. Solo el 4% de los instrumentos normativos consideran diferencias territoriales (DNP, 2023), lo que revela una débil conexión entre las normas y las realidades locales. Esta desconexión reduce la pertinencia y efectividad de las normas y profundiza las brechas entre territorios. En esta misma línea, el documento CONPES 4129 de 2023, reconoce que la falta de coordinación entre los niveles nacional y territorial impide que las políticas nacionales dialoguen con las necesidades específicas del tejido productivo regional, debilitando la capacidad institucional de respuesta y exacerbando las desigualdades territoriales.

A su vez, la baja estandarización de lineamientos en la formulación y expedición de normas incide en la proliferación y heterogeneidad de trámites, procedimientos administrativos y servicios. Según el Informe Público sobre Trámites y Procedimientos Administrativos a Simplificar del DAFP, con corte del 31 de diciembre de 2021, se identificaron 2.900 trámites y procedimientos susceptibles de racionalización (DAFP, 2022), por asuntos relacionados a duplicidades o redundancias normativas distribuidos entre entidades nacionales y territoriales. Este panorama refleja cómo la creación desarticulada

⁷¹ ArCo' es la metodología de articulación institucional que busca mejorar el alcance e impacto de los instrumentos de intervención en materia de competitividad e innovación.

de trámites, sin parámetros uniformes de coordinación, articulación y verificación, genera cargas innecesarias que obstaculizan la interacción entre el ciudadano y el Estado.

Lo anterior coincide con los riesgos identificados en el Informe Nacional de Competitividad 2024 - 2025, que señala que existen tres riesgos que pueden impedir la materialización de la visión del futuro. En primer lugar, se encuentra la coordinación fragmentada, lo que representa riesgos en la productividad regional; dentro de la coordinación fragmentada, se identifica como un riesgo la falta de articulación tanto intersectorial como multinivel de las entidades públicas para formular e implementar los objetivos de política pública en el ámbito de desarrollo empresarial, ya que muchas veces las políticas y normas del nivel central no conversan con las de nivel regional. El enfoque territorial implica, en términos del diseño institucional, responder ante las necesidades diferenciales de las capacidades productivas departamentales (CNC, 2025), lo cual representa una oportunidad de mejora.

Además, las deficiencias en la coordinación normativa tienen impactos más amplios en la ejecución de temas estratégicos. Con frecuencia, los esfuerzos institucionales son aislados, se duplican esfuerzos y no se logra llegar al objetivo propuesto de manera articulada y coordinada. En sectores como el ambiental, educativo y energético, la falta de coordinación interinstitucional y territorial impide la implementación de políticas efectivas. Por ejemplo, como lo evidenció el informe nacional de competitividad (CNC, 2025) los esfuerzos por implementar los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático se ven obstaculizados por la falta de articulación entre sectores y niveles de gobierno. De igual forma, en educación, existen problemas de coordinación en las políticas de formación, selección, evaluación y retención docente, lo que limita su efectividad y sostenibilidad. En el sector energético, aunque la arquitectura regulatoria construida desde los noventa le ha prestado un buen servicio al país evitando la repetición de episodios de crisis energéticas, y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) es uno de los pilares fundamentales de esa estructura, la carga operativa y regulatoria, así como los cuellos de botella dificultan la toma ágil de decisiones y la mejora normativa en el sector energético (CNC, 2025).

Bajo nivel en el uso, adopción y desarrollo en los sistemas de información asociados a la producción normativa

En relación con la coordinación y centralización del acceso a la normativa a nivel nacional, persiste una alta dispersión de plataformas digitales que dificulta significativamente la consulta eficiente y oportuna de las normas vigentes en el país. A nivel nacional y territorial persiste una fragmentación significativa en el acceso a la normativa debido a la coexistencia de múltiples portales institucionales que alojan información normativa de forma aislada y desarticulada. Aunque el Ministerio de Justicia y del Derecho ha adelantado esfuerzos importantes para fortalecer el Sistema Único de Información Normativa (SUIN), actualmente continúan operando diversas plataformas como la base de datos de la Secretaría del Senado, el portal de la Secretaría Jurídica Distrital, el Gestor Normativo de Función Pública y sitios especializados como el del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entre otros. Esta multiplicidad de fuentes genera

confusión entre usuarios de las normas al momento de consultarlas, y conlleva una duplicación innecesaria de esfuerzos técnicos y administrativos por parte de las entidades. La ausencia de un repositorio único, interoperable y actualizado reduce la eficiencia institucional, afecta la trazabilidad normativa, debilita la seguridad jurídica y limita la transparencia y el control ciudadano sobre la producción normativa del Estado.

Esto evidencia que la ausencia de un único instrumento unificador y de obligatorio cumplimiento de la PMN crea un vacío que hace difícil su adopción e implementación de manera integral, lo que deriva en que persista la fragmentación y la descoordinación. Esta situación conduce a un entorno normativo fragmentado, donde la calidad de la norma depende de los lineamientos que use cada entidad emisora y no de un estándar nacional unificado (RSS Group, 2025). En paralelo, si bien se ha avanzado en Colombia en la incorporación de herramientas tecnológicas para mayor transparencia, participación y efectividad en los procesos normativos, a través de plataformas como el SUCOP, el Sistema Único de Información y Trámites (SUIT) y el SUIN, iniciativas como el Observatorio de Mejora Normativa (OMN) y políticas como la de Gobierno Digital, no todas las entidades utilizan estos sistemas y herramientas o cuentan con la infraestructura necesaria para su implementación. Esto se puede evidenciar en que desde el año 2020 hasta junio de 2025, 30 entidades del nivel nacional y tan solo 12 del nivel territorial, utilizan el SUCOP.

Por otra parte, según el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC, 2023), en cuanto al Índice de Gobierno Digital que mide y compara el desempeño de las entidades públicas en la implementación de la Política de Gobierno Digital, el índice promedio para 125 entidades de la rama ejecutiva pertenecientes a 25 sectores fue de 78,3 mientras que, dicho índice para 1153 entidades territoriales pertenecientes a 33 departamentos y 1016 municipios fue de 50,7 (MinTIC, 2025). Estas disparidades muestran grandes diferencias en la adopción y uso de dichas herramientas por parte de los territorios, lo que impide una relación más eficiente y transparente con los regulados.

Respecto al SUCOP en específico, si bien representa un avance institucional relevante al centralizar los procesos de consulta pública de proyectos normativos, actualmente presenta limitaciones significativas que restringen su potencial como herramienta de gobernanza regulatoria. Más allá de su función de publicación y recepción de comentarios ciudadanos, el SUCOP no cuenta con funcionalidades que permitan articular o coordinar de manera efectiva a las entidades responsables de la producción normativa, ni con mecanismos que faciliten el análisis interinstitucional de los proyectos normativos desde una perspectiva integral. El sistema no genera alertas sobre duplicidades o contradicciones normativas. En consecuencia, su uso es limitado para fortalecer la coordinación en la producción normativa, pese a su potencial para fomentar una normativa más coherente, participativa y coordinada entre niveles y sectores del Estado.

Finalmente, en cuanto al Observatorio de Mejora Normativa, este no cuenta con un inventario normativo completo para la presentación de información e indicadores de la PMN. El Observatorio ha representado un avance importante para visualizar y analizar los datos de la PMN; sin embargo, es un sistema que no se encuentra articulado con el SUIT, el cual concentra la creación, modificación y eliminación de trámites, que resulta de especial trascendencia teniendo en cuenta que los objetivos principales del OMN es evaluar la cantidad de normas emitidas y analizar los efectos económicos generados por su acumulación, para ello, disponer de un inventario normativo completo es un requisito indispensable, del que en la actualidad carece su visualizador.

4.4. Bajo desarrollo de capacidades institucionales para la producción normativa de calidad e innovadora

En Colombia, el bajo desarrollo de capacidades institucionales para la producción normativa de calidad se refleja en limitaciones técnicas y carencia de incentivos sostenibles. Por un lado, la (OCDE, 2014) destaca que el país necesita desarrollar una política regulatoria formal—explícita, obligatoria y coherente—e integrar el Análisis de Impacto Normativo (AIN) en las primeras etapas del diseño normativo, lo cual evidencia la necesidad generar y reforzar las capacidades técnicas institucionales. Para ello, se hace necesario el desarrollo de capacidades para las instituciones reguladoras con el fin de mejorar las capacidades institucionales para responder a cambios estructurales en áreas como la transformación digital, ESG (Environmental, Social and Governance) e IA mediante la expansión de equipos dedicados, la promoción de la innovación regulatoria basada en evidencia y la adopción de herramientas de cumplimiento impulsadas por la tecnología⁷²

Por otro lado, sigue existiendo una falta de incentivos institucionales o reputacionales que garanticen el compromiso sostenido con la Política de Mejora Normativa (PMN), una deficiencia que debilita la adopción de buenas prácticas regulatorias y el fortalecimiento técnico que requieren tanto servidores públicos como contratistas. Aunque el DNP en alianza con CAF, impulsó desde 2021 el Concurso de Buenas Prácticas Regulatorias, una estrategia de reconocimiento reputacional destinada a visibilizar experiencias exitosas en la implementación de herramientas como AIN, consulta pública e innovación regulatoria, aún se requiere diseñar e implementar incentivos más robustos que promuevan la apropiación institucional de la PMN y garanticen el esfuerzo sostenido de las entidades en su desarrollo.

72 Disponible en: <https://thecodit.com/blog/korea-oecd-regulatory-policy-outlook-en?utm>

4.4.1. Deficiencias en las capacidades técnicas de los servidores y contratistas en materia de aplicación de buenas prácticas regulatorias.

Persisten bajas capacidades técnicas en las entidades públicas para la implementación de las herramientas de la PMN, un factor considerado esencial para el éxito de la PMN a nivel internacional. Es así como, en el marco del MIPG, el FURAG mide el Índice de la Política de Mejora Normativa (PMN), que evalúa las capacidades regulatorias de las entidades públicas para aplicar buenas prácticas internacionales en regulación incluyendo: Planeación normativa con base en evidencia, mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de normas, aplicación del AIN, coordinación interinstitucional en la elaboración normativa, evaluación ex post de la normativa expedida, calidad, transparencia y disponibilidad de la información normativa. De esta manera, el puntaje para las entidades del orden nacional para dicho índice presenta un valor de 86,2, y para las entidades de orden territorial, un valor de 63,1, lo que indica que existe una mayor disparidad de los resultados en entidades territoriales en cuanto a las capacidades institucionales para desarrollar la publicación y evaluación de los actos administrativos, redacción, consulta pública y revisión de los actos administrativos de carácter general y la planeación y el diseño de los mismos. (DAFP, 2025).

En este sentido, la OCDE (2025) ha señalado la importancia de contar con un enfoque claro en el desarrollo de las habilidades y la experiencia técnica de los reguladores. Sin embargo, este organismo resalta en una encuesta a reguladores sobre la dotación de personal y los acuerdos de financiación, que muchos de los reguladores que hacen parte de la organización tienen dificultades para contratar personal cualificado, especialmente en el ámbito digital y señala que una posible solución podría ser aunar recursos e invertir en guías técnicas, herramientas y capacitación para equipar mejor a las agencias gubernamentales (OCDE, 2025). Este hallazgo resulta particularmente pertinente para Colombia, donde persiste la necesidad de consolidar capacidades en materia de gobierno digital como parte de la estrategia de fortalecimiento institucional. Sin embargo, la Política de Gobierno Digital aún no se encuentra articulada con la PMN, a pesar de contar con instrumentos habilitadores como la arquitectura digital, la cultura de apropiación tecnológica, los servicios ciudadanos digitales, la toma de decisiones basadas en datos y la interoperabilidad de registros y bases de datos, entre otros. La integración de estos instrumentos resulta fundamental para robustecer la producción normativa y garantizar la sostenibilidad de las políticas de mejora regulatoria y simplificación de trámites.

Las limitadas capacidades institucionales de la rama ejecutiva en materia de diseño normativo constituyen una de las principales barreras para la consolidación de la PMN. De acuerdo con el informe de la (CAF, 2021), la falta de capacidad técnica es reconocida por los propios reguladores como una de las causas más comunes del rezago

en la implementación de principios e instrumentos clave, tales como la memoria justificativa, el Análisis de Impacto Normativo (AIN), la manifestación de impacto regulatorio y la evaluación ex post. La mayoría de los entrevistados coinciden en que, aunque existe un cuerpo técnico con bases sólidas, persisten brechas en la comprensión y el uso de estas herramientas, así como en el desarrollo de habilidades y conocimientos de los equipos encargados de la producción normativa. Esta situación se refleja en los resultados del FURAG 2024, donde el nivel de implementación de herramientas de diseño normativo fue del 56 % en el ámbito nacional y apenas del 30 % en el territorial (DAFP, 2025) y respecto a la evaluación ex post fue solo el 42% a nivel nacional y el 22% a nivel territorial.

Adicionalmente, **las limitadas capacidades institucionales de la Rama Ejecutiva restringen el desarrollo de inventarios normativos en el país.** Esta situación evidencia las debilidades en la formación de capacidades técnicas y la disponibilidad de personal cualificado para llevar a cabo dicha tarea, en Colombia el 100% de las entidades nacionales y el 70,3% de las entidades territoriales señalaron que cuentan actualmente con un inventario normativo, sin embargo, el 30 % restante de las entidades territoriales afirman que una de las principales razones para no contar con dicho inventario, es la falta de personal y/o áreas con capacidades para consolidarlo (27,6 %) (DNP, 2022).

Por otra parte, existen factores relevantes que influyen en la generación, desarrollo y consolidación de capacidades técnicas en las entidades públicas, tales como: (i) falencias en los planes de capacitación para funcionarios y contratistas involucrados en el diseño de la norma, ya que, o no existen o no son continuos y robustos en su aplicación. Esta deficiencia se explica por limitaciones de recursos financieros y humanos, y la alta rotación del personal (Gomez, 2021); (ii) la pérdida de memoria institucional debido a los cambios de gobierno es una debilidad sistémica profunda, ya que significa que las lecciones aprendidas no se retienen y el progreso se reinicia constantemente, impidiendo una mejora sostenida en la gobernanza regulatoria, (iii) escasa colaboración interdisciplinaria, las entidades cuentan con equipos jurídicos especializados para la expedición o modificación de normas; no obstante, carecen de canales de interacción y trabajo conjunto con áreas que poseen capacidades para desarrollar análisis cuantitativos sobre dichas medidas. A su vez, estas áreas de análisis a menudo desconocen los procesos jurídicos que deben atenderse para la creación de normas. Esta fragmentación interna ha sido evidenciada por el Equipo de Mejora Normativa en sus acompañamientos a nivel nacional y territorial, donde se ha evidenciado la inestabilidad de los equipos técnicos, la falta de articulación entre perfiles y las capacidades reducidas en los territorios para implementar de manera efectiva los instrumentos de la PMN.

En específico la pérdida recurrente de memoria institucional, limita la sostenibilidad técnica de la Política de Mejora Normativa. La rotación frecuente de personal y la alta dependencia de contratistas en Colombia generan pérdidas recurrentes de conocimiento especializado y obligan a destinar recursos a procesos de capacitación reiterativos que no siempre se traducen en consolidación de capacidades (CAF, 2021). Para mitigar este problema, resulta fundamental implementar mecanismos operativos de gestión

documental, archivo y transferencia de conocimiento que aseguren la continuidad técnica de los procesos, independientemente de los cambios en el recurso humano. Tal como advierte (CAF, 2021), un desafío central en materia de mejora normativa en América Latina consiste en mantener capacidades técnicas en el tiempo frente a un servicio civil poco profesionalizado y a los vaivenes políticos, lo que afecta la memoria histórica de las instituciones. En este sentido, el fortalecimiento de instrumentos de memoria pública es necesario para mantener la trazabilidad de decisiones, reducir la duplicidad de esfuerzos, conservar las lecciones aprendidas y garantizar que la calidad técnica de las intervenciones normativas no dependa de la permanencia de funcionarios y contratistas, sino de la institucionalidad misma.

Los factores mencionados, derivan a su vez en que las dinámicas de trabajo y la cultura organizacional de ciertas entidades públicas se caractericen por una inercia institucional que resulta en rigidez y aversión al riesgo que pueden limitar la innovación. Esta circunstancia resulta especialmente preocupante si el liderazgo de la entidad no cree en la adopción de enfoques innovadores, ya que el éxito de estos depende en gran medida del apoyo de funcionarios en el alto nivel del gobierno (Lewis, McGann, & Blomkamp, s.f.). Las encuestas realizadas dentro del estudio del DNP sobre barreras a la innovación pública en Colombia otorgan el mayor peso a las barreras culturales u organizacionales (58.2%) para promover la adopción de herramientas innovadoras, seguidas por las barreras presupuestales (17.7%), y las normativas (10.1%) (DNP, 2020). Además, una revisión sistemática de diversos estudios sobre barreras a la innovación pública, realizada por (Cinar, Trott, & Simms, 2019), también denota cómo las barreras organizacionales son las más comúnmente reportadas, destacando entre ellas la administración del proceso de innovación.

Asimismo, la **oferta académica en Colombia sobre la Política de Mejora Normativa (PMN) y sus herramientas es insuficiente**, lo que limita la formación de capacidades técnicas necesarias para la producción normativa de calidad en el país. Si bien algunas universidades como el Externado, el Rosario y los Andes han incorporado de manera puntual contenidos relacionados con gobernanza regulatoria y análisis de impacto normativo en posgrados, cursos o diplomados, la mayoría de las instituciones de educación superior no contempla estos temas en sus planes de estudio. Esta baja articulación entre la academia y la política pública restringe el uso, apropiación y sostenibilidad de la PMN en el país.

Finalmente, se evidencia una debilidad en el fortalecimiento de capacidades institucionales para el uso y la actualización del SUIN. Aunque el Ministerio de Justicia y del Derecho adelanta procesos de capacitación en técnica normativa y depuración de normas, aún no existen espacios sistemáticos y presenciales de formación ni de socialización dirigidos a las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional sobre el manejo del SUIN y sus actualizaciones. Esta ausencia limita la consolidación de un repositorio normativo único y actualizado a nivel nacional, lo que genera dispersión en la información jurídica y dificulta el fortalecimiento del principio de seguridad jurídica.

4.4.2. Insuficientes incentivos que promuevan el compromiso sostenido de las entidades con la implementación de la PMN

Colombia cuenta con insuficientes incentivos que promuevan el compromiso sostenido de las entidades con la implementación de la PMN, estos incentivos y/o mecanismos de reconocimiento pueden ser institucionales, reputacionales, o de otra índole para fomentar buenas prácticas regulatorias y fortalecer la producción normativa. En el País, a través del Decreto 1299 de 2018, se incluyó la PMN 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 FURAG (DNP, 2024). Si bien se ha evidenciado que la medición del desempeño institucional y el autorreporte anual de información a través del FURAG permiten a las entidades realizar un diagnóstico de sus fortalezas y debilidades en materia de mejora normativa, así como llevar un registro de sus avances cada año, esta medición no se ha realizado de forma sostenida en todas las entidades (Gomez, 2021). Esta situación se puede evidenciar en que, según datos del **FURAG**, actualmente, un número limitado de entidades (64) de la rama ejecutiva del nivel nacional tienen implementada la PMN en su gestión, ya sea a través de una norma, un procedimiento interno, un documento de política o cualquier otro recurso que materialice formalmente su adopción (DAFP, 2025). De manera similar, un número reducido de alcaldías y gobernaciones (75) a nivel territorial, siguiendo los mismos lineamientos, han integrado dicha política en su gestión (DAFP, 2025).

En adición, la política de racionalización de trámites presenta una debilidad al carecer de incentivos que promuevan su implementación y desarrollo por parte de las entidades de la rama ejecutiva. Según los resultados del FURAG 2024, tras la expedición de la regulación, únicamente el 39 % de las entidades del orden nacional y 27% en entidades del nivel territorial han avanzado en procesos de simplificación de trámites. Esta baja adopción evidencia un uso limitado de la política en todo el país y, al no existir mecanismos de incentivo que motiven a las entidades a aplicarla de manera efectiva, se dificulta la construcción de un ordenamiento jurídico más claro y simple, capaz de identificar y corregir barreras o duplicidades normativas.

Dicha medición y su sostenibilidad en el tiempo es necesaria para generar incentivos reputacionales, toda vez que muestra los avances logrados por las entidades y permite comparar las prácticas adoptadas por cada una de ellas para implementar adecuadamente las herramientas de la PMN. Sin embargo, aunque la medición de desempeño institucional realizada a través del FURAG ofrece una herramienta de autorreporte, su uso inconsistente y la falta de mecanismos que traduzcan los resultados en incentivos claros (como un ranking de buenas prácticas regulatorias) propuesto por (Gomez, 2021), contribuyen a que no se genere la motivación necesaria para una adopción generalizada y un compromiso real con la mejora normativa.

Finalmente, se evidencia la ausencia de una evaluación sobre los efectos del Concurso de Buenas Prácticas Regulatorias. Si bien el DNP ha diseñado esta iniciativa para reconocer y premiar a las entidades que implementen buenas prácticas en materia normativa desde el 2021, en la cual se han presentado 299 postulaciones, entre entidades nacionales, territoriales y sector privado, hasta el momento no se ha medido su impacto ni se cuenta con información que permita establecer si realmente ha incentivado la adopción de estas prácticas a nivel nacional y territorial. Esta falta de evaluación impide determinar la efectividad del concurso como mecanismo de incentivo.

5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

5.1. Objetivo general

Aumentar la calidad de la producción normativa de las entidades públicas del nivel nacional y territorial, a través del fortalecimiento de capacidades institucionales, la consolidación del uso de evidencia y análisis prospectivo, y la promoción de la participación efectiva, con el fin de promover el goce efectivo de derechos e impulsar el desarrollo productivo a 2033.

5.2. Objetivos específicos

OE1. Fortalecer los mecanismos de participación, transparencia e inclusión en la producción normativa para garantizar la incidencia efectiva de los actores sociales en las decisiones regulatorias.

OE2. Consolidar el uso sistemático de evidencia, análisis prospectivo, innovación y lenguaje claro en la formulación e implementación normativa con el fin de mejorar su calidad técnica, relevancia y efectividad.

OE3. Fortalecer la gobernanza y la coordinación entre entidades responsables de la producción normativa, con el fin de asegurar procesos coherentes, eficientes y técnicamente sólidos.

OE4 Fortalecer las capacidades institucionales para garantizar una producción normativa de calidad.

5.3. Plan de acción

A continuación, se presenta las acciones propuestas que serán lideradas e implementadas por diferentes entidades del Gobierno nacional para alcanzar los objetivos trazados en esta política.

5.3.1. Fortalecer los mecanismos de participación, transparencia e inclusión en la producción normativa, para garantizar que los actores sociales incidan de manera efectiva en las decisiones regulatorias.

Línea de acción 1.1: Implementar mecanismos que mejoren la transparencia del proceso normativo

Durante el **2025 y 2027**, el **DNP elaborará y promoverá lineamientos para la implementación del Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP)**. Estos lineamientos deberán establecer la ruta de implementación, los requerimientos técnicos, y las responsabilidades de las entidades públicas del orden nacional y territorial para garantizar su adecuada adopción y funcionamiento.

El **DNP**, con apoyo del **Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Administrativo de Función Pública**, durante **2027 y 2028**, **desarrollará y publicará un ejercicio sistemático de análisis de los resultados de la medición de desempeño de la PMN**, orientado a evaluar el desempeño institucional en la dimensión de participación ciudadana en los procesos de producción normativa, con el fin de identificar patrones de cumplimiento, documentar buenas prácticas y generar insumos que permitan focalizar estrategias de acompañamiento y mejora en entidades con resultados críticos.

El **DNP**, durante **2026 y 2027**, diseñará e implementará un desarrollo funcional en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) que habilite la descarga de información y promueva mecanismos de evaluación y calificación del desempeño de las entidades públicas nacionales y territoriales en los procesos de consulta pública.

El **DNP**, con el apoyo del **Departamento Administrativo de Función Pública y el Departamento Administrativo de Presidencia de la República**, durante **2027 y 2028**, diseñará, publicará y socializará una guía metodológica de buenas prácticas para la participación ciudadana en la producción normativa, que establezca lineamientos claros, criterios técnicos y recomendaciones dirigidas a entidades públicas del orden nacional y territorial. Esta guía deberá fortalecer la calidad, representatividad y trazabilidad de los procesos participativos, promoviendo estrategias de consulta proporcionales al alcance e impacto del proyecto normativo. Además, deberá incentivar el trabajo directo con organizaciones de la sociedad civil y actores directamente afectados por la norma, incorporando criterios de segmentación poblacional y mecanismos adaptados para garantizar la inclusión de grupos vulnerables. Finalmente, se deberá resaltar la importancia de centralizar y documentar los ejercicios de participación desarrollados en otros espacios a través del Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP).

Entre el **2026 y 2027**, el **DNP**, diseñará e implementará un desarrollo funcional en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) para que las entidades públicas del orden nacional y territorial puedan direccionar la participación ciudadana por ejes temáticos y proponer preguntas guía o criterios para la realización de los comentarios, con lo que se

facilite la participación, la argumentación de las observaciones y el análisis posterior de los comentarios.

El **DNP**, con el apoyo del **Departamento Administrativo de Función Pública**, durante el **2027**, elaborará y difundirá formatos que faciliten la aplicación de las metodologías para realizar ejercicios de consulta pública en el proceso de producción normativa.

Línea de acción 1.2: Fortalecer la identificación, caracterización y vinculación efectiva de los actores de interés en los procesos normativos.

Durante el **2026 y 2027** el **Departamento Administrativo de Función Pública** con apoyo del **DNP y la Escuela Superior de Administración Pública**, promoverá ejercicios de control social, mediante la creación de un módulo virtual, con la finalidad de mejorar la transparencia y participación ciudadana.

EL **DNP**, con el apoyo de la **Escuela Superior de Administración Pública**, durante el **2027 y 2029**, diseñará e implementará una estrategia de articulación con actores públicos y privados clave del ecosistema normativo, orientada a fortalecer el proceso de producción normativa mediante la incorporación de conocimiento técnico y especializado.

El **DNP**, con apoyo del **Departamento Administrativo de Función Pública y el Ministerio de Justicia y del Derecho**, durante **2026 y 2029**, diseñará, adoptará e implementará una estrategia de pedagogía sobre el proceso de producción normativa, dirigida a grupos de interés y ciudadanía en general, con el propósito de fortalecer el conocimiento sobre las etapas de dicho proceso, los mecanismos disponibles para la participación y las herramientas institucionales habilitadas para incidir de manera informada en la formulación de normas.

5.3.2. Consolidar el uso sistemático de evidencia, análisis prospectivo, innovación y lenguaje claro en la formulación e implementación normativa, con el fin de mejorar su calidad técnica, relevancia y efectividad.

Línea de acción 2.1: Diseñar e impulsar el uso de herramientas de diseño prospectivo en la producción normativa.

El **DNP**, en coordinación con la **Comisión de Regulación de Comunicaciones** entre el **2026 y el 2028**, diseñará y promoverá la adopción de una calculadora de criticidad como instrumento complementario a las herramientas de diseño normativo que facilite a las entidades la identificación anticipada de potenciales efectos económicos, sociales, ambientales e institucionales de los proyectos normativos para su estudio, garantizando el uso de evidencia para la toma de decisiones en el proceso de producción normativa. Esta herramienta deberá ser flexible y adaptable a distintos sectores.

El **Departamento Administrativo de Presidencia de la República** en coordinación con el **DNP**, establecerá instrucciones para la formulación y publicación de agendas regulatorias, entre **2026 y 2033**. Adicionalmente, durante **2026 y 2027**, el **DNP**, diseñará el formato y los lineamientos para el diligenciamiento de la agenda regulatoria para las entidades del nivel nacional.

El **DNP**, en coordinación con el **Ministerio de Justicia y del Derecho, la ANDJE y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**, diseñará, implementará y socializará herramientas que permitan identificar e incorporar, estudios de diseño de la regulación, las tipologías de impactos jurídicos, litigiosos, económicos, sociales y/o distributivos, ambientales e institucionales, que sirvan como herramientas técnicas de referencia para la toma de decisiones de manera integral en el proceso de producción normativa. Este catálogo deberá facilitar el análisis comparado de efectos, fortalecer la trazabilidad de los impactos y promover decisiones regulatorias más integrales, consistentes y basadas en evidencia, durante **2028 y 2031**.

El **DNP**, con el apoyo del **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Administrativo de Presidencia de la República**, en el **2026 y 2029**, diseñará, adaptará y socializará la metodología del Análisis de Impacto Normativo (AIN) en el proceso de producción de actos administrativos de carácter general de la administración pública, con la incorporación de criterios de gradualidad y enfoque diferencial, que permita ajustar el alcance y profundidad de cada análisis según la magnitud del problema regulatorio, la fase del proceso normativo y las características sectoriales o poblacionales específicas.

El **DNP**, con apoyo del **Ministerio de Justicia y del Derecho**, entre **2026 y 2030**, diseñará e implementará lineamientos para la gobernanza de datos en el marco de la Política de Mejora Normativa, que fortalezca las capacidades institucionales para la recolección, validación, análisis y uso sistemático de datos y evidencia en la producción normativa para las entidades del orden nacional y territorial y asegurar que las decisiones normativas respondan a las necesidades de la población.

La **Superintendencia de Industria y Comercio**, con apoyo del **DNP**, rediseñará, articulará y socializará el procedimiento de rendición de concepto previo acerca de la potencial incidencia de la regulación sobre la libre competencia económica en los mercados, en línea con la Política de Mejora Normativa, integrando las herramientas de diseño regulatorio y actualizando estas a las necesidades y/o requerimientos que faciliten el estudio de los posibles efectos sobre la libre competencia de los proyectos regulatorios que se pretendan expedir, entre **2026 y 2033**

Entre el año **2026 y 2027**, el **Departamento Administrativo de Función Pública** en colaboración con el **DNP**, articulará el procedimiento de emisión de concepto sobre la

creación, modificación o eliminación de trámites, con la Política de Mejora Normativa, en concreto con lo atinente a la presentación de la Manifestación de Impacto Regulatorio, integrando herramientas de diseño regulatorio y actualizando estas a las necesidades y/o requerimientos que faciliten el estudio de los posibles efectos y costos de los trámites contenidos en los actos administrativos que se pretendan expedir y que contengan trámites.

Línea de acción 2.2: Diseñar e implementar mecanismos estructurados de seguimiento a la implementación de las normas, que permitan verificar su cumplimiento, generar evidencia y retroalimentar el proceso regulatorio.

El **DNP**, con el apoyo del **Ministerio de Justicia y del Derecho**, entre **2026 y 2028**, elaborará y socializará lineamientos para el diseño de indicadores de seguimiento a la implementación, identificación y cuantificación de los efectos y/o impactos diferenciados de las normas, fortaleciendo el ejercicio de diseño y de evaluación de las mismas. Esta acción deberá incluir orientaciones metodológicas para formular indicadores, con el fin de facilitar una evaluación de la implementación, cumplimiento, resultados e impactos de la norma. En adición, durante **2026 y 2029**, el **DNP**, formulará, validará y divulgará lineamientos metodológicos y técnicos para incorporar mecanismos de seguimiento en todas las normas clasificadas como de alto impacto, de acuerdo con los criterios y categorías que defina la calculadora de impacto regulatorio.

El **Ministerio de Justicia y del Derecho**, con apoyo del **DNP** y la **ANDJE**, adecuará, garantizará y socializará herramientas que faciliten la inclusión sistemática de artículos de derogatoria y vigencia expresa en los proyectos normativos con el objetivo de depurar el ordenamiento jurídico, prevenir derogatorias tácitas, duplicidades normativas, y fortalecer la coherencia, claridad y seguridad jurídica, entre **2026 y 2033**.

El **DNP** rediseñará metodológicamente, implementará periódicamente (bianual) y divulgará los resultados de encuestas u otros ejercicios que permitan identificar prácticas regulatorias asociadas a la creación, uso y actualización de inventarios normativos en entidades públicas de la rama ejecutiva de nivel territorial, en el periodo comprendido **2026 a 2033**.

Línea de acción 2.3: Fomentar el uso de herramientas innovadoras y enfoques experimentales en la producción normativa.

Durante **2026 y 2029**, el **DNP**, diseñará, implementará y socializará herramientas que faciliten la incorporación de cláusulas de expiración condicionadas (sunset clauses) en las

normas, las cuales estarán sujetas al cumplimiento de objetivos, resultados o condiciones previamente definidas, de manera que su vigencia se señale expresamente y se condicione únicamente si se verifican dichos criterios.

El **DNP**, con apoyo de la **Comisión de Regulación de Comunicaciones** entre el **2026 y 2029**, actualizará la Política de Mejora Normativa para incorporar mecanismos de exploración y experimentación regulatoria en sandbox regulatorios, que permitan probar esquemas normativos innovadores en entornos controlados, evaluar sus efectos antes de una adopción generalizada y facilitar la adaptación del marco regulatorio. También, el **DNP**, durante el **2026 y 2031**, diseñará, actualizará e implementará herramientas que faciliten e impulsen el uso de los sandbox regulatorios, habilitando su implementación en diversos ámbitos regulatorios que requieran esquemas de experimentación y adaptación normativa y durante el **2026 y 2029**, el **DNP**, diseñará, actualizará e implementará herramientas que faciliten e impulsen el uso de otras herramientas de innovación regulatoria (entre estos el *legal design*, el *innovación hub*, *test bed* y otras herramientas de *regtech* y *suptech*).

5.3.3. Fortalecer la gobernanza y la coordinación entre entidades responsables de la producción normativa, con el fin de asegurar procesos coherentes, eficientes y técnicamente sólidos. .

Línea de acción 3.1: Fortalecer la articulación entre instancias decisorias y priorización de la política normativa en la agenda del Estado.

El **DNP** en coordinación con el **Departamento Administrativo de Presidencia de la República**, en el **2026 y 2028**, elaborará y socializará un documento de diagnóstico sobre la gobernanza de la Política de Mejora Normativa en el país, de acuerdo con las buenas prácticas internacionales y directrices de política regulatoria de la OCDE.

Durante el **2030 y 2032**, el **DNP** con apoyo con el **Departamento Administrativo de Presidencia de la República** y el **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**, elaborará e impulsará una propuesta normativa para la gobernanza e implementación del Análisis de Impacto Normativo (AIN) en la rama ejecutiva del nivel nacional, donde se establezcan los roles, las metodologías y las aplicaciones diferenciales del AIN para la producción de actos administrativos de carácter general.

Durante **2026 y 2033**, el **DNP**, con el apoyo de la **ANDJE**, ampliará la Comunidad Jurídica del Conocimiento para articular entidades públicas de nivel nacional y territorial de forma horizontal, de tal forma que se generen capacidades en materia de lineamientos de seguimiento y evaluación de calidad normativa y se compartan experiencias dentro del ciclo de producción normativa. **El DNP, entre 2025 y 2028**, diseñará e implementará estrategias de coordinación y seguimiento entre las superintendencias y las comisiones de regulación, con el fin de fortalecer la articulación institucional en la toma de decisiones regulatorias

El **DNP**, entre 2026 y 2030, realizará diagnósticos y mapeo de barreras regulatorias en los distintos sectores a través de un mecanismo sistemático de recolección de información por parte de las entidades a nivel nacional y territorial, que permita canalizar y analizar aportes de distintos sectores, con el fin de gestionar la eliminación de barreras y reducir costos innecesarios.

El **Ministerio de Justicia y del Derecho**, en colaboración con el **DNP y la ANDJE**, diseñará y socializará una propuesta de proyecto de Ley de Mejora Normativa, que permita promover y fortalecer el vínculo entre el Poder Legislativo y las entidades del Poder Ejecutivo, con el fin de mejorar la coherencia normativa desde su origen legal y asegurar que las disposiciones legislativas consideren las competencias, capacidades institucionales y contextos territoriales, entre **2026 y 2033**.

Línea de acción 3.2: Consolidar una estructura institucional coordinada para la Política de Mejora Normativa, mediante lineamientos estandarizados y herramientas que orienten la formulación y expedición de normas.

El **DNP**, en el **2027 y 2033**, diseñará y socializará criterios de implementación de la Política de Mejora Normativa a las entidades públicas dependiendo de las competencias regulatorias asignadas. Adicionalmente, realizará entre **2026 y 2027**, un diagnóstico de experiencias internacionales comparativas con la finalidad de desarrollar una estrategia nacional para fomentar y ampliar la adopción de buenas prácticas regulatorias enfocadas en la generación y uso de evidencia.

El **Ministerio de Justicia y del Derecho**, en colaboración con la **ANDJE y el DNP**, entre **2027 y 2028**, diseñará y socializará una guía metodológica para estandarizar los requerimientos de redacción de los proyectos normativos de acuerdo con los lineamientos de mejora de la calidad de la redacción normativa.

Línea de acción 3.3: Promover el uso, adopción y desarrollo en los sistemas de información asociados a la producción normativa.

El **DNP**, durante el **2027 y 2028**, desarrollará e implementará en el SUCOP una funcionalidad tecnológica que permita generar alertas automáticas a las entidades con competencias en los proyectos normativos, con el fin de que estas puedan hacer seguimiento, acceder a información relevante y emitir comentarios u observaciones durante el proceso de formulación normativa.

El **Ministerio de Justicia y del Derecho**, en coordinación con el **DNP**, entre **2026 y 2033**, diseñará e implementará una estrategia para que todas las entidades del orden

nacional integren, registren y mantengan actualizada su producción normativa en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN). Este sistema será reconocido como plataforma oficial y única fuente pública de referencia normativa del Estado colombiano.

El DAFP, en coordinación con el DNP en 2026, elaborará una propuesta para gestionar recursos de banca multilateral con el objetivo de fortalecer la racionalización de tramites mediante el Sistema Único de Información de Trámites SUIT.

El Ministerio de Justicia y de Derecho en coordinación con el DNP, adecuará el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) para centralizar las normas del nivel nacional, contemplando criterios de clasificación por año y actualizaciones cada vez que sea expedida una norma, haciendo uso de herramientas innovadoras, como la inteligencia artificial con el objetivo de optimizar la búsqueda, análisis, clasificación y visualización de normas, facilitando el acceso a la información jurídica, en el periodo comprendido entre **2026 y 2030**.

El DNP, con apoyo del **Departamento Administrativo de Función Pública** en colaboración, integrará la información relacionada con la Política de Racionalización de Trámites contenida en el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT) con la Política de Mejora Normativa (Observatorio de Mejora Normativa), con el fin de presentar en el observatorio datos relativos al uso de las herramientas de la Política de Mejora Normativa en los actos administrativos que se emitan en el proceso de creación, modificación y/o eliminación de trámites, entre **2026 y 2027**.

El DNP, entre el 2027 y 2028, en coordinación con **la ANDJE**, establecerá mecanismos que permitan la interoperabilidad del Sistema Único de Consulta Pública SUCOP y el Sistema Único de Información Normativa del Estado SUIN para garantizar la trazabilidad y transparencia en el proceso de formulación y la expedición de la norma. Este desarrollo tendrá su respectiva socialización y difusión con las entidades y ciudadanos y estará soportado en herramientas tecnológicas que faciliten el procesamiento automatizado, el análisis temático y la generación de respuestas integrales y oportunas a los aportes recibidos.

5.3.4. Fortalecer las capacidades institucionales para garantizar una producción normativa de calidad.

Línea de acción 4.1: Generar capacidades técnicas de servidores públicos y contratistas en buenas prácticas normativas.

El DNP, gestionará espacios de articulación de la Política de Mejora Normativa con la agenda académica de entes universitarios, con el fin de promover la investigación, el conocimiento y las capacidades técnicas, **entre 2026 y 2033**.

El DNP, con apoyo del Departamento Administrativo de Función Pública, definirá e implementará estrategias para garantizar la transferencia, conservación y gestión efectiva del conocimiento institucional al interior de las entidades públicas del orden nacional y territorial, con el fin de evitar la pérdida de capacidades técnicas y estratégicas asociada a la rotación de personal y fortalecer la continuidad de la gestión pública, en el periodo comprendido entre **2026 y 2030**.

El Archivo General de la Nación en coordinación con el **DNP y DAPRE,** definirá e implementará estrategias para garantizar la memoria pública por medio de la adecuada gestión de la información y de los archivos al interior de las entidades del nivel nacional y territorial, con el fin de facilitar la toma de decisiones con base en el conocimiento institucional, la transparencia, las posibilidades de veeduría ciudadana, y evitar la pérdida de capacidades técnicas y estratégicas, relacionadas con la rotación de personal.

El DNP, con el apoyo de la **ANDJE** y el **Ministerio de Justicia y del Derecho,** entre **2026 y 2033,** diseñará e implementará una estrategia de carácter interinstitucional dirigida a las oficinas jurídicas y enlaces de áreas técnicas de entidades del orden nacional con el fin de que se brinden los procedimientos y herramientas de calidad en la producción normativa, de acuerdo con las etapas del ciclo de gobernanza regulatoria.

La Escuela Superior de Administración Pública, con apoyo del **DNP,** desarrollará, actualizará y fortalecerá cursos virtuales, capacitaciones y acompañamiento técnico en regulación dirigido a funcionarios y contratistas de las entidades públicas del orden nacional y territorial, en el periodo comprendido entre **2026 y 2033**.

La Escuela Superior de Administración Pública, con apoyo del **DNP,** desarrollará e implementará cursos de formación sobre fundamentos y lineamientos de la Política de Mejora Normativa dirigidos a funcionarios y contratistas de las entidades públicas del orden nacional y territorial, en el periodo comprendido entre **2026 y 2033**.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con apoyo del **DNP,** diseñará e implementará una estrategia de difusión y divulgación sobre la aplicación de buenas prácticas en regulación para los reglamentos técnicos y medidas sanitarias y fitosanitarias.

El DNP, en coordinación con el **Ministerio de Justicia y del Derecho y Departamento Administrativo de Presidencia de la República,** en el **2026 y 2033,** diseñará e implementará espacios de socialización y difusión de buenas prácticas en el ámbito de la producción normativa, dirigidos a los responsables de la elaboración de normas, con el fin de fortalecer capacidades de alto impacto en las entidades públicas nacionales y territoriales, considerando sus capacidades técnicas y presupuestales.

El DNP, con apoyo del Departamento Administrativo de Función Pública, diseñará e implementará planes de capacitación y socialización dirigidos a los funcionarios de las entidades públicas del orden nacional y territorial diferenciando los contenidos de acuerdo con la aplicabilidad de las herramientas, sobre enfoques, metodologías y beneficios del Análisis de Impacto Normativo (AIN), Memoria justificativa y Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) como herramientas de diseño del ciclo de mejora regulatoria, en el periodo comprendido entre **2026 y 2033**. Igualmente, diseñará e implementará planes de capacitación y socialización dirigidos a los funcionarios de las entidades públicas del orden nacional y territorial sobre enfoques, metodologías y beneficios de la evaluación ex post como herramienta clave en el ciclo de mejora regulatoria, durante **2026 y 2033**.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, realizará capacitaciones y acompañamientos en materia de depuración normativa en entidades públicas del orden nacional y territorial con el fin de fortalecer la aplicación de los criterios de depuración, entre los años **2026 y 2033**.

Ministerio de Justicia y del Derecho, entre los años **2026 y 2033**, desarrollará e implementará una estrategia para socializar y difundir el uso y actualizaciones del SUIN-Juriscol entre entidades públicas del orden nacional y territorial. Asimismo, diseñará e implementará una estrategia de acompañamiento para fortalecer las capacidades institucionales y técnicas de la estrategia de depuración normativa, para la identificación, revisión y derogatoria de redacciones normativas contenidas en leyes, decretos, resoluciones y demás normas, de acuerdo con los criterios establecidos en los lineamientos y metodologías disponibles de dicha herramienta, garantizando un marco jurídico más claro, coherente y accesible, **entre 2027 y 2028**.

Línea de acción 4.2: Diseñar e implementar incentivos que fortalezcan el compromiso sostenido de las entidades con la Política de Mejora Normativa.

El **DNP** desarrollará un esquema de reconocimiento a las entidades que evidencien mejores desempeños en la implementación de la PMN en el marco del seguimiento al desempeño institucional del MIPG, durante **2027 y 2033**.

El **DNP** diseñará y desarrollará un esquema piloto de incentivos para las entidades del ámbito nacional con el fin de promover buenas prácticas de regulación basadas en evidencia, entre **2027 y 2028**.

El **DNP** diseñará y desarrollará incentivos para el uso de evidencia, así como la adaptación de espacios para que diferentes entidades puedan intercambiar información a través del Comité de Entornos más Competitivos, entre **2028 y 2033**.

El **DAFP con apoyo del DNP**, entre **2026 y 2030**, diseñará e implementará una estrategia que permita incentivar y fortalecer la implementación de la Política de Racionalización de Trámites, con la participación de entidades de nivel nacional y territorial, de modo que se simplifique y racionalice el inventario de trámites y tales resultados se reflejen en el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT), fuente de información (para tomadores de decisión y los usuarios en general) sobre los trámites existentes en el país.

El **DNP** realizará un análisis sobre los resultados de las ediciones del Concurso de Buenas Prácticas Regulatorias, con el fin de establecer los efectos derivados de la estrategia en las entidades del nivel nacional y territorial, entre **2026 y 2028**.

5.4. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento de los objetivos de la política se realizará a través del PAS que constituye el Anexo A de este documento. En este, se señalan las entidades responsables de cada acción, los periodos de ejecución de estas, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo, y la importancia de cada acción para el cumplimiento de los objetivos de la Política de Mejora Normativa. El reporte periódico al PAS será realizado semestralmente por todas las entidades responsables en este documento y será consolidado según los lineamientos del DNP en la materia a través del aplicativo web SisCONPES.

Esta política plantea un periodo de implementación entre 2025 y 2033, y su seguimiento se hará de manera semestral iniciando su reporte en diciembre de 2025 y finalizando con el informe de cierre con corte al 31 de diciembre de 2033. Tal y como se señala en la Tabla 4, lo anterior se traduce en un total de 17 reportes semestrales correspondientes al periodo de implementación de la política.

Tabla 3. Cronograma de seguimiento

| Corte | Fecha |
|----------------|-------------------|
| Primer corte | Junio de 2026 |
| Segundo corte | Diciembre de 2026 |
| Tercer corte | Junio de 2027 |
| Cuarto corte | Diciembre de 2027 |
| Quinto corte | Junio de 2028 |
| Sexto corte | Diciembre de 2028 |
| Séptimo corte | Junio de 2029 |
| Octavo corte | Diciembre de 2029 |
| Noveno corte | Junio de 2030 |
| Decimo corte | Diciembre de 2030 |
| Undécimo corte | Junio de 2031 |

| Corte | Fecha |
|----------------------|-------------------|
| Duodécimo corte | Diciembre de 2031 |
| Décimo tercero corte | Junio de 2032 |
| Décimo cuarto corte | Diciembre de 2032 |
| Décimo quinto corte | Junio de 2033 |
| Informe de cierre | Diciembre de 2033 |

Fuente: DNP (2025).

5.5. Financiamiento

Para el cumplimiento de los objetivos de esta política, las entidades responsables en su ejecución gestionarán y priorizarán, en el marco de sus competencias y de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector, los recursos necesarios para la financiación de las acciones propuestas conforme a lo establecido en el formato PAS. La política tiene un costo total estimado de 10.085 millones de pesos provenientes del Presupuesto General de la Nación (PGN). En la que se presenta la desagregación de los costos estimados por objetivo específico de la política.

Tabla 4. Costos desagregados por objetivo específico

Millones de pesos

| Objetivo específico | Costo indicativo |
|--|------------------|
| OE1. Fortalecer los mecanismos de participación, transparencia e inclusión en la producción normativa, para garantizar que los actores sociales incidan de manera efectiva en las decisiones regulatorias. | 2.362 |
| OE2. Consolidar el uso sistemático de evidencia, análisis prospectivo, innovación y lenguaje claro en la formulación e implementación normativa, con el fin de mejorar su calidad técnica, relevancia y efectividad. | 2.436 |
| OE3. Fortalecer las capacidades institucionales y la coordinación entre entidades responsables de la producción normativa, con el fin de asegurar procesos coherentes, eficientes y técnicamente sólidos. | 3.433 |
| OE4. Fortalecer las capacidades institucionales para garantizar una producción normativa de calidad. | 2.712 |

Fuente: DNP (2025)

6. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación (DNP); el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Departamento Administrativo de Función Pública, el Departamento Administrativo de Presidencia de la República, la Superintendencia de Industria y Comercio, el Archivo General de la Nación, la Escuela Superior de Administración Pública recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

- a. 1. Aprobar la Política de Mejora Normativa planteada en el presente documento CONPES, incluyendo su Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A).
- b. 2. Solicitar a las entidades involucradas en el presente documento CONPES priorizar los recursos para la puesta en marcha de las estrategias contenidas en el mismo, de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada sector.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
 - a. Consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la Tabla 3.
 - b. Elaborar y promover lineamientos para la implementación del Sistema Único de Consulta Pública (Sucop) que establezcan la ruta de implementación, los requerimientos técnicos, y las responsabilidades de las entidades públicas del orden nacional y territorial para garantizar su adecuada adopción y funcionamiento (2027).
 - c. Desarrollar y publicar un ejercicio sistemático de análisis de los resultados de la medición de desempeño de la PMN, orientado a evaluar el desempeño institucional en la dimensión de participación ciudadana en los procesos de producción normativa, con el fin de identificar patrones de cumplimiento, documentar buenas prácticas y generar insumos que permitan focalizar estrategias de acompañamiento y mejora en entidades con resultados críticos (2028).
 - d. Establecer mecanismos que permitan la interoperabilidad del Sucop y el Sistema Único de Información Normativa del Estado (SUIN) para garantizar la trazabilidad y transparencia en el proceso de formulación y la expedición de la norma. Este desarrollo tendrá su respectiva socialización y difusión con las entidades y ciudadanos y estará soportado en herramientas tecnológicas que faciliten el procesamiento automatizado, el análisis temático y la generación de respuestas integrales y oportunas a los aportes recibidos (2029).
 - e. Diseñar e implementar un desarrollo funcional en el Sucop que habilite la descarga de información y promueva mecanismos de evaluación y calificación

del desempeño de las entidades públicas nacionales y territoriales en los procesos de consulta pública (2027).

- f. Diseñar, publicar y socializar una guía metodológica de buenas prácticas para la participación ciudadana en la producción normativa, que establezca lineamientos claros, criterios técnicos y recomendaciones dirigidas a entidades públicas del orden nacional y territorial (2028).
- g. Diseñar e implementar y difundir un desarrollo funcional en el Sucop para que las entidades públicas del orden nacional y territorial puedan direccionar la participación ciudadana por ejes temáticos y proponer preguntas guía o criterios para la realización de los comentarios (2027).
- h. Elaborar y difundir formatos que faciliten la aplicación de las metodologías para realizar ejercicios de consulta pública en el proceso de producción normativa (2027)
- i. Diseñar e implementar una estrategia de articulación con actores públicos y privados clave del ecosistema normativo, orientada a fortalecer el proceso de producción normativa mediante la incorporación de conocimiento técnico y especializado (2029).
- j. Diseñar, adoptar e implementar una estrategia de pedagogía sobre el proceso de producción normativa, dirigida a grupos de interés y ciudadanía en general, con el propósito de fortalecer el conocimiento sobre las etapas de dicho proceso, los mecanismos disponibles para la participación y las herramientas institucionales habilitadas para incidir de manera informada en la formulación de normas (2029).
- k. Diseñar e implementar la adopción de una calculadora de criticidad como instrumento complementario a las herramientas de diseño normativo que facilite a las entidades la identificación anticipada de potenciales efectos económicos, sociales, ambientales e institucionales de los proyectos normativos para su estudio, garantizando el uso de evidencia para la toma de decisiones en el proceso de producción normativa. Esta herramienta deberá ser flexible y adaptable a distintos sectores (2028).
- l. Diseñar el formato y los lineamientos para el diligenciamiento de la agenda regulatoria para las entidades del nivel nacional. (2027)
- m. Diseñar, implementar y socializar herramientas que permitan identificar e incorporar en los estudios de diseño de la regulación las tipologías de impactos jurídicos, litigiosos, económicos, sociales y/o distributivos, ambientales e institucionales, que sirva como herramientas técnicas de referencia para la toma de decisiones de manera integral en el proceso de producción normativa. Este catálogo deberá facilitar el análisis comparado de

efectos, fortalecer la trazabilidad de los impactos y promover decisiones regulatorias más integrales, consistentes y basadas en evidencia. (2031)

- n. Diseñar, adaptar y socializar la metodología del Análisis de Impacto Normativo (AIN) en el proceso de producción de actos administrativos de carácter general de la administración pública, con la incorporación de criterios de gradualidad y enfoque diferencial, que permita ajustar el alcance y profundidad de cada análisis según la magnitud del problema regulatorio, la fase del proceso normativo y las características sectoriales o poblacionales específicas. (2029)
- o. Diseñar e implementar lineamientos para la gobernanza de datos en el marco de la Política de Mejora Normativa, que fortalezca las capacidades institucionales para la recolección, validación, análisis y uso sistemático de datos y evidencia en la producción normativa para las entidades del orden nacional y territorial y asegurar que las decisiones normativas respondan a las necesidades de la población. (2030)
- p. Integrar la información relacionada con la Política de Racionalización de Trámites contenida en el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT) con la Política de Mejora Normativa (PMN) (Observatorio de Mejora Normativa), con el fin de presentar en el observatorio datos relativos al uso de las herramientas de la PMN en los actos administrativos que se emitan en el proceso de creación, modificación, y/o eliminación de trámites,. (2027)
- q. Elaborar y socializar lineamientos para el diseño de indicadores de seguimiento a la implementación, identificación y cuantificación de los efectos y/o impactos diferenciados de las normas, fortaleciendo el ejercicio de diseño y evaluación de las mismas. Esta acción deberá incluir orientaciones metodológicas para formular indicadores, con el fin de facilitar una evaluación de la implementación, cumplimiento, resultados e impactos de la norma. (2028)
- r. Formular, validar y divulgar lineamientos metodológicos y técnicos para incorporar mecanismos de seguimiento en todas las normas clasificadas como de alto impacto, de acuerdo con los criterios y categorías que defina la calculadora de impacto regulatorio. (2029)
- s. Diseñar, implementar y socializar herramientas que faciliten la incorporación de cláusulas de expiración condicionadas (sunset clauses) en las normas, las cuales estarán sujetas al cumplimiento de objetivos, resultados o condiciones previamente definidas, de manera que su vigencia se señale expresamente y se condicione únicamente si se verifican dichos criterios. (2029)
- t. Actualizar la Política de Mejora Normativa para incorporar mecanismos de exploración y experimentación regulatoria en *sandbox* regulatorios, que permitan probar esquemas normativos innovadores en entornos controlados,

evaluar sus efectos antes de una adopción generalizada y facilitar la adaptación del marco regulatorio. (2029)

- u. Diseñar, actualizar e implementar herramientas que faciliten e impulsen el uso de los *sandbox* regulatorios, habilitando su implementación en diversos ámbitos regulatorios que requieran esquemas de experimentación y adaptación normativa (2031).
- v. Diseñar, actualizar e implementar herramientas que faciliten e impulsen el uso de otras herramientas de innovación regulatoria (entre estas el *legal design*, el *innovación hub*, *test bed* y otras herramientas de *regtech* y *suptech*) (2029).
- w. Rediseñar metodológicamente, implementar periódicamente (bianual) y divulgar los resultados de encuestas u otros ejercicios que permitan identificar prácticas regulatorias asociadas a la creación, uso y actualización de inventarios normativos en entidades públicas de la rama ejecutiva de nivel nacional y territorial (2033).
- x. Realizar un análisis sobre los resultados de las ediciones del Concurso de Buenas Prácticas Regulatorias, con el fin de establecer los efectos derivados de la estrategia en las entidades del nivel nacional y territorial (2028).
- y. Elaborar y socializar un documento de diagnóstico sobre la gobernanza de la Política de Mejora Normativa en el país, de acuerdo con las buenas prácticas internacionales y directrices de política regulatoria de la OCDE (2028).
- z. Elaborar e impulsar una propuesta normativa para la gobernanza e implementación del Análisis de Impacto Normativo (AIN) en la rama ejecutiva del nivel nacional, donde se establezcan los roles, las metodologías y las aplicaciones diferenciales del AIN para la producción de actos administrativos de carácter general (2030).
- aa. Ampliar la Comunidad Jurídica del Conocimiento para articular entidades públicas de nivel nacional y territorial de forma horizontal, de tal forma que se generen capacidades en materia de lineamientos de seguimiento y evaluación de calidad normativa y se compartan experiencias dentro del ciclo de producción normativa (2033).
- bb. Diseñar e implementar estrategias de coordinación y seguimiento entre las superintendencias y las comisiones de regulación, con el fin de fortalecer la articulación institucional en la toma de decisiones regulatorias (2028).
- cc. Realizar diagnósticos y mapeo de barreras regulatorias en los distintos sectores a través de un mecanismo sistemático de recolección de información por parte de las entidades a nivel nacional y territorial, que permita canalizar y analizar aportes de distintos sectores, con el fin de gestionar la eliminación de barreras y reducir costos innecesarios (2030).

- dd. Desarrollar e implementar en el Sucop una funcionalidad tecnológica que permita generar alertas automáticas a las entidades con competencias en los proyectos normativos, con el fin de que estas puedan hacer seguimiento, acceder a información relevante y emitir comentarios u observaciones durante el proceso de formulación normativa (2028).
- ee. Diseñar y socializar criterios de implementación de la Política de Mejora Normativa a las entidades públicas dependiendo de las competencias regulatorias asignadas (2033).
- ff. Diseñar e implementar una estrategia de generación de capacidades de carácter interinstitucional dirigida a las oficinas jurídicas y enlaces de áreas técnicas de entidades del orden nacional con el fin de que se brinden los procedimientos y herramientas de calidad en la producción normativa, de acuerdo con las etapas del ciclo de gobernanza regulatoria (2033).
- gg. Diseñar e implementar espacios de socialización y difusión de buenas prácticas en el ámbito de la producción normativa, dirigidos a los responsables de la elaboración de normas, con el fin de fortalecer capacidades de alto impacto en las entidades públicas nacionales y territoriales, considerando sus capacidades técnicas y presupuestales (2033).
- hh. Diseñar e implementar planes de capacitación y socialización dirigidos a los funcionarios de las entidades públicas del orden nacional y territorial diferenciando los contenidos de acuerdo con la aplicabilidad de las herramientas, sobre enfoques, metodologías y beneficios del Análisis de Impacto Normativo (AIN), Memoria justificativa y Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) como herramientas clave en el ciclo de mejora regulatoria (2033).
- ii. Diseñar e implementar planes de capacitación y socialización dirigidos a los funcionarios de las entidades públicas del orden nacional y territorial sobre enfoques, metodologías y beneficios de la evaluación ex post como herramienta clave en el ciclo de mejora regulatoria (2033).
- jj. Definir e implementar estrategias para garantizar la transferencia, conservación y gestión efectiva del conocimiento institucional al interior de las entidades públicas del orden nacional y territorial, con el fin de evitar la pérdida de capacidades técnicas y estratégicas asociada a la rotación de personal y fortalecer la continuidad de la gestión pública. (2030)
- kk. Realizar un diagnóstico de experiencias internacionales comparativas con la finalidad de desarrollar una estrategia nacional para fomentar y ampliar la adopción de buenas prácticas regulatorias enfocadas en la generación y uso de evidencia. (2027)

- ll. Diseñar y desarrollar un esquema piloto de incentivos para las entidades del ámbito nacional con el fin de promover buenas prácticas de regulación basadas en evidencia. (2028)
 - mm. Diseñar y desarrollar incentivos para el uso de evidencia, así como la adaptación de espacios para diferentes entidades puedan intercambiar información a través del Comité de Entornos más Competitivos. (2033)
 - nn. Desarrollar un esquema de reconocimiento a las entidades que evidencien mejores desempeños en la implementación de la PMN en el marco del seguimiento al desempeño institucional del MIPG. (2033)
 - oo. Gestionar espacios de articulación de la Política de Mejora Normativa con la agenda académica de entes universitarios, con el fin de promover la investigación, el conocimiento y las capacidades técnicas. (2033)
4. Solicitar al Ministerio de Justicia y del Derecho:
- a. Adecuar, garantizar la disponibilidad y socializar herramientas que faciliten la inclusión sistemática de artículos de derogatoria y vigencia expresa en los proyectos normativos, con el objetivo de depurar el ordenamiento jurídico, prevenir derogatorias tácitas, duplicidades normativas, y fortalecer la coherencia, claridad y seguridad jurídica. (2033)
 - b. Diseñar e implementar una estrategia de acompañamiento para fortalecer las capacidades institucionales y técnicas de la estrategia de depuración normativa, para la identificación, revisión y derogatoria de redacciones normativas contenidas en leyes, decretos, resoluciones y demás normas, de acuerdo con los criterios establecidos en los lineamientos y metodologías disponibles de dicha herramienta, garantizando un marco jurídico más claro, coherente y accesible. (2028)
 - c. Adecuar el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) para centralizar las normas del nivel nacional, contemplando criterios de clasificación por año y actualizaciones cada vez que sea expedida una norma, haciendo uso de herramientas innovadoras, como la inteligencia artificial con el objetivo de optimizar la búsqueda, análisis, clasificación y visualización de normas, facilitando el acceso a la información jurídica. (2030)
 - d. Diseñar y socializar una propuesta de proyecto de Ley de Mejora Normativa, que permita promover y fortalecer el vínculo entre el Poder Legislativo y las entidades del Poder Ejecutivo, con el fin de mejorar la coherencia normativa desde su origen legal y asegurar que las disposiciones legislativas consideren las competencias, capacidades institucionales y contextos territoriales. (2033)
 - e. Diseñar e implementar una estrategia para que todas las entidades con facultad de expedir actos administrativos de carácter general y abstracto del orden nacional integren, registren y mantengan actualizada su producción normativa en el

Sistema Único de Información Normativa (SUIN), con el fin de que dicho sistema sea reconocido como plataforma oficial y única fuente pública de referencia normativa del Estado colombiano. (2033)

- f. Desarrollar e implementar una estrategia para socializar y difundir el uso y actualizaciones del SUIN-Juriscol entre entidades públicas del orden nacional y territorial y usuarios del sistema. (2033)
 - g. Diseñar y socializar una guía metodológica para estandarizar los requerimientos de redacción de los proyectos normativos de acuerdo con los lineamientos de mejora de la calidad de la redacción normativa. (2027)
 - h. Realizar capacitaciones y acompañamientos en materia de depuración normativa en entidades públicas del orden nacional y territorial con el fin de fortalecer la aplicación de los criterios de depuración. (2033)
5. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- a. Diseñar e implementar una estrategia de difusión y divulgación sobre la aplicación de buenas prácticas en regulación para los reglamentos técnicos y medidas sanitarias y fitosanitarias (2028).
6. Solicitar al Departamento Administrativo de Función Pública:
- a. Promover ejercicios de control social a la producción normativa mediante la creación de un módulo virtual, con la finalidad de mejorar la transparencia y participación ciudadana (2027).
 - b. Articular el procedimiento de emisión de concepto sobre la creación, modificación o eliminación de trámites, con la Política de Mejora Normativa, en concreto con lo atinente a la presentación de la Manifestación de Impacto Regulatorio, integrando herramientas de diseño regulatorio y actualizando estas a las necesidades y/o requerimientos que faciliten el estudio de los posibles efectos y costos de los trámites contenidos en los actos administrativos que se pretendan expedir (2026).
 - c. Diseñar e implementar una estrategia que permita incentivar y fortalecer la implementación de la Política de Racionalización de Trámites, con la participación de entidades de nivel nacional y territorial, de modo que se simplifique y racionalice el inventario de trámites y tales resultados se reflejen en el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT), fuente de información (para tomadores de decisión y los usuarios en general) sobre los trámites existentes en el país. (2030).
 - d. Elaborar una propuesta para gestionar recursos de banca multilateral con el objetivo de fortalecer la racionalización de tramites mediante el SUIT (2026).
7. Solicitar al Departamento Administrativo de Presidencia de la República
- a. Establecer instrucciones para la formulación y publicación de agendas regulatorias (2032).

8. Solicitar a la Superintendencia de Industria y Comercio
 - a. Rediseñar, articular y socializar el procedimiento de rendición de concepto previo acerca de la potencial incidencia de la regulación sobre la libre competencia económica en los mercados, en línea con la Política de Mejora Normativa, integrando las herramientas de diseño regulatorio y actualizando estas a las necesidades y/o requerimientos que faciliten el estudio de los posibles efectos sobre la libre competencia de los proyectos regulatorios que se pretendan expedir. (2033).
9. Solicitar al Archivo General de la Nación
 - a. Definir e implementar estrategias para garantizar la memoria pública por medio de la adecuada gestión de la información y de los archivos al interior de las entidades del nivel nacional y territorial, con el fin de facilitar la toma de decisiones con base en el conocimiento institucional, la transparencia, las posibilidades de veeduría ciudadana, y evitar la pérdida de capacidades técnicas y estratégicas, relacionadas con la rotación de personal. (2033)
10. Solicitar a la Escuela Superior de Administración Pública:
 - a. Desarrollar, actualizar y fortalecer cursos virtuales, capacitaciones y acompañamiento técnico en regulación dirigido a funcionarios y contratistas de las entidades públicas del orden nacional y territorial. (2033).
 - b. Desarrollar e implementar cursos de formación sobre fundamentos y lineamientos de la Política de Mejora Normativa dirigido a funcionarios y contratistas de las entidades públicas del orden nacional y territorial. (2033).

GLOSARIO

Análisis de Impacto Normativo: El AIN es una herramienta que apoya la toma de decisiones en materia de regulación o políticas públicas, porque su fin es analizar técnicamente si es necesario intervenir en la economía y la sociedad; así permite definir con evidencia la mejor forma de hacerlo, buscando que la intervención sea la más beneficiosa en términos económicos, sociales y ambientales. El objetivo principal de un AIN es brindar evidencia que soporte la intervención gubernamental, dado que en este se analizan las alternativas de intervención y sus posibles impactos, es decir, el AIN busca corroborar que previo a la expedición de una norma se escoja la mejor alternativa posible para la sociedad en su conjunto, garantizando que sus beneficios justifiquen sus costos. (DNP, 2021)

Evaluación *ex post*: Es un análisis basado en evidencia que permite, con posterioridad a la entrada en vigor de una regulación, examinar de manera sistemática su relevancia, su efectividad, su impacto (costos-beneficios) y resultados.

Hub de innovación: Los hubs de innovación, también conocidos como centros de innovación regulatoria o centros de asesoramiento, son espacios diseñados para facilitar el diálogo temprano y continuo entre innovadores y autoridades regulatorias. Su propósito es reducir las barreras que enfrentan especialmente las pequeñas empresas y emprendimientos, que muchas veces perciben a los reguladores como entidades inaccesibles o restrictivas. A través de estos centros que pueden funcionar como ventanillas únicas o puntos de contacto especializados, se promueve el acompañamiento técnico, se agiliza el entendimiento del marco normativo aplicable y se permite a las autoridades conocer con antelación nuevos modelos de negocio, productos o servicios emergentes (Armstrong & Gorst, 2019).

Legal design: El Legal Design es un enfoque innovador que irrumpe en el ámbito jurídico al replantear algunos de los pilares tradicionales de la profesión legal. Su objetivo es diseñar normas, procesos y productos legales más comprensibles, accesibles y centrados en las personas, mediante la aplicación de principios y metodologías del diseño. Esto permite acercar el derecho a la sociedad, facilitar su comprensión y promover una interacción más clara, eficiente y empática entre el sistema jurídico y sus usuarios (Florez, 2023).

Sandbox: Es un tipo de mecanismo exploratorio de regulación que permite a las empresas probar productos, servicios y modelos de negocio innovadores, sin incurrir inmediatamente en todas las consecuencias regulatorias normales de participar en la actividad correspondiente, de acuerdo con el Decreto 1732 de 2021⁷³.

⁷³ "Por el cual se reglamenta el artículo 5 de la Ley 2069 de 2020, en relación con los mecanismos exploratorios de regulación para modelos de negocio innovadores en industrias reguladas y los ambientes especiales de vigilancia y control o sandbox regulatorio, y se adiciona el Capítulo 19 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015"

Sunset clauses: Las cláusulas de caducidad (*sunset clauses*), son herramientas regulatorias diseñadas para fortalecer la revisión y actualización de las normas en contextos de alta incertidumbre o cambio. Las cláusulas de caducidad establecen que una regulación dejará de estar en vigor en una fecha específica del futuro, a menos que sea modificada, actualizada o reafirmada por la autoridad correspondiente. (OCDE, 2022)

Test de best: consiste en entornos físicos o virtuales que permiten probar, desarrollar e introducir nuevos productos, servicios, procesos, soluciones organizativas y modelos de negocio. Se realizan generalmente en sectores que operan en un mercado altamente regulado, típicamente en colaboración con múltiples agentes de un sector específico, industria, academia entre otros (Rosemberg, 2019).

BORRADOR

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

BORRADOR

BIBLIOGRAFÍA

- ADJE. (2024). Obtenido de Informe de litigiosidad- Cuarto trimestre 2024: https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes_litigiosida_2024/informe_litigiosidad_nacional_cuarto_trimestre_2024_310125.pdf
- ADJE. (Julio de 2025). *Comunidad Jurídica del Conocimiento*. Obtenido de <https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/>
- Armstrong, H., & Gorst, C. (2019). *Renewing regulation*. Obtenido de Anticipatory regulation': https://media.nesta.org.uk/documents/Renewing_regulation_v3.pdf
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation*. Obtenido de Theory, Strategy and Practice: <https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Frevistas.upc.edu.pe%2Findex.php%2Feconomia%2Farticle%2Fview%2F341%2F306&psig=AOvVaw2KYrWezK9HBmfc8Dk1sYH3&ust=1751746945557000&source=images&cd=vfe&opi=89978449&ved=0CAQQn5wMahcKEwjAvZ-FhKSOAxUAAAAAHQAAAA>
- Banco Mundial. (2023). *Colombia - Regulatory Quality: Estimate*. Obtenido de <https://tradingeconomics.com/colombia/regulatory-quality-estimate-wb-data.html>
- Banco Mundial. (2024). *Indicadores de Gobernanza Mundial*. Obtenido de https://www.worldbank-org.translate.goog/en/publication/worldwide-governance-indicators/interactive-data-access?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=tc
- CAEL. (2018). *Estudios sobre democracia en Colombia: Diseños institucionales y participación ciudadana*. Bogotá.
- CAF. (2021). *Diagnostico Política de Mejora Regulatoria*. Bogotá.
- CAF. (2023). *La reforma regulatoria por dentro*. Obtenido de https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/2162/CAF_REFORMA_REGULATORIA.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Carrigan, Ellig, & Xie. (2024). *Análisis de Impacto Regulatorio y Riesgo de Litigios*. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/385815052_Regulatory_Impact_Analysis_and_Litigation_Risk
- Castellanos, S., & Tovar Martínez, P. (2023). *Análisis comparativo de los procesos participativos*. Obtenido de <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/f9fe6907-f2ca-413f-b023-d412cf81d745/content>

- Cinar , Trott, & Simms. (2019). *A systematic review of barriers to public sector innovation process. Public Management Review*, 21(2), 264-290. Obtenido de Disponible en: doi:10.1080/14719037.2018.1473477
- CNC. (2025). *Informe Nacional de Competitividad*. Obtenido de <https://www.ambitojuridico.com/sites/default/files/2024-11/INFORME-CPC-2024%28Informenacionaldecompetitividad2024-2025%29.pdf>
- Coglianesse, C. (2012). *Measuring Regulatory Performance: Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy*.
- Corficolombiana. (2025). *Desafíos y oportunidades de la eficiencia regulatoria en Colombia*. Obtenido de [https://www.investigaciones.corfi.com/documents/38211/0/250825-Eficiencia%20Regulatoria%20\(1\).pdf/b91b75cf-135e-f740-abbf-9a64dfd012ce](https://www.investigaciones.corfi.com/documents/38211/0/250825-Eficiencia%20Regulatoria%20(1).pdf/b91b75cf-135e-f740-abbf-9a64dfd012ce)
- Corporación Latinobarómetro. (2021). *Adiós a Macondo*. Obtenido de https://media.elmostrador.cl/2021/10/Latinobarometro_Informe_2021.pdf
- DAFP. (2019). Obtenido de Política de Mejora Normativa: https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/36200637/2019-12-27_Politica_mejora_normativa+v2.pdf/ef759163-e958-bd9f-1750-31f6e8cd3613?version=
- DAFP. (2022). *La ausencia de lineamientos estandarizados en la formulación y expedición de normas repercute directamente en la proliferación y heterogeneidad de trámites y procedimientos administrativos; cada entidad define sus propios procesos y requisitos sin una met.* Obtenido de https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/418537/41593809/2022-08-24_Informe_publico_tramites_a_racionalizar_rev.pdf/a3333be2-2355-c533-06b2-c5fd1dd3f7b3?t=1661459817274&utm_source=chatgpt.com
- DAFP. (2023). Obtenido de Manual de la Política de Mejora Normativa: <https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34299507/Mejora+Normativa.pdf/406f9ecb-90b2-e251-0c6b-e7cebed52ef5?t=1683231646930>
- DAFP. (2023). *Resultados Medición del Desempeño Institucional 2022*. Obtenido de <https://www1.funcionpublica.gov.co/web/mipg/resultado-historico-2022>
- DAFP. (2024). Obtenido de Índice de Desempeño Institucional: <https://www1.funcionpublica.gov.co/web/mipg/resultado-historico-2023>
- DAFP. (2025). *Resultados Medición del Desempeño Institucional*. Obtenido de <https://www1.funcionpublica.gov.co/web/mipg/resultados-medicion>
- DANE. (2023). *Encuesta de Cultura Política 2023*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ECP/bol-ECP-2023.pdf>
- DNP. (2 de Octubre de 2014). *CONPES 3816 de 2014*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3816.pdf>

- DNP. (2017). Obtenido de El buen uso de las normas impulsa el crecimiento económico y la competitividad: https://2022.dnp.gov.co/Paginas/%E2%80%9CEI-buen-uso-de-las-normas-impulsa-el-crecimiento-econ%C3%B3mico-y-la-competitividad%E2%80%9D-Director-DNP.aspx?utm_source=
- DNP. (2020). *Estudio de barreras de innovación pública*. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EiP/Estudio_Barreras_Innovaci%C3%B3n_P%C3%ABlica_Regi%C3%B3n_Caribe_v1.pdf
- DNP. (2021). *Guía metodológica para la elaboración de Análisis de Impacto Normativo*. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Guia_Metodologica_AIN.pdf
- DNP. (2022). *Inventario normativo y producción regulatoria en Colombia: Retos y desafíos*. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Serie_02_Inventario_Normativo.pdf
- DNP. (2022). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>
- DNP. (2023). *Conpes 4129: Política Nacional de Reindustrialización*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4129.pdf>
- DNP. (2023). *Metodología ArCo: eficiencia del gasto y diseño centrado en usuario para la transformación productiva*. Obtenido de Subdirección de Ciencia, Tecnología e Innovación: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/metodologia-arco-principios-y-principales-resultados.pdf>
- DNP. (2023). *Observatorio de Mejora Normativa*. Obtenido de https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-gobierno-ddhh-paz/Paginas/observatorio-de-mejora-normativa.aspx
- DNP. (2024). *El análisis de impacto normativo y la calidad regulatoria: Una aproximación al diseño de las regulaciones en Colombia*. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Gobierno_DDHH_Paz/Gob_Asuntos_Internacionales/Mejora_Regulatoria/2024/Nota_Politica_AIN.pdf
- DNP. (2025). *Sistema Único de Consulta Pública*. Obtenido de Estadísticas: <https://www.sucop.gov.co/estadisticas>
- Dudley, S., & Brito, J. (2012). *Regulación*. Obtenido de Mercatus Center George Mason University: https://www.mercatus.org/system/files/RegulatoryPrimer_DudleyBrito_0.pdf

- Farias, Alcom, & Trnka. (2022). *¿Preparados para regular? Lecciones y desafíos de la regulación en América Latina y el Caribe*. BID.
- Florez. (2023). *El Legal Design Thinking: una cuestión de transformar*. Obtenido de Universidad Externado: <https://dernegocios.uexternado.edu.co/negociacion/el-legal-design-thinking-una-cuestion-de-transformar/>
- Foro Económico Mundial. (2018). *Informe de competitividad global* . Obtenido de <https://www.weforum.org/publications/the-global-competitiveness-report-2018/>
- Gomez. (2021). *Consultoría para el Diagnóstico y Análisis de Brechas de la Política de Mejora Normativa en Colombia: Diagnóstico de Evaluación de la Implementación de la Política de Mejora Regulatoria en Colombia* .
- Gunningham, N., & Sinclair, D. (2017). *Regulatory Theory: Foundations and applications*. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1q1crtm.16>
- Johns, & Saltane. (2016). *Citizen Engagement in Rulemaking: Evidence on Regulatory Practices in 185 Countries*. *World Bank Policy Research Working Paper*. Obtenido de No. 7840.
- Kaufmann, & Liedekerke. (2021). *How do laws and regulations affect competitiveness: The role for regulatory impact assesment*. Obtenido de <https://dx.doi.org/10.1787/7c11f5d5-en>
- Kurniawan, Sakapurnama, & Azis. (2017). *Regulatory impact assessment and its challenges: An empirical analysis from Indonesia*. Obtenido de <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/kjss/article/view/242430>
- Lamprea. (2004). *Los servicios públicos domiciliarios y el Estado Regulador*. Obtenido de Revista Jurídica Precedente: <https://doi.org/10.18046/prec.v0.1413>
- Lamprea, E. (2004). *Los servicios públicos domiciliarios y el Estado Regulador* .
- Lewis, McGann, & Blomkamp. (s.f.). *When design meets power: design thinking, public sector innovation and the politics of policymaking*. *Policy & Politics*. Obtenido de Disponible en: <https://doi.org/10.1332/030557319X15579230420081>
- Marsiglia. (2024). *Legal Design: Transforma tu práctica con creatividad*. Obtenido de <https://bibliotecadigital.udea.edu.co/server/api/core/bitstreams/b48a82f7-19f7-4bd5-bfa1-d0abf9ae8067/content>
- Mendieta. (2018). *El reto de las transparencia* . Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7927639>
- MinCIT. (2021). *Asuntos legales y regulatorios*. Obtenido de Mejora regulatoria : https://www.colombiaproductiva.com/ptp-sectores/ejes/asuntos/mejora-regulatoria?utm_source=

- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2021). *Asuntos legales y regulatorios*. Obtenido de Mejora regulatoria: https://www.colombiaproductiva.com/ptp-sectores/ejes/asuntos/mejora-regulatoria?utm_source=
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2024). *Listado de normas depuradas en la Ley 2085 de 2021*. Obtenido de https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/NORMAS_DEPURADAS_LEY_2085_2021DDDOJ-MJD.pdf
- MinTIC. (2024). *Índice de brecha digital 2023*. Obtenido de https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-396961_recurso_3.pdf
- MinTIC. (2025). *Mediciones*. Obtenido de Índice de gobierno digital: <https://gobiernodigital.mintic.gov.co/portal/Mediciones/>
- Montecinos, & Contreras. (2019). *Democracia y participación ciudadana*. Obtenido de Tipología y mecanismos para la implementación: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7026001>
- Mosotto, M., & Frias, M. (2022). *HUB DE INNOVACIÓN: UNA HERRAMIENTA REGULADORA para fomentar las innovaciones*. Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/hub_de_innovacion_una_herramienta_reguladora_para_fomentar_las_innovaciones_2022.pdf
- OCDE . (2024). *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results*. Obtenido de https://www.oecd.org/en/publications/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-2024-results_9a20554b-en.html
- OCDE. (2011). *Cutting Red Tape, NATIONAL STRATEGIES FOR ADMINISTRATIVE SIMPLIFICATION*. Obtenido de https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/10/oecd-regulatory-policy-outlook-2021_c5274577/38b0fdb1-en.pdf
- OCDE. (2011). *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*. Obtenido de <https://doi.org/10.1787/9789264116573-en>
- OCDE. (2014). *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia*. Obtenido de Más allá de la Simplificación: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/Estudio%20OCDE%20Politica%20Regulatoria%20Colombia%202013.pdf>
- OCDE. (2014). *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Mejora%20Regulatoria/Presentaciones/Diplomado%20Mejora%20Normativa%202014/Estudio%20OCDE%20Politica%20Regulatoria%20Colombia%202013.pdf>
- OCDE. (2018). *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*. Obtenido de OECD Publishing, Paris: <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>

- OCDE. (2020). *The public sector innovation lifecycle*. Obtenido de https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/05/the-public-sector-innovation-lifecycle_2359c685/0d1bf7e7-en.pdf?utm_source=chatgpt.com
- OCDE. (2021). *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OECD Regulatory Policy Outlook 2021*. OECD Publishing, Paris. Disponible en: Obtenido de <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>
- OCDE. (2022). *PUBLIC GOVERNANCE DIRECTORATE*. Obtenido de Better regulation and simplification: [https://one.oecd.org/document/GOV/RPC\(2022\)9/ANN3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/RPC(2022)9/ANN3/en/pdf)
- OCDE. (2023). *Directrices de la OCDE sobre Procesos de Participación Ciudadana*. Obtenido de Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: <https://doi.org/10.1787/f1b22902-es>
- OCDE. (2023). *Product Market Regulation Indicators*. Obtenido de <https://www.oecd.org/en/topics/economy.html>
- OCDE. (2025). *Government at a Glance 2025*, OECD Publishing, Paris. Obtenido de <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>
- OCDE. (2025). *OECD Regulatory Policy Outlook 2025*. Obtenido de https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/04/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_a754bf4c/56b60e39-en.pdf
- OCDE. (2025). *Perspectivas de política regulatoria de la OCDE 2025*. Obtenido de Publicaciones de la OCDE: <https://doi.org/10.1787/56b60e39-en>
- Pinilla. (2021). *Análisis de impacto normativo: Principios y buenas prácticas en Colombia*. Obtenido de https://derecho.bogota.unal.edu.co/fileadmin/publicaciones/Semilleros/LibrosSemilleros/2020/Semilleros_2020-1.pdf
- Radaelli, C. M., & De Francesco, F. (2007). *Regulatory Quality in Europe: Concepts, Measures and Policy Processes*. Obtenido de Manchester University Press: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt155j8k2>
- Rosemberg. (2019). *Innovación regulatoria: ‘sandboxes’ y ‘testbeds’*. Obtenido de Una mirada a la experiencia internacional y las lecciones para América Latina: <https://events.iadb.org/events/handler/geteventdocument.ashx?AFCE784DCD0CBF43BE2C6862BF334401537515BD81272AC0B2BF73572ABD06B309D287E0C3777E6F06401D0B7CB0DC6E0936882677926FBADAB6AAACDA9A8829660E6448F2AEC8EA>
- RSS Group. (2025). *Diagnóstico de necesidades y propuesta de mejora en buenas prácticas regulatorias, en el marco del proyecto: Fortalecimiento de las capacidades para mejorar la calidad regulatoria de los países miembros del la alianza pacífico*.
- SIC. (2021). *Guía para la elaboración de estudios técnico - economicos en el marco del trámite de abogacía de la competencia*. Obtenido de

https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/2021/Versi%C3%B3n%20_0_%20Gu%C3%ADa%20elaboraci%C3%B3n%20estudios%20t%C3%A9cnico-econ%C3%B3micos%20-%20con%20cambios%20Superintendente.pdf

TMF Group. (2024). *10 jurisdicciones más complejas donde hacer negocio en 2024*. Obtenido de <https://www.tmf-group.com/es-co/noticias-perspectivas/articulos/indice-global-complejidad-corporativa/gbci-2024-jurisdicciones-mas-complejas/>

Westminster Foundation for Democracy. (2022). *Sunset Clauses and Post-Legislative Scrutiny: Bridging the Gap between Potential and Reality*. Westminster Foundation for Democracy. Obtenido de https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-01/2022-01-18%20PLS%20sunset%20clauses%20-%20final.pdf?utm_source=chatgpt.com

BORRADOR

BORRADOR

BORRADOR