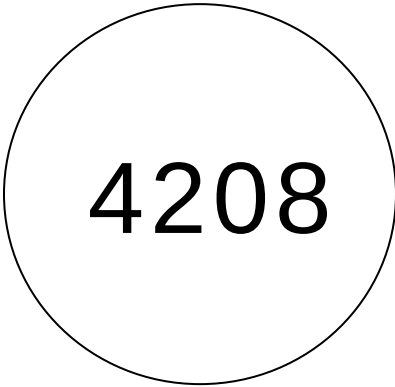


Documento CONPES

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



4208

POLÍTICA DE GOBERNANZA 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 la Presidencia de la República
Departamento Administrativo de la Función Pública
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
Superintendencia de Industria y Comercio
Escuela Superior de Administración Pública

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 01 de agosto de 2026

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

Rosa Yolanda Villavicencio Mapy

Ministra de Relaciones Exteriores

German Ávila Plazas

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Cielo Elaine Rusinque Urrego

Ministra de Justicia y del Derecho (E)

Angélica Verbel López

Ministra de Defensa Nacional (E)

Andrés Felipe Ocampo Martínez

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural (E)

Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez

Ministro de Salud y Protección Social

Antonio Eresmid Sanguino Páez

Ministro del Trabajo

Edwin Palma Egea

Ministro de Minas y Energía

Diana Marcela Morales Rojas

Ministra de Comercio, Industria y Turismo

José Daniel Rojas Medellín

Ministro de Educación Nacional

Irene Vélez Torres

Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible (E)

Helga María Rivas Ardila

Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

Yeimi Carina Murcia Yela

Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

María Fernanda Rojas Mantilla

Ministra de Transporte

Yannai Kadamani Fonrodona

Ministra de las Culturas, las Artes y los Saberes

Manuel Emilio Palacios Blandón

Ministro del Deporte (E)

Ángela Yesenia Olaya Requene

Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

Natalia Irene Molina Posso

Directora General del Departamento Nacional de Planeación

Rovitzon Ortiz Olaya

Subdirector General de Prospectiva y Desarrollo
Nacional

Rubin Ariel Huffington Rodríguez

Subdirector General del Sistema General de
Regalías

Martha Cecilia García Buitrago

Subdirectora General de Inversiones, Seguimiento
y Evaluación

José Lenin Galindo Urquijo

Subdirector General de Descentralización y
Desarrollo Territorial (E)

Resumen ejecutivo

En Colombia, la Política de Mejora Normativa (PMN) se institucionalizó mediante el Documento CONPES 3816 *Mejora normativa: análisis de impacto*¹, el cual 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, en la actualidad, la calidad de la producción normativa de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial en Colombia sigue 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 el bajo desarrollo de 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 tiene como propósito aumentar la calidad de la producción normativa de las entidades públicas del nivel nacional y territorial 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 e innovación 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. La implementación de estos ejes estratégicos se hará a través de la aplicación integral del CGR y busca fortalecer todas las etapas del proceso de la producción normativa, desde la planeación hasta la evaluación.

Dado el carácter transversal de la producción normativa en el país, la implementación de esta política está a cargo de nueve entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, entre las que se destacan el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, entre otros. Estas entidades implementarán 59 acciones entre los años 2026 y 2033, con una inversión total estimada de 10.674 millones de pesos.

¹ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3816.pdf>.

Clasificación: D63, L51, LL8

Palabras clave: Análisis de impacto normativo, calidad normativa, ciclo de gobernanza regulatoria, consulta pública, evaluación *ex post*, *sandbox*.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	9
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	12
2.1. Antecedentes.....	12
2.1.1. Hitos de política y normativos a nivel nacional.....	12
2.1.2. Recomendaciones de la OCDE en materia de producción normativa.....	29
2.2. Justificación.....	34
3. MARCO CONCEPTUAL.....	39
3.1. La norma como instrumento de intervención estatal.....	39
3.1.1. Ciclo de gobernanza regulatoria.....	39
3.2. Criterios de calidad de las normas	44
3.3. Innovación en el proceso de producción normativa	49
3.4. Transparencia en la producción normativa	51
4. DIAGNÓSTICO.....	52
4.1. Bajos niveles de participación e incidencia de la población en la formulación, expedición e implementación de las normas.....	53
4.1.1. Baja transparencia del proceso de producción normativa	56
4.1.2. Limitado conocimiento de los actores de interés y sus características en el proceso de producción normativa.....	60
4.2. Bajos niveles de identificación de impactos y prospectiva en el proceso de formulación e implementación de la norma.....	62
4.2.1. Limitado uso de herramientas de diseño prospectivo en la producción normativa	64
4.2.2. Mecanismos estructurados insuficientes para hacer seguimiento a la implementación de las normas y verificar su cumplimiento	72
4.2.3. Limitada incorporación de herramientas de producción normativa innovadoras y de experimentación normativa	75
4.3. Deficiencias en los mecanismos de gobernanza de la producción normativa.....	77
4.3.1. Debilidades en los esquemas de gobernanza alrededor de la producción normativa y la consolidación de una visión estratégica nacional	78
4.3.2. Insuficiencia de lineamientos estandarizados para la implementación de los mecanismos de formulación y expedición de normas.....	81

4.3.3.	Bajo nivel en el uso, adopción y desarrollo en los sistemas de información asociados a la producción normativa	84
4.4.	Bajo desarrollo de capacidades institucionales para la producción normativa de calidad e innovadora.....	87
4.4.1.	Deficiencias en las capacidades técnicas de las entidades públicas en materia de aplicación de buenas prácticas regulatorias	88
4.4.2.	Insuficientes incentivos que promuevan el compromiso sostenido de las entidades con la implementación de la PMN	92
5.	DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA.....	94
5.1.	Objetivo general	94
5.2.	Objetivos específicos	94
5.3.	Plan de acción	94
5.3.1.	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.....	95
5.3.2.	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, relevancia y efectividad.....	96
5.3.3.	Fortalecimiento de la gobernanza y la coordinación entre entidades responsables de la producción normativa, con el fin de asegurar procesos coherentes, eficientes y técnicamente sólidos.....	99
5.3.4.	Incremento de las capacidades institucionales para garantizar una producción normativa de calidad.	102
5.4.	Seguimiento	104
5.5.	Financiamiento	106
6.	RECOMENDACIONES.....	108
	GLOSARIO.....	117
	ANEXOS	119
	Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	119
	BIBLIOGRAFÍA	120

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Entidades con responsabilidades en la PMN	82
Tabla 2. Cronograma de seguimiento.....	104
Tabla 3. Indicadores de resultado para verificar la efectividad de la política	105
Tabla 4. Costos desagregados por objetivo específico	106
Tabla 5. Presupuesto indicativo por entidad	106

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Encuesta de probabilidad percibida de que un gobierno adopte opiniones expresadas en una consulta pública	54
Gráfico 2. Consulta pública de proyectos de actos administrativos	55
Gráfico 3. Participación de las partes interesadas en el desarrollo de regulaciones subordinadas entre 2021 y 2024	59
Gráfico 4. Participación de las partes interesadas en las regulaciones subordinadas entre 2014 y 2024	61
Gráfico 5. Uso de AIN en normas subordinadas entre 2021 y 2024.....	68
Gráfico 6. Evaluación metodológica de AIN simple por parte del DNP entre 2021 y 2024	69
Gráfico 7. Evaluación metodológica de AIN completo por parte del DNP, 2021-2024 ...	70
Gráfico 8. Uso de evaluación ex post en normas subordinadas, 2021-2024	73
Gráfico 9. Evaluación ex post de las leyes primarias (entre 2014 y 2024) y de los reglamentos subordinados (en 2024)	74

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Fases del ciclo de gobernanza regulatoria	40
---	----

SIGLAS Y ABREVIACIONES

AIN	Análisis de impacto normativo
ANDJE	Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
CMN	Comité de Mejora Normativa
CGDI	Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional
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
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 en el proceso de producción normativa. 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, avances de las comisiones de regulación mediante estudios de impacto económico, agendas regulatorias y procesos de consulta pública. Sin embargo, de acuerdo con los diagnósticos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (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 ese contexto jurídico, el primer gran esfuerzo por avanzar en el fortalecimiento de la calidad de las normas fue la institucionalización de la PMN. Esta, entendida como el conjunto de herramientas, lineamientos y buenas prácticas para expedir normas de calidad, se consolidó con el Documento CONPES 3816 *Mejora normativa: análisis de impacto*², el cual tuvo como objetivo sentar las bases para institucionalizar el análisis de impacto normativo (AIN) a través de cinco líneas de acción implementadas hasta 2019: (i) la institucionalización; (ii) fortalecimiento de capacidades; (iii) la adopción del AIN; (iv) la formulación de lineamientos; y (v) la racionalización del inventario normativo. No obstante, sus principales esfuerzos estuvieron enfocados en el AIN, lo que limitó la consolidación de un enfoque sistémico que abarcara todas las fases del ciclo normativo. En los años siguientes, el desarrollo de la PMN estuvo marcado por avances normativos e institucionales como la creación del Comité de Mejora Normativa (CMN); su inclusión en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG); la implementación del Sistema Único de

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

Consulta Pública (Sucop) y la adopción de la depuración normativa y los *sandboxes* regulatorios. A ello se le suma el desarrollo de herramientas metodológicas que facilitan la aplicación de la política. Este proceso ha estado influenciado tanto por las buenas prácticas regulatorias promovidas por la OCDE como por sus recomendaciones específicas para Colombia, y se ha adaptado progresivamente a las realidades y necesidades locales en el marco de la autonomía de las entidades territoriales. Finalmente, se destaca la reciente expedición del Decreto 385 de 2026, el cual sustituyó el título de directrices generales de técnica normativa del Decreto 1081 de 2015, e incluye la adopción del ciclo del ciclo de gobernanza regulatoria (CGR) para la elaboración de proyectos de decretos y resoluciones para la firma del Presidente de la República y, en general, para la elaboración de actos administrativos de carácter general y abstracto

Sin embargo, persisten debilidades estructurales en la calidad de la producción normativa que afectan la pertinencia y efectividad del marco regulatorio. La producción normativa aún se caracteriza por bajos niveles de participación e incidencia de los actores interesados, la existencia de deficiencias en la identificación de impactos y en la capacidad de análisis prospectivo, y un entorno de gobernanza descoordinado y desarticulado que se ve agravado por las bajas capacidades técnicas de entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial. La persistencia de estas problemáticas reduce 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. Para lo anterior, esta política es 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 cuatro objetivos estratégicos: (i) 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; (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; (iii) fortalecer la gobernanza y la coordinación entre entidades responsables de la producción normativa, con el fin de asegurar procesos coherentes, eficientes y técnicamente sólidos; y (iv) incrementar las capacidades institucionales para garantizar una producción normativa de calidad.

Esta nueva línea de política se articula con el Documento CONPES 3816 al consolidar esfuerzos para el fortalecimiento institucional y la promoción de buenas

prácticas normativas, pero 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 los logros alcanzados y se orienta al fortalecimiento de la PMN a través de la incorporación del enfoque integral del CGR incluyendo etapas como la planeación, la consulta pública y la evaluación *ex post*. A partir de este enfoque, se establecen acciones encaminadas al fortalecimiento de 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 de las instancias involucradas.

El presente Documento CONPES busca promover una producción de actos administrativos de carácter general y abstracto más participativa, transparente, coherente y legítima. 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, en función de un desarrollo más justo e inclusivo, en aras de propender por el goce efectivo de derechos y el bienestar social (DNP, 2022a).

Esta apuesta de política fortalece el rol del Departamento Nacional de Planeación (DNP) como entidad que ejerce el liderazgo de la PMN en el país. La presente política contempla escenarios de articulación entre el DNP y otras entidades de la rama ejecutiva del orden nacional que son claves para el desarrollo de las distintas acciones propuestas. Finalmente, se destaca que, en atención del principio de coordinación y de respeto al principio de autonomía de las entidades territoriales, este documento prevé la inclusión transversal de acciones que redunden en el fortalecimiento de capacidades de las entidades del orden territorial.

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 las entidades territoriales han 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, así como 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 debido a 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, mecanismos de gobernanza insuficientes y 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 normativa, así como los antecedentes asociados a los estándares y mejores prácticas internacionales orientadas a fortalecer la calidad del marco normativo. Entre los años 2010 y 2013, el país desarrolló distintos instrumentos orientados a promover una producción normativa más transparente, ordenada y técnica; sin embargo, estos avances surgieron de manera dispersa y con bajos niveles de articulación dentro del ordenamiento jurídico y de la gestión pública. Posteriormente, dicho proceso fue consolidándose a partir de múltiples factores, entre ellos, las transformaciones institucionales del Estado, el fortalecimiento de herramientas de transparencia, participación ciudadana, gestión de la información y modernización administrativa, así como la incorporación de referentes internacionales en materia de política regulatoria. En este contexto, se fue estructurando progresivamente la PMN, cuya institucionalización mediante el Documento CONPES 3816 de 2014 constituyó un hito central dentro de un proceso más amplio de consolidación de instrumentos normativos, lineamientos y estrategias que han dado forma a su desarrollo actual.

2.1.1. Hitos de política y normativos a nivel nacional

De manera complementaria a las referencias de buenas prácticas y recomendaciones internacionales, la evolución de la PMN en Colombia ha estado marcada por un conjunto de desarrollos normativos, institucionales y de política pública de carácter interno orientados a fortalecer la calidad de la producción normativa. Estos avances responden a procesos propios de modernización del Estado, consolidación de

herramientas de transparencia y participación ciudadana, fortalecimiento de capacidades institucionales y desarrollo de instrumentos para la gestión de la información y la coordinación interinstitucional. A continuación, se presentan los principales hitos nacionales que han contribuido a la configuración y desarrollo de la PMN, en orden cronológico, destacando sus aportes y las brechas que aún persisten.

La producción normativa en Colombia ha transitado desde un enfoque formalista hacia un sistema integral de mejora normativa. Este proceso tuvo entre sus orígenes el Decreto 01 de 1989, en el cual se establecían requisitos de presentación para los documentos sometidos a la firma presidencial. Este origen evolucionó con el Decreto 1345 de 2010, que introdujo las directrices de técnica normativa con criterios de racionalización de decretos y resoluciones, seguridad jurídica, optimización de recursos físicos y humanos en procura de contar con un ordenamiento jurídico eficaz, coherente y estructurado. Así, esta práctica se consolidó mediante el Decreto 1081 de 2015 y el Decreto 1609 de 2015, los cuales no solo compilaron la normativa vigente para simplificar el ordenamiento, sino que definieron manuales de técnica normativa para que la producción jurídica fuera coherente y organizada. Ya el Decreto 270 de 2017 profundizó este impacto al integrar la consulta pública y la publicidad de la agenda regulatoria como requisitos esenciales.

Ahora, la mejora normativa propiamente dicha tiene sus raíces en Colombia desde los esfuerzos iniciales por promover la transparencia y la eficiencia administrativa. Los primeros avances en esta materia se remontan a la Ley 190 de 1995³, que estableció parámetros para promover la integridad en la Administración pública. Ese mismo año, el Decreto Ley 2150 de 1995⁴ eliminó y simplificó regulaciones innecesarias, trámites administrativos o requisitos impuestos por la Administración pública, así como el Decreto 1122 de 1999⁵, 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.

El fortalecimiento institucional y la creación de herramientas tecnológicas marcaron la primera década de los 2000. Posteriormente, se establecieron herramientas de impacto

³ 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.

⁴ Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración pública.

⁵ 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.

económico y normativo con el Decreto 2696 de 2004⁶, el cual 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 de cada sector. Ya posteriormente, la Ley 962 de 2005⁷ introdujo la manifestación de impacto regulatorio (MIR) para la creación y modificación de trámites con el fin de evaluar los costos de implementación para ciudadanos y empresarios y exigió, 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 este. Ese mismo año, mediante la Directiva Presidencial N° 1⁸, se ordenó también la creación del Sistema Único de Información Normativa (SUIN). Estas iniciativas aportaron al fortalecimiento de la transparencia y el control institucional, al tiempo que consolidaron herramientas para la gestión más eficiente de trámites y normas.

Ya en 2009, la Ley 1340⁹ facultó a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) para emitir un concepto *ex ante* sobre los proyectos de regulación que pudieran afectar la libre competencia en los mercados. En materia de técnica normativa, el Decreto 1345 de 2010¹⁰ contempló dichas directrices y un *Manual para la elaboración de textos normativos, proyectos de decreto y resoluciones*, como herramienta técnica para decretos de firma del presidente de la república.

Ahora bien, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014¹¹, 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. Así mismo, señaló la importancia de dar prioridad a la racionalización sobre la automatización, es decir, revisar tanto las regulaciones como su justificación antes

⁶ Por el cual se definen las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación.

⁷ 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.

⁸ Por la cual se desarrollan órdenes en materia de racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico.

⁹ Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia.

¹⁰ Por el cual se establecen directrices de técnica normativa.

¹¹ Adoptado mediante la Ley 1450 de 2011.

de digitalizar los trámites que se derivan de estas. Finalmente, destacó la necesidad de revisar de manera integral la regulación económica horizontal¹², incluyendo la regulación sectorial y regional, en lugar de realizar evaluaciones aisladas.

Un año más tarde, la Ley 1437 de 2011¹³ estableció el deber de consulta pública 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. No obstante, estos avances, hasta ese momento, representaron esfuerzos parciales y destacables únicamente en las comisiones de regulación. Por tanto, hasta este punto las exigencias en materia normativa se identifican como un avance con alcance e impacto limitado en la calidad normativa del país.

Posteriormente, el Documento CONPES 3816 de 2014 identificó los efectos adversos asociados a la baja calidad de la producción normativa 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. Así mismo, 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). De igual manera, se evidenciaron 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, sumadas 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

¹² Son aquellas normas, reglas o marcos regulatorios establecidos de manera transversal para toda la economía con el propósito de corregir fallas de mercado, fomentar la competencia, mejorar la transparencia y garantizar la eficiencia económica. Se diferencia de la regulación sectorial o vertical, que se aplica específicamente a industrias como transporte, energía o telecomunicaciones.

¹³ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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.

Posteriormente y como hito de la PMN, se destaca la expedición del Decreto 1609 de 2015¹⁴, 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, estas disposiciones normativas aún presentan 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

¹⁴ Por el cual se modifican las directrices generales de técnica normativa de que trata el Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República.

regulatoria, el decreto establece disposiciones generales sobre su consolidación, pero omite lineamientos claros para su formulación, publicación y evaluación del contenido normativo listado.

Por su parte, el Decreto 1595 de 2015¹⁵ reglamentó el procedimiento para la emisión y actualización de reglamentos técnicos en el país. El decreto reorganizó el Subsistema Nacional de la Calidad y estableció un marco estructurado para la elaboración y expedición de reglamentos técnicos. En particular, introdujo un enfoque más integral del proceso regulatorio al incorporar herramientas de planeación, como la definición de agendas regulatorias y planes anuales, así como la exigencia de sustentar las decisiones regulatorias mediante AIN. De igual manera, fortaleció los mecanismos de transparencia y participación mediante la incorporación de procesos de consulta pública, así como la promoción de revisiones a través de la emisión de conceptos por parte de entidades competentes, lo que contribuye a mejorar la calidad y coherencia de las decisiones regulatorias. Adicionalmente, el decreto contempló la utilización de evaluaciones *ex post* como mecanismo para revisar los efectos de los reglamentos técnicos y ajustar su diseño en función de resultados, consolidando así un ciclo de mejora continua. Estas disposiciones permitieron avanzar hacia un modelo más estructurado, basado en evidencia y articulado institucionalmente para la expedición de algunas normas en el país.

De manera complementaria, en materia de fortalecimiento institucional, las entidades líderes en la implementación de la PMN¹⁶ 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. En 2015, el DNP avanzó en esa consolidación y formuló la *Guía de lenguaje claro para servidores públicos de Colombia* (DNP, 2015), un documento que buscaba orientar 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, y es una herramienta de referencia que promueve la transparencia al facilitar la comprensión ciudadana de los textos normativos.

¹⁵ Por el cual se dictan normas relativas al Subsistema Nacional de la Calidad y se modifica el capítulo 7 y la sección 1 del capítulo 8 del título 1 de la parte 2 del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, [Decreto 1074 de 2015](#), y se dictan otras disposiciones.

¹⁶ El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

En continuidad con el proceso de fortalecimiento institucional, es importante señalar que la PMN fue incorporada en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) mediante el Decreto 1299 de 2018¹⁷. 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 jurídica. La incorporación buscó dar cumplimiento a los lineamientos definidos por el Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional, 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.

Además, se destaca la creación del CMN mediante el Acuerdo 005 del 2018 del Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional (CGDI)¹⁸. Este Comité, diseñado como escenario de articulación entre sus entidades para proponer lineamientos y acciones sobre la PMN al CGDI, tiene como propósito 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.

En los meses posteriores, con el fin de analizar estudios e indicadores relacionados con la PMN, el DNP desarrolló el Observatorio de Mejora Normativa (OMN) en el año 2019 (DNP, 2023b). Este observatorio recopila información sobre la producción normativa (decretos, resoluciones, circulares, actos administrativos, etc.), evalúa su alcance y sus repercusiones económicas y monitorea los indicadores y las herramientas relacionadas 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, medición y datos relacionados con la PMN a nivel nacional y territorial, datos relacionados con la consulta pública, inventarios normativos y competencias regulatorias, lo cual contribuye a brindar a los usuarios información e indicadores clave que permiten identificar tendencias para la toma de decisiones informadas. Sin embargo, una de las limitantes que presenta la herramienta es que no cuenta con una visualización de los trámites y procedimientos administrativos (que técnicamente se implementan a través de normas), lo cual refleja la

¹⁷ Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con la integración del Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional y la incorporación de la política pública para la mejora normativa a las políticas de gestión y desempeño institucional.

¹⁸ Por el cual se crea el Comité de Mejora Normativa.

desconexión entre otras políticas y acciones de gestión pública que demandan la expedición de normas bajo los principios de calidad y coherencia.

En 2019, y como logro en el posicionamiento de la metodología de AIN, el Documento CONPES 3956 *Política de formalización empresarial*¹⁹ recomendó la aplicación de la metodología 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.

Así mismo, se crearon cursos virtuales sobre 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 fortalecer capacidades técnicas en servidores públicos y actores interesados y ha consolidado 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.

En materia de consulta pública, en el año 2020, posterior al ingreso a la OCDE, el DNP desarrolló e implementó el Sucop con el fin de centralizar los ejercicios de consulta pública de los proyectos normativos y agendas regulatorias. Esta plataforma 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 ni 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.

Por su parte, la Resolución 1519 de 2020 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones²⁰ estableció la posibilidad que las autoridades pudiesen publicar sus proyectos normativos a través del Sucop. Esta disposición ha facilitado la centralización de las consultas públicas en un solo portal web, 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

¹⁹ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/econ%C3%B3micos/3956.pdf>.

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.

facultativo y no obligatorio para las entidades públicas de la rama ejecutiva de orden territorial, su alcance y su 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. Esta herramienta evalúa el funcionamiento y los efectos de nuevas tecnologías o innovaciones en la regulación vigente para determinar la viabilidad de su implementación, la necesidad de establecer una flexibilización del marco regulatorio existente o la simplificación de los trámites. 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 *test beds* o los *innovation hubs*, que permitan responder de forma anticipatoria y efectiva a los desafíos regulatorios actuales.

En materia de incorporación de herramientas para la evaluación y mejora continua de la norma, el Decreto 1468 de 2020²² estableció 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 el 17 de agosto, se expidieron 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 el año 2021, el Decreto 1732²³ reglamentó los *sandboxes* regulatorios y creó el Comité técnico para el desarrollo de mecanismos exploratorios de regulación dentro del

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

²² 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.

²³ 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.

Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. Su propósito es promover la adopción del *sandbox* y contribuir de esta manera a consolidar un ambiente propicio para el emprendimiento, la innovación y los negocios en general.

En la misma anualidad y en el marco del fortalecimiento de la PMN, se desarrolló el Concurso de Buenas Prácticas Regulatorias. Esta estrategia busca reconocer, visibilizar y compartir las experiencias exitosas de entidades públicas y privadas que implementan mecanismos, herramientas y metodologías de mejora regulatoria. El concurso ha impulsado el desarrollo de iniciativas en diversas categorías, entre estas: 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. Esto, toda vez que la preparación de las iniciativas presentadas en dicho concurso ha impulsado a las entidades a revisar procesos, fortalecer metodologías, recopilar evidencia y consolidar su gestión normativa, lo que demuestra que el concurso genera cambios institucionales más allá de la premiación. Sin embargo, teniendo en cuenta que los incentivos para promover un compromiso real y sostenido de las entidades con la implementación de la PMN pueden ir más allá de aquellos meramente reputacionales, institucionales o de otra índole, resulta necesario generar, de forma complementaria, otros mecanismos de incentivo que promuevan la adopción sostenida de buenas prácticas normativas, de manera que las entidades encuentren motivaciones claras y sostenidas en el tiempo para implementar y consolidar estas herramientas.

Así mismo, en 2021 se desarrolló la *Guía metodológica para la elaboración de A/N* (DNP, 2021a), la cual 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 y minimizar 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 el mismo año, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) desarrolló los lineamientos de prevención del daño antijurídico en la producción de actos

administrativos de carácter general y abstracto (ANDJE, 2021), 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. Así mismo, 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 PMN²⁴, con el fin de fortalecer la coherencia institucional y evitar duplicidad de esfuerzos.

En 2022, el Documento CONPES 3975 *Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial*²⁵ 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.

Adicionalmente, en aras de seguir fortaleciendo capacidades institucionales, el DNP ha desarrollado acompañamientos presenciales y virtuales a entidades en la implementación de la PMN, para un total de 262 espacios de socialización entre 2022 y 2025, 115 en el nivel nacional y 147 en el nivel territorial, 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, de acuerdo con las cifras registradas por el Equipo de Mejora Normativa (2025). 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 del 77 % en 2022 al 89 % en 2023 y alcanzó un 92 % en 2024, mientras que en el nivel territorial aumentó del 40 % en 2022 al 49 % en 2023 y registró un 54 % en 2024 (Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP], 2025).

²⁴ 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 la Función Pública y Superintendencia de Industria y Comercio.

²⁵ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3975.pdf>.

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.

El Ministerio de Justicia y del Derecho también ha venido realizando acompañamientos presenciales y virtuales para implementar la PMN. Durante el periodo comprendido entre el 2022 y el 16 de julio 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 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 2.082 funcionarios públicos y 2.032 estudiantes de derecho, contribuyendo de esta manera a aumentar la adopción de herramientas de la PMN.

Sumado a ello, ha generado capacitaciones en directrices de depuración normativa. Entre 2022 y julio de 2025, se realizaron 45 socializaciones a entidades del nivel nacional, en las cuales se capacitaron 1.511 contratistas y servidores públicos, y 175 jornadas dirigidas a entidades del nivel territorial para capacitar funcionarios, contratistas y estudiantes de derecho de universidades públicas y privadas, para un total de 4.349 personas capacitadas, incluyendo visitas a 56 gobernaciones, 81 alcaldías y 38 universidades, con un balance total de 2.239 funcionarios públicos y contratistas y 2.110 estudiantes de derecho capacitados²⁶, 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.

Como parte de los esfuerzos institucionales y de los antecedentes descritos, los acompañamientos otorgados han facilitado la implementación gradual de la PMN en entidades de nivel nacional y territorial. Desde la inclusión de la PMN en el MIPG, se tiene que en 2022 fueron evaluadas 62 entidades nacionales y 129 territoriales, para un total de 191 (DAFP, 2023a). En 2023 se mantuvo el mismo número de entidades evaluadas (62 nacionales y 129 territoriales) (DAFP, 2024). Finalmente, en 2024 el alcance aumentó a 90 entidades nacionales y 139 territoriales, para un total de 229 entidades evaluadas (DAFP, 2025) en el nivel de implementación de la PMN. Si bien estos datos evidencian que la evaluación de la PMN ha venido ampliándose progresivamente, persiste el reto de consolidar

²⁶ De acuerdo con la respuesta a la petición de información realizada en el mes de julio.

esfuerzos orientados al análisis de los resultados del Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión (Furag) en temáticas clave como la participación ciudadana.

En relación con la gobernanza de la PMN, el CMN ha realizado 26 sesiones ordinarias y 2 extraordinarias hasta el 23 de marzo de 2023. Las temáticas abordadas en el CMN abarcan desde el estado de avance de diferentes iniciativas (digitalización y racionalización de trámites, entre otros), así como de la PMN, implementación de herramientas como el Observatorio de Mejora Normativa y Sucop, estudios académicos de temas relacionados y análisis de proyectos de ley hasta compromisos y recomendaciones posacceso a la OCDE, entre otros (DNP, 2023c). Esta amplitud de temas refleja una agenda extensa y fragmentada en el CMN, lo que destaca la necesidad de focalizar prioridades y diseñar mecanismos de coordinación que fortalezcan la gobernanza en la producción normativa.

Respecto a lineamientos metodológicos, en 2023 se consolidó la elaboración del *Manual de la PMN* (DAFP, 2023b), el cual buscó 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, lo cual representa 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.

En este mismo año, se formuló la *Guía para realizar la consulta pública en el proceso de producción normativa versión 2.0* (DNP, 2023f), 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, el 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, por lo cual resulta ser un instrumento referente para desarrollar procesos participativos.

Así mismo, el Ministerio de Justicia y del Derecho publicó la *Cartilla 1 de redacción normativa y de disposiciones jurídicas de la rama ejecutiva del poder público en 2023* (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2023a), en la cual establece los principios y

reglas generales para la redacción de disposiciones jurídicas y aborda 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. En el mismo año publicó la *Cartilla 2 de redacción normativa y de disposiciones jurídicas de la rama ejecutiva del poder público* (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2023b), en la cual se desarrollan los criterios que deben ser considerados al momento de elaborar un encabezado, los fundamentos jurídicos, 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 y de utilidad para formular normas jurídicas claras y coherentes. Sin embargo, el fortalecimiento de su socialización es necesario para el conocimiento e implementación real por parte de las entidades en la elaboración de normas.

Finalmente, en 2023 el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo publicó la *Guía básica para identificar un reglamento técnico y atender las disposiciones aplicables* (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2023a), 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; 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 de "Obligaciones de obstáculos técnicos al comercio" (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2023b), que se desarrolló con el objetivo de facilitar el cumplimiento de la Ley 170 de 1994²⁷, contribuyendo así a asegurar que la reglamentación 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.

En 2024, se desarrollaron los *Lineamientos técnicos jurídicos del proceso de producción normativa de la rama ejecutiva del poder público en Colombia* (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2024a), documento que dispone los principios, requisitos,

²⁷ 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.

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 la 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 design* que facilitarían el entendimiento de la norma para 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* (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2024b), 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.

Así mismo, en 2024 se publicó la *Metodología de depuración normativa para los proyectos de depuración de las disposiciones normativas de los decretos únicos reglamentarios* (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2024c), 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 y los objetivos de dichos proyectos, así como los lineamientos aplicables a las disposiciones contenidas en los decretos únicos reglamentarios y a la elaboración de inventarios normativos para facilitar su implementación en entidades públicas. En conjunto, estos avances han fortalecido el proceso de depuración y como resultado, hasta diciembre de 2024, se ha llevado a cabo la depuración de 608 normas a nivel nacional y territorial (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2024d), lo cual contribuye 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 (DAFP, 2025).

En adición, se consolidó el cuestionario para identificar los factores de riesgo en los actos administrativos de carácter general (ANDJE, 2024), 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.

En el año 2025, se publicó la *Guía metodológica para la implementación de la evaluación ex post de la regulación 2.0*. (DNP, 2025a). Este documento proporciona una estructura detallada para evaluar la efectividad de las regulaciones una vez implementadas e 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 las capacidades institucionales alrededor de la adopción de esta herramienta debido a su baja implementación por entidades nacionales y territoriales, como se profundizará en el diagnóstico.

En cuanto a la ANDJE, ha desarrollado capacitaciones virtuales en materia de lineamientos para la expedición de actos administrativos de carácter general y abstracto mediante su Comunidad Jurídica del Conocimiento (ANDJE, 2023), con un total, a 2025, de 30.300 integrantes de la comunidad, más de 35 cursos gratis y 11.774 personas que han culminado los cursos (ANDJE, 2025). Sin embargo, de acuerdo con los resultados del Departamento Administrativo de la Función Pública (2025), la revisión del cumplimiento de los lineamientos de prevención del daño antijurídico en los procesos de producción normativa sigue siendo baja, lo que hace necesario consolidar acciones en materia de su implementación.

En 2025 se realizaron otras recomendaciones internacionales frente a mecanismos más dinámicos y participativos de consulta pública en el estudio *Regulatory Policy Outlook* (OCDE, 2025a), el cual 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

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.

organizaciones y asociaciones representativas), el sector público, organizaciones no gubernamentales, socios comerciales internacionales y otros actores relevantes.

Posteriormente, en cumplimiento de los compromisos OCDE en materia regulatoria se expidió el Decreto 0385 de 2026²⁹, a través del cual se incorpora el CGR y el uso obligatorio de Sucop para los actos administrativos de carácter general. Este decreto constituye un hito para la PMN, puesto que indica a las entidades cómo realizar sus actos administrativos de carácter general de acuerdo con las siete etapas del CGR; incorpora una sección exclusiva al Sucop como la plataforma por medio de la cual se centralizan los procesos de consulta pública y crea la Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa, con el propósito de coordinar la implementación de la PMN. Sin embargo, dicha implementación requiere un desarrollo a través de acciones coordinadas de las entidades y no resuelve de fondo la baja calidad de las normas.

Con este acto administrativo, la consulta pública y el uso obligatorio del Sistema Único de Consulta Pública por parte de las entidades de la rama ejecutiva se consolidan como uno de los pilares fundamentales del decreto y como un mecanismo esencial para fortalecer la transparencia, la participación ciudadana y la calidad regulatoria. Como desarrollo de este pilar, el capítulo quinto del decreto regula la consulta pública como un mecanismo de participación ciudadana para la construcción de los proyectos específicos de regulación, definiendo aspectos relacionados con su planeación, divulgación, términos y la elaboración del informe de comentarios y observaciones. Asimismo, el Sistema Único de Consulta Pública se establece como la plataforma mediante la cual se centralizarán los procesos de consulta pública y cuyo uso será obligatorio para las agendas regulatorias, las memorias justificativas y los proyectos específicos de regulación de carácter general y abstracto.

La revisión, publicación y evaluación de los actos administrativos de carácter general se consolidan como mecanismos fundamentales para garantizar un marco regulatorio eficiente, transparente y actualizado. En este sentido, la revisión incorpora elementos orientados a fortalecer la calidad regulatoria, incluyendo las acciones que deben adelantar las entidades respecto de los proyectos que establezcan trámites. Por su parte, en materia de publicación y divulgación, el decreto introduce como novedad que esta última deberá realizarse a través del Sistema Único de Información Normativa. Finalmente, la evaluación de las regulaciones se orienta a asegurar su actualización permanente mediante

²⁹ Por el cual sustituye el Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, relacionado con las directrices generales de técnica normativa.

instrumentos como la racionalización de trámites, los procesos de depuración normativa y sus metodologías, así como la evaluación ex post.

Por último, el Decreto, busca la coordinación de la Política de Mejora Normativa por medio de la Comisión Intersectorial para la Mejora Normativa y el liderazgo del DNP y el Ministerio de Justicia y del Derecho. La Comisión Intersectorial estará encargada de proponer lineamientos y herramientas relacionadas con la política de mejora normativa, promover acciones de capacitación para su implementación y divulgar los beneficios de la Política de Mejora Normativa (PMN), entre otras funciones. En este sentido, la Comisión se constituye como una instancia clave de articulación institucional para la adecuada implementación y coordinación de la política.

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 en entidades tanto del orden nacional como territorial. Dichos lineamientos establecen que estas buenas prácticas tienen como objetivo mejorar la transparencia, coherencia y eficacia de las intervenciones regulatorias para asegurar 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 al promover una visión sistémica de la regulación como herramienta para el goce de derechos, lo cual facilita la actividad productiva y fortalece la legitimidad del Estado. El enfoque se alinea con los principios de calidad regulatoria recomendados por organismos internacionales como la OCDE (2025a).

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 las capacidades que involucran dicha producción, con el fin de expedir normas más participativas, transparentes, inclusivas y coordinadas, teniendo en cuenta que estas 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.

2.1.2. Recomendaciones de la OCDE en materia de producción normativa

Los antecedentes asociados a las recomendaciones y lineamientos de la OCDE constituyen un referente relevante en la evolución de la PMN en Colombia, en la medida en que han orientado la adopción de estándares internacionales en materia de calidad

regulatoria, uso de evidencia y fortalecimiento de la gobernanza. No obstante, estos desarrollos no han sido el único motor de las acciones adelantadas en el país, las cuales también responden a procesos internos de modernización del Estado, fortalecimiento institucional y consolidación de prácticas de transparencia, participación ciudadana y gestión de la información. En este contexto, las recomendaciones de la OCDE se han articulado con estos esfuerzos nacionales y han contribuido a estructurar un enfoque más integral de la producción normativa. A continuación, se presentan los principales hitos asociados a estas recomendaciones internacionales y se destaca su incidencia en la configuración y fortalecimiento de la PMN.

En primer lugar, y como hito fundamental, 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 normas basadas en evidencia en el país a partir del diseño de estándares y requisitos obligatorios. Para ello, se instó a Colombia a institucionalizar el uso del AIN en la formulación de políticas y regulaciones, así a como promover la generación de capacidades y el fortalecimiento institucional en los distintos niveles de gobierno.

La revisión realizada por la OCDE impulsó un cambio estructural en la visión de la política regulatoria del país, teniendo en cuenta que el estudio 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 de estos desarrollos aislados, se generaron inconsistencias y predominó un enfoque atomizado, en lugar de una visión de gobierno integral. 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).

La dispersión y falta de articulación de los instrumentos existentes puso en evidencia la necesidad de consolidar un marco institucional estructurado para la mejora normativa. Los antecedentes de la PMN (que se desarrollarán en la siguiente sección) muestran que el país avanzó en el desarrollo de diversos instrumentos orientados a la producción de normas de calidad; sin embargo, estos se encontraban dispersos y desarticulados dentro del ordenamiento jurídico. En esa medida, y atendiendo al marco jurídico de la mejora normativa hasta 2014 y el diagnóstico realizado por la OCDE, se formuló el Documento CONPES 3816 de 2014 *Mejora normativa: análisis de impacto* con el propósito de sentar las bases para institucionalizar la PMN aplicando herramientas que permitieran diseñar normas de mejor calidad a partir de evidencia, lo cual se constituye en el primer gran hito de la política.

En 2018, la OCDE se pronunció frente a la PMN en Colombia. Respecto a la implementación de la metodología de AIN, reconoció los avances presentados por el Gobierno en esta materia y 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). Sin embargo, a la fecha el AIN solo es obligatorio para la elaboración de reglamentos técnicos y recientemente en el marco de lo dispuesto en el Artículo 2.1.2.3.1 del Decreto 1081 de 2015, dicha obligación se extendió, previa expedición de los lineamientos por parte del DNP, a los actos administrativos que se expiden en virtud de la potestad reglamentaria del Presidente de la República. No obstante, no se cuenta con un arreglo de gobernanza entre los distintos sectores de la administración.

Respecto de la gobernanza de los organismos reguladores, en dicho pronunciamiento la OCDE señaló que no existía una coordinación sistemática entre el Gobierno nacional y las entidades del orden territorial (OCDE, 2018). 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 la consolidación de buenas prácticas regulatorias.

Con respecto a la gobernanza, independencia y autonomía de los organismos reguladores y las superintendencias, se identificó la necesidad de adoptar buenas prácticas regulatorias con respecto a las dimensiones de independencia de la OCDE. Se recomendó 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). 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, se recomendó (ii) promover la independencia financiera para garantizar que los recursos satisfagan sus necesidades y que no dependan estrictamente de los ciclos de asignaciones presupuestales generales, para lo cual se debe hacer un análisis de los controles de gasto. Adicionalmente, se recomendó (iii) revisar la independencia del personal directivo, teniendo en cuenta la nominación, el nombramiento y

el tratamiento de los conflictos de interés, así como la salida del cargo, así como 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).

Posteriormente, se materializó el ingreso de Colombia a la OCDE con la Ley 1950 de 2019³⁰. Esta ley aprobó los términos establecidos por la organización en el proceso de acceso, el cual se dio de manera efectiva en el año 2020, lo que 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. Colombia, al acceder a este organismo en 2020, 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.

Una vez materializado el ingreso a la OCDE, en el año 2022 Colombia rindió el primer informe en relación con los compromisos posacceso del Comité de Política Regulatoria (RPC, por sus siglas en inglés). Esto se agregó en tres temáticas: consulta regulatoria, AIN y gobernanza de organismos reguladores. En cuanto a la consulta regulatoria, Colombia contaba con cuatro compromisos posacceso: 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.

³⁰ 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.

En cuanto al AIN, se dieron por cumplidos dos compromisos por parte de la OCDE. Uno de ellos está relacionado con diseñar la gobernanza del sistema de 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 2020³¹. 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.

Respecto a la gobernanza de organismos reguladores, el país contaba con cuatro compromisos. Para este tema, se reportó la expedición del Decreto 1817 de 2015, modificado por el Decreto 226 de 2026, el cual establece los requisitos previstos en el artículo 2.2.2.4.2 del Decreto 1083 de para ser Superintendente Financiero, de Sociedades y de Industria y Comercio. 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 Departamento Administrativo de la Función Pública (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 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 acerca de las recomendaciones y compromisos posacceso 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.

³¹ 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.

En el año 2026, Colombia rindió el segundo informe en relación con los compromisos pendientes postacceso del Comité de Política Regulatoria. En cuanto a los compromisos pendientes relacionados con consulta pública, Colombia reportó el cumplimiento de la obligatoriedad de la consulta pública para las instituciones del nivel nacional mediante la modificación del Decreto 1081 de 2015. Asimismo, en relación con la incorporación del principio de proporcionalidad, se informó la modificación del Decreto 1074 de 2015, la cual busca que, a través de una calculadora de Análisis de Impacto Normativo (AIN), puedan identificarse las normas de mayor o menor impacto y definirse, en consecuencia, los términos de consulta pública aplicables. Por otro lado, en lo referente a la gobernanza de los organismos reguladores, se reportó la suscripción de un memorando de entendimiento entre superintendencias y comisiones de regulación, en cumplimiento del compromiso relacionado con la revisión de los arreglos institucionales y el funcionamiento de las superintendencias. Asimismo, se reportó la Sentencia C-048 de 2024, en la cual se desarrollan las características de independencia de la CREG, dando por cumplido el compromiso de revisar el nombramiento de los miembros de los directorios de las comisiones de regulación. Finalmente, la jurisprudencia relevante y las distintas encuestas realizadas por el DNP fueron reportadas como evidencia del cumplimiento del compromiso de revisar los roles de los órganos de control, con el fin de prevenir su interferencia en las decisiones de las superintendencias y comisiones de regulación. En consecuencia, los cinco compromisos pendientes de Colombia en materia regulatoria fueron dados por cumplidos durante la sesión del Comité de Política Regulatoria del 14 de abril de 2026.

A pesar de los avances alcanzados en la adopción de estándares internacionales en materia de política regulatoria, el país aún enfrenta retos importantes para consolidar el cumplimiento y continua implementación de los compromisos adquiridos ante el Comité de Política Regulatoria de la OCDE. En particular, persisten desafíos asociados a la implementación sistemática de herramientas como el análisis de impacto normativo, la consulta pública y el fortalecimiento de la gobernanza de los organismos reguladores, así como a la generación de capacidades institucionales y la adopción homogénea de estas prácticas en los distintos niveles de gobierno. En este contexto, resulta necesario continuar fortaleciendo la PMN mediante acciones que permitan cerrar estas brechas, asegurar la sostenibilidad de los avances alcanzados y consolidar un enfoque integral de calidad regulatoria alineado con estándares internacionales, en articulación con las dinámicas y necesidades propias del país.

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, lo cual afecta 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 (2025a) 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, en el proceso de elaboración de normas, a quienes se ven afectados por estas, 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*)³² y la prospectiva estratégica (*strategic*

³² 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.

foresight)³³, para anticipar riesgos y tendencias futuras y asegurar la capacidad de respuesta ante circunstancias cambiantes (OCDE, 2025a). 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.

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 con la promoción del 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 y 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, fortalecer el marco regulatorio y mejorar su capacidad para adaptarse a las demandas sociales y económicas cambiantes.

³³ 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 de imaginar múltiples consecuencias posibles no lineales.

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, 2022a) al proponer 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 y que asegure 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.

Así mismo, el PND establece que la implementación de evaluaciones *ex ante* y *ex post*, así como las 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 y promueve 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 pretende direccionar en el presente documento (DNP, 2022a).

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 la promoción de un desarrollo económico más inclusivo y sostenible (DNP, 2022a), 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 2022-2026 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, a partir de las bases del PND se establece la consolidación de un marco normativo que responda a las necesidades del presente y que sea capaz de adaptarse a futuros desafíos. La Política de Gobernanza Normativa se encuentra 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, 2022a). Este Documento CONPES responde directamente a ese mandato y reafirma el papel estratégico de la PMN en la transformación del Estado y en la garantía de los derechos.

Finalmente, se destacan las brechas persistentes en las capacidades de la producción normativa de las entidades territoriales. En distintos estudios y documentos (DNP, 2022c; 2024; 2025b), se han diagnosticado las falencias en el fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales para la asunción de la autonomía y las competencias territoriales, ya que existen lineamientos desde las entidades nacionales, pero sin un plan adecuado y diferenciado para dicho fortalecimiento. Así, este documento plantea orientar a las entidades hacia la mejora de su producción normativa a fin de cerrar brechas en materia de capacidades para asumir dicha competencia, de manera que las normas contribuyan “a la equidad, la inclusión social, al cierre de brechas en la provisión de servicios a los ciudadanos y a la eficiencia en el gasto público territorial” (DNP, 2025b). Por esta razón, y en atención al principio de coordinación y de respeto al principio de autonomía de las entidades territoriales, este documento prevé la inclusión transversal de acciones que redunden en el fortalecimiento de capacidades de las entidades del orden territorial.

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 y 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 instrumentos de los que dispone el Estado para intervenir en la sociedad y están entre 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, lo cual las convierte 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 al promover 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 CGR. 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 CGR, en tanto define etapas y herramientas para producir la norma y permite 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 PMN* del MIPG³⁴. Este ciclo se compone de siete etapas 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*.

Figura 1. Fases del ciclo de gobernanza regulatoria



Fuente: DAFP (2023b).

³⁴ 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 el bienestar social y el desarrollo productivo en el país.

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 el 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 las 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 la legitimidad, a la planeación estratégica de las disposiciones normativas que se desarrollarán en las fases posteriores y a contener de manera inicial la proliferación de normas en el ciclo de producción normativa.

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 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 para evitar 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 y a la identificación de efectos no reconocidos, 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, 2023b).

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 y capacidades, y 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: la etapa de publicación y divulgación. En esta fase, la norma adquiere validez y fuerza obligatoria con su publicación y se garantiza el derecho de acceso a la información pública y el cumplimiento del 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-Juriscol.

Una vez completada la sexta fase, inicia la implementación de la normativa que se vincula directamente con la séptima etapa del CGR: 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 abarcar 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 y ofrece 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:

- (i) **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.
- (ii) **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.
- (iii) **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 sus resultados.
- (iv) **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 destacar que la simplificación no se reduce únicamente a la disminución o eliminación de una 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, lo cual permite 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 et al. (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, lo cual asegura su pertinencia y sostenibilidad en el tiempo.

La capacidad prospectiva y la flexibilidad son otros aspectos fundamentales de la calidad normativa. Gunningham y 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 la vigencia de las normas a lo largo del tiempo, especialmente en contextos de alta incertidumbre o transformación estructural. En línea con lo anterior, Radaelli y 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 (2011b), 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 y 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 (2011b) 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 a 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 por cuanto las capacidades institucionales robustas garantizan procesos consistentes de formulación y seguimiento, así como articulación efectiva entre niveles de gobierno. En este sentido, Radaelli y 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).

Así mismo, la evaluación constante es indispensable para mantener la efectividad y legitimidad normativa. Coglianese (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 para garantizar que las normas se mantengan alineadas con los objetivos originales y con las necesidades emergentes de la sociedad. Un aspecto clave en ello es el uso de indicadores claros y

específicos para evaluar la calidad normativa. Radaelli y De Francesco (2007) destacan que el desarrollo de indicadores específicos ayuda a los reguladores a monitorear el desempeño y hacer ajustes necesarios para asegurar 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, ya que alinea 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 y mantener 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 ello, se debe considerar los siguientes criterios:

- (i) **Equilibrio y flexibilidad:** Baldwin et al. (2012) 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 y permite modificaciones para mantenerse relevante.
- (ii) **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 et al. (2012).
- (iii) **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, aspecto en el cual destaca la importancia de la coordinación entre los reguladores.
- (iv) **Enfoque basado en evidencia:** La OCDE y Coglianese (2012) 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.

- (v) **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.
- (vi) **Apoyo institucional y adaptabilidad:** Radaelli y De Francesco (2007) destacan la necesidad de un fuerte apoyo institucional y la adaptabilidad de las normas para mantener su relevancia y eficacia en un entorno cambiante.
- (vii) **Rendición de cuentas y transparencia:** Coglianesi (2012) y Gunningham y Sinclair (2017) enfatizan la importancia de la rendición de cuentas y la transparencia para mantener la calidad normativa y asegurar que las normas sean percibidas como justas y efectivas.
- (viii) **Mandato:** Se refiere a la autoridad legal y la 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 sean respetadas por las partes involucradas.
- (ix) **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.
- (x) **Experticia:** La experticia se refiere al conocimiento técnico y la experiencia necesaria para desarrollar y aplicar regulaciones efectivas. Un regulador debe contar con 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.
- (xi) **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 y minimizar los costos administrativos y de cumplimiento, así como evitar normas innecesariamente complejas o gravosas.

3.3. Innovación en el proceso de producción normativa

Un aspecto clave por destacar en la mejora de la producción normativa es la **innovación, ya que transforma la manera 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 y que promuevan la eficiencia, inclusión y competitividad. En ese sentido, la OCDE (2025a) señala que los gobiernos de todo el mundo deben actuar para diseñar mejores normas para el futuro que canalicen 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 y su enfoque se basa en el análisis de tendencias, la planificación basada en escenarios y la experimentación controlada. Así mismo, fomenta marcos normativos resilientes, inclusivos y sostenibles, útiles para construir capacidades de respuesta frente a futuros inciertos.

Como soporte de estos enfoques, se han desarrollado mecanismos exploratorios de regulación. Estos instrumentos temporales permiten probar soluciones innovadoras en sectores con alta carga normativa para flexibilizar reglas o procedimientos y facilitar 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 2021, 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 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 beds*. Estos consisten 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, como industria, academia, etcétera (Rosemberg, 2019).

En la misma línea, los *hubs* de innovación financiera son plataformas o herramientas que facilitan la innovación. Fueron 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, y 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 acerca 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 y se da 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 y hace el derecho más accesible y cercano para todos.

Finalmente, las denominadas *sunset clauses* (cláusulas de extinción, de caducidad o 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, reducen la “inflación normativa” y facilitan la simplificación del marco regulatorio. Esto mejora la claridad del sistema legal y reduce las cargas innecesarias para ciudadanos y empresas.

3.4. 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, particularmente en el numeral 8 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 en el que se establece el principio de transparencia, que implica que la actividad administrativa es del dominio público; en ese sentido, toda persona puede conocer las actuaciones de la Administración por regla general. 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: (i) el buen gobierno y (ii) 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 (2025a), 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 esté efectivamente dirigida al público objetivo (OCDE, 2025a).

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, lo cual puede limitar el goce efectivo de derechos de las personas e impactar negativamente el desarrollo productivo del país. En este sentido, la producción normativa que no incorpora criterios adecuados de calidad ni un análisis de las características territoriales ni de sus disparidades en la dinámica y el desarrollo económico genera arreglos que dificultan la eficiencia en la entrega de bienes y servicios (DNP, 2023e). Así mismo, una regulación de baja calidad puede contribuir a la reproducción de exclusiones históricas al no considerar los efectos diferenciados que las normas y sus vacíos pueden generar sobre personas y comunidades con condiciones desiguales de acceso al derecho (Soriano, 1997).

Esta problemática se relaciona principalmente con cuatro causas que, a su vez, estructuran el diagnóstico que se presenta en esta sección: (i) bajos niveles de participación e incidencia de la población en la formulación, expedición e implementación de las normas debido a la baja transparencia en el proceso de producción normativa y el desconocimiento de los actores de interés y sus características; (ii) bajos niveles de identificación de impactos y prospectiva en el proceso de formulación e implementación de la norma; (iii) deficiencias en la articulación y coordinación de los mecanismos de gobernanza de la producción normativa; y (iv) limitadas capacidades institucionales para la producción normativa de calidad.

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

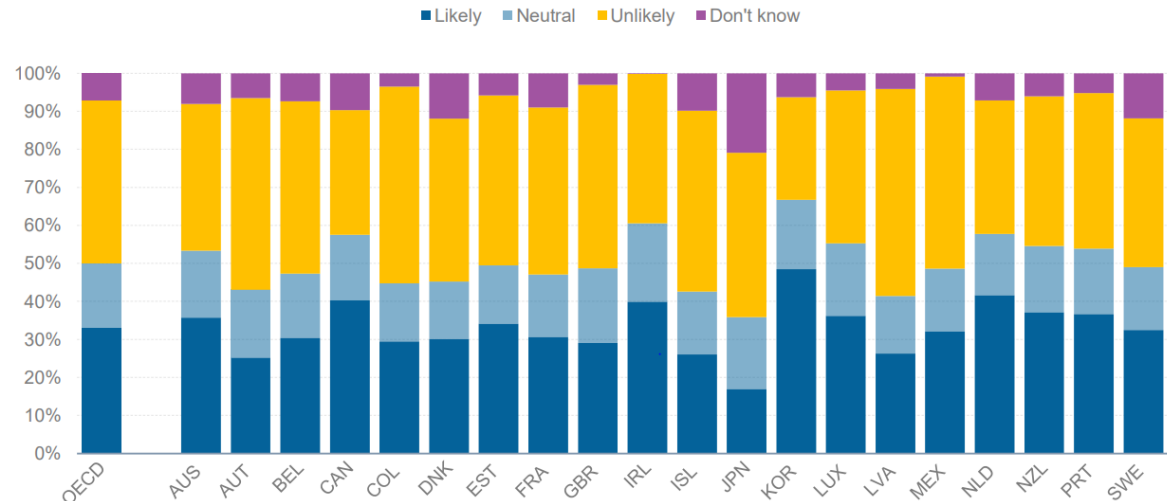
Los bajos niveles de participación ciudadana en el proceso normativo están relacionados con la limitada confianza en el Estado. La evidencia internacional indica que la participación en consultas públicas es limitada. De acuerdo con la encuesta de la OCDE sobre los determinantes de la confianza en las instituciones públicas de América Latina y el Caribe (OCDE, 2025c), solo el 10 % de la población encuestada en los países miembros participó en una consulta pública durante los últimos doce meses, muy por debajo de otras modalidades como el voto en elecciones locales (52 %) o la firma de peticiones (27,9 %). En Colombia, los Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) para el periodo 2021-2024 revelan que el país se ubica por debajo del promedio de la OCDE en participación de las partes interesadas, con rezagos marcados en la adopción sistemática de consultas públicas, la transparencia del proceso y los mecanismos de retroalimentación (OCDE, 2024a). De acuerdo con la encuesta de confianza de la OCDE, para el 2024, el 44 % de las personas tiene baja o nula confianza en el Gobierno nacional debido a la ausencia de respuesta a sus observaciones en la consulta pública por parte de las entidades y pocos espacios para que la ciudadanía pueda involucrarse en el proceso normativo (OCDE, 2024a).

Así mismo, la baja percepción ciudadana sobre la incidencia de su participación en las decisiones del Estado reduce su disposición a involucrarse en el proceso de producción normativa. Según la OCDE (2021), 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, como se evidencia a continuación.

Gráfico 1. Encuesta de probabilidad percibida de que un gobierno adopte opiniones expresadas en una consulta pública



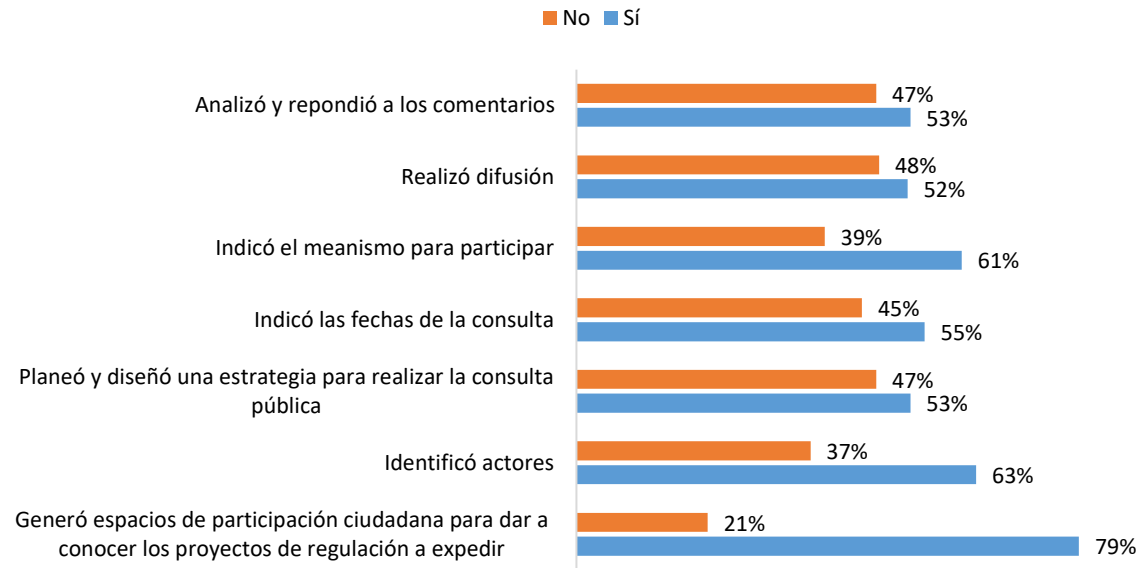
Fuente: OCDE (2021).

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 aplica este mecanismo bajo sus propios procedimientos, sin lineamientos unificados ni criterios técnicos que aseguren medios de participación adecuados según la naturaleza de la norma en consulta. Antes de la expedición del Decreto 0385 de 2026, el país contaba con disposiciones dispersas sobre tiempos y condiciones de consulta para determinados instrumentos regulatorios expedidos por el Ejecutivo y para la agenda regulatoria, sin que existieran estándares generales aplicables de manera uniforme a todos los proyectos normativos. Por ejemplo, el Decreto 1081 de 2015 establecía términos para proyectos con firma presidencial y agendas regulatorias; el Decreto 2696 de 2004 definía plazos para las comisiones de regulación; y el Decreto 1468 de 2020 regulaba los tiempos de consulta para los Análisis de Impacto Normativo de reglamentos técnicos. No obstante, estos lineamientos no cobijaban de manera uniforme otros instrumentos regulatorios expedidos por el Ejecutivo, como las resoluciones de carácter general. En este contexto, el Decreto 385 de 2026 integró y estandarizó disposiciones aplicables a los proyectos normativos expedidos por el Ejecutivo y a la agenda regulatoria, incluyendo términos mínimos de consulta, reglas de divulgación, informes de

observaciones y respuestas, así como republicación en caso de modificaciones sustanciales. Sin embargo, al tratarse de una regulación recientemente expedida, aún se requieren procesos de implementación y fortalecimiento institucional para materializar sus disposiciones. En consecuencia, persisten desafíos asociados a la calidad e incidencia efectiva de la participación ciudadana. En la práctica, buena parte de las consultas públicas continúan limitándose al cumplimiento formal de requisitos procedimentales, sin garantizar plenamente procesos amplios, informados y con capacidad real de influir en las decisiones regulatorias.

En ese sentido, persiste una brecha significativa entre el cumplimiento formal del deber de la 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 y afecta la legitimidad, representatividad y calidad de las normas.

Gráfico 2. Consulta pública de 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. Según 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. Si bien el país ha desarrollado instrumentos para fomentar la transparencia, como la Ley 1712 de 2014 y el Sucop, su aplicación presenta limitaciones importantes. Antes de la expedición del Decreto 0385 de 2026, una de las principales debilidades consistía en la ausencia de obligatoriedad del uso del Sucop para las entidades de la rama ejecutiva, lo que derivaba en procesos de consulta pública dispersos entre diferentes páginas institucionales y con niveles heterogéneos de información y trazabilidad. Aunque el Decreto 0385 de 2026 estableció el uso obligatorio del Sucop para los proyectos normativos expedidos por el Ejecutivo nacional y la agenda regulatoria, persisten retos asociados a su implementación gradual, la calidad y completitud de la información publicada, y la apropiación de la herramienta por parte de las entidades. Adicionalmente, aunque la Ley 1712 de 2014 debe ser aplicada por todas las entidades, las páginas web institucionales en muchos casos mantienen estructuras y contenidos sobre las consultas públicas que difieren de los lineamientos establecidos. De acuerdo con el Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITA) de la Procuraduría General de la Nación (2025), cinco de seis ministerios evaluados incumplen el Anexo Técnico 2 de la Resolución 1519 de 2020, con niveles de cumplimiento entre el 62 y el 93 %.

Lo anterior se traduce en la ausencia de mecanismos estandarizados que garanticen el acceso oportuno y completo a la información sobre las normas en desarrollo, los actores involucrados en su elaboración y los aportes recibidos durante las consultas públicas. De acuerdo con los iREG 2021-2024, Colombia se encuentra por debajo del promedio de la OCDE en transparencia del proceso regulatorio, particularmente en la publicación sistemática de información sobre consultas públicas y en la retroalimentación de los aportes ciudadanos (OCDE, 2024a). Esta falta de transparencia dificulta que la ciudadanía y las partes interesadas hagan seguimiento al proceso normativo y exijan rendición de cuentas sobre las decisiones regulatorias.

El uso del Sucop es limitado, lo que contribuye a la baja transparencia en el proceso de producción normativa. Aunque el DNP ha promovido su institucionalización como

herramienta para centralizar los procesos de consulta pública, su adopción sigue siendo baja. El Sucop ofrece una ventaja significativa frente a las páginas web institucionales: permite que toda la información asociada a una consulta (documentos soporte, formatos estandarizados y aportes recibidos) se encuentre concentrada en un solo enlace por proceso, lo cual facilita el acceso y el seguimiento ciudadano. Sin embargo, hasta el 24 de abril de 2026, solo 53 entidades a nivel nacional y territorial han utilizado la plataforma para realizar consultas públicas, con un total de 1.305 procesos (DNP, 2026c). Esta cifra contrasta con las 202 entidades (139 territoriales y 63 nacionales) que están obligadas a aplicar la PMN (DNP, 2026c), lo que significa que solo el 26 % de las entidades ha adoptado la herramienta. Este bajo uso evidencia una oportunidad desaprovechada para contar con un canal transparente que centralice la información normativa de manera estandarizada, facilite el seguimiento ciudadano y fortalezca la rendición de cuentas en los procesos regulatorios.

Adicionalmente, 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 medición de desempeño institucional busca conocer el nivel de desempeño de las entidades públicas y su avance en el tiempo e identifica fortalezas y debilidades, así como las entidades con mejor desempeño (DAFP, 2026). Sin embargo, de acuerdo con el documento metodológico de la operación estadística de medición del desempeño institucional del DAFP, los mecanismos para la evaluación de la medición se llevan a cabo a través de mediciones periódicas, mecanismos de autoevaluación, planes de mejoramiento y algunas auditorías (DAFP, 2026). De acuerdo con lo anterior, hay ausencia de un análisis que permita procesar y comparar los resultados de la medición por política, lo cual dificulta el diseño de acciones orientadas a fortalecer la transparencia en la producción normativa.

De otro lado, aunque la normativa 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 2011 establece el deber de consulta de los actos administrativos de carácter general y abstracto, lo cual 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. Sin embargo, y a pesar de que la omisión de esta etapa puede acarrear la nulidad de los actos administrativos, de acuerdo con la OCDE actualmente solo el 33 % de sus miembros proporciona retroalimentación directa a las partes interesadas (OCDE, 2025c). Para Colombia, la misma organización ha señalado que, aunque en algunos instrumentos regulatorios existen plazos definidos para el análisis y respuesta de comentarios recibidos durante la consulta pública, no hay claridad general sobre su tratamiento. Igualmente, indica

que es necesario poner a disposición de la ciudadanía las respuestas de comentarios, así como las decisiones adoptadas durante el proceso normativo, esto de la mano con la ausencia de una función de supervisión regulatoria (OCDE, 2014). Así, la falta de claridad, supervisión y mecanismos sistemáticos de retroalimentación limita la trazabilidad del proceso de participación, dificulta conocer cómo los ciudadanos pueden influir en las decisiones regulatorias y, además, reduce la transparencia del proceso normativo, lo que puede desincentivar que la ciudadanía vuelva a participar.

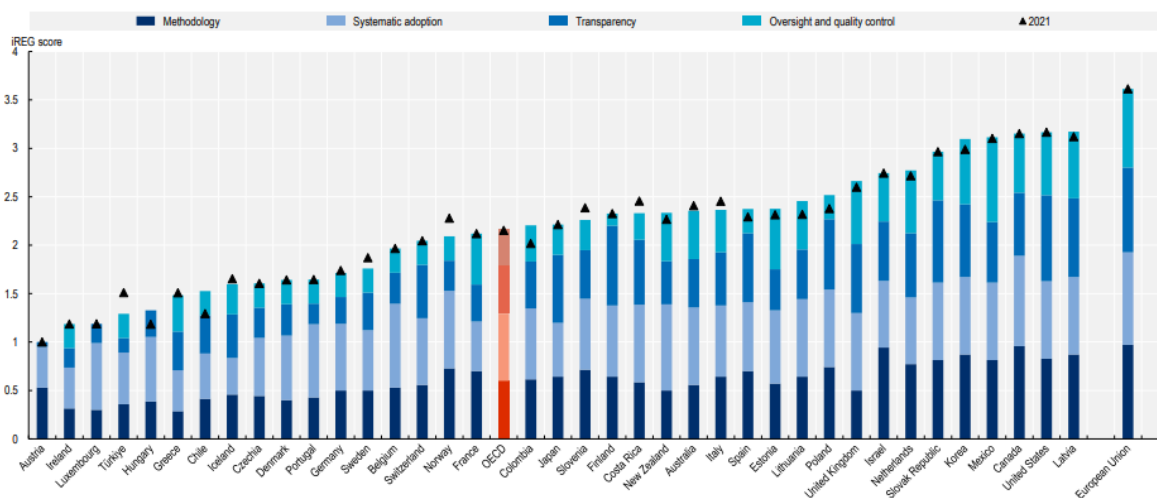
En Colombia, en la fase de retroalimentación de los comentarios recibidos durante los procesos de consulta pública, se identifican deficiencias significativas. De acuerdo con los resultados del Furag 2024, si bien una proporción importante de entidades reportó acciones relacionadas con la participación de actores, tales como indicar el mecanismo de su participación (61 %) o identificar cuáles son aquellos de interés (63 %), persisten deficiencias relacionadas con la revisión, análisis y respuesta de los comentarios formulados por los diferentes actores. Esto se ve reflejado en que el 47 % de las entidades afirmó no haber respondido los comentarios recibidos en los procesos de consulta pública (DAFP, 2025), lo cual reduce los niveles de transparencia del proceso de producción normativa.

Esta situación se alinea con los bajos niveles de control de calidad de la participación en Colombia, según los resultados del iREG³⁵. De acuerdo con dicho informe, el país obtiene un puntaje aproximado de 2,2 sobre 4 en el índice iREG en el componente de participación de actores interesados en la formulación de regulación subordinada³⁶, ubicándose por debajo del promedio de los países miembros de la OCDE (OCDE, 2025a). En particular, y como se muestra en el Gráfico 3, el componente de control de calidad revela una brecha crítica. En parte, lo anterior se explica porque Colombia, hasta la expedición del Decreto 385 de 2026, no contaba con mecanismos efectivos y generalizados que aseguren que los ciudadanos reciban información sobre cómo fueron considerados sus aportes durante las consultas públicas o las razones por las cuales no fueron acogidos. Como resultado, el país se mantiene rezagado frente a los estándares internacionales, con un modelo de consulta que, al no garantizar retroalimentación ni rendición de cuentas sistemática, debilita la legitimidad de las decisiones públicas y profundiza la desconfianza ciudadana en los procesos regulatorios.

³⁵ El índice iREG (por las siglas en inglés de *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.

³⁶ Son normas de carácter general que desarrollan o complementan leyes aprobadas por el poder legislativo y que son emitidas por el poder ejecutivo en el ejercicio de sus competencias reglamentarias, es decir, actos administrativos de carácter general y abstracto.

Gráfico 3. Participación de las partes interesadas en el desarrollo de regulaciones subordinadas entre 2021 y 2024



Fuente: OCDE (2025a).

Respecto al tiempo de consulta pública dispuesto por las entidades, se evidencia un incipiente compromiso institucional para garantizar procesos de consulta más significativos en la producción normativa. La OCDE (2025a) 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. Sin embargo, 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; un 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 cuál fue el tiempo durante el cual realizaron procesos de consulta pública. 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 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, pues 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.

Además, en materia de tiempos de consulta pública, Colombia está avanzando en el cumplimiento del compromiso posacceso a la 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, 2025a). Sin embargo, de acuerdo con la normativa vigente en la práctica, no existen parámetros o lineamientos que permitan ajustar los tiempos de consulta en función del tipo de norma y del grado de afectación a los grupos de interés o del impacto (Fuente: elaborado con base en revisión normativa realizada por la Subdirección de Gobierno y Asuntos Internacionales del DNP, 2024 a 2026).

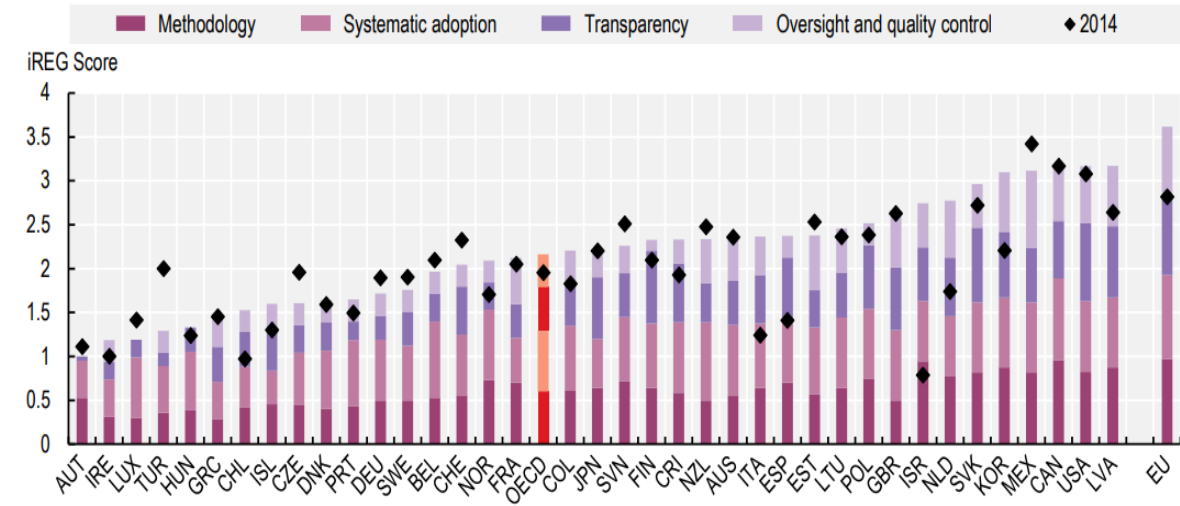
Finalmente, a las debilidades en los tiempos de consulta se suman limitaciones en la calidad y accesibilidad de su divulgación, lo cual restringe aún más su capacidad de generar una participación significativa. Según los resultados del Furag del 2024, el 88 % de las entidades territoriales y el 74 % 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 se ve limitado en términos cuantitativos 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. (Fuente: elaborado de acuerdo con la información recolectada en socializaciones de la PMN y consulta pública realizada por la Subdirección de Gobierno y Asuntos Internacionales 2023 a 2026). En conclusión, 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.

4.1.2. Limitado conocimiento 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 (2025a), los gobiernos deben adoptar medidas que permitan evaluar cómo las normas afectan 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, pues, 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). Aunque entre 2014 y 2024 Colombia ha mostrado avances en la participación de actores interesados en la formulación de regulación subordinada al pasar de cerca de 1,1 a 2,2 puntos en el índice iREG de la OCDE, el país aún se mantiene por debajo del promedio de los miembros de la Organización (OCDE, 2025b).

Gráfico 4. Participación de las partes interesadas en las regulaciones subordinadas entre 2014 y 2024



Fuente: OCDE (2025b).

El desconocimiento de actores de interés y sus características contrasta con los resultados reportados en el Furag entre 2022 y 2024. De acuerdo con los resultados obtenidos para el componente de PMN en el Furag 2024, que están asociados a la consulta pública de las normas (relevantes para entender cómo este ejercicio realizado de forma transversal a las etapas del CGR interviene directamente con los actores), se identificó que solo el 37 % de las entidades declaró identificar actores en sus procesos de consulta pública, mientras que el 63 % no lo hizo (DAFP, 2025). En este sentido, únicamente el 47 % planeó y diseñó una estrategia para realizar la consulta pública (que identifique, entre otros, cuáles actores harán parte del proceso), el 45 % indicó las fechas de la consulta, el 48 % realizó difusión de la consulta a los distintos tipos de actores, el 39 % indicó el mecanismo para participar y apenas el 21 % generó espacios de participación ciudadana para dar a conocer los proyectos de regulación por expedir (DAFP, 2025). Estos bajos porcentajes evidencian

que la mayoría de las entidades no cuenta con procesos estructurados para identificar y convocar adecuadamente a los actores relevantes en sus procesos normativos.

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 planeación, diseño y evaluación normativa. En 2024, a nivel nacional apenas el 56 % de las entidades indicaron aplicar herramientas de diseño, 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 e ignoran impactos colaterales o no deseados (Kurniawan et al., 2017), lo cual propicia la aparición de obstáculos para la competitividad (Pinilla, 2021) e induce a la inseguridad jurídica y la alta litigiosidad por cuenta de regulaciones expedidas con motivaciones imprecisas o injustificadas (Carrigan et al., 2024).

En Colombia, los efectos de una norma mal diseñada se evidencian en la necesidad de adoptar estrategias correctivas como *Estado Simple, Colombia Ágil*. Mediante esta estrategia se ejecutaron más de 4.000 intervenciones normativas, que incluyeron la eliminación de normas obsoletas, la racionalización de trámites y la remoción de barreras innecesarias. Estas acciones generaron ahorros superiores a los 276.590 millones de pesos, lo que da cuenta del costo evitado³⁷ y de la magnitud del impacto de las deficiencias regulatorias acumuladas (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2021). 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 USD 1.143 millones en el Reino Unido (OCDE, 2011a).

Las falencias en la elaboración de los análisis *ex ante* de impactos 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 el desarrollo y la innovación de manera efectiva. Aunque el país aún no cuenta con una

³⁷ Estudios o análisis técnicos como la aplicación del AIN, memoria justificativa y evaluación *ex post*.

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, 2021b).

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 buena parte de las normas con efectos significativos sobre la economía, la competencia o los derechos ciudadanos no sean evaluadas o anticipen dichos efectos. En la práctica, hasta la reciente expedición del Decreto 385 de 2026 que amplió la aplicación del AIN a proyectos específicos de regulación expedidos con fundamento en la facultad reglamentaria presidencial, el AIN solamente ha sido 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 y representan el 0,11 % del total de las normas sustanciales que registra el Observatorio de Mejora Normativa (DNP, 2025c). 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 implementación de la planeación normativa está enfocada en obligar a las entidades a establecer una agenda regulatoria anual, más que en evaluar su contenido a efectos de prevenir la proliferación normativa en el país. La agenda regulatoria como herramienta de planeación normativa cumple con un papel estratégico, entre otros, para contener la proliferación de normas mediante el sometimiento a la consulta pública de las posibles disposiciones regulatorias que se expedirán por parte de las entidades (DNP, 2025a); no obstante, ese papel estratégico no se concreta en la práctica. Si bien actualmente en la normatividad existen exigencias para publicar las agendas regulatorias por parte de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, no existe en la norma un procedimiento de revisión o evaluación sobre el contenido normativo indicado en la agenda más allá de su sometimiento a la consulta pública. Según lo dispuesto en la Resolución 371 de 2020³⁸ del DAFP, mediante la cual se reglamentó el formato de agenda regulatoria al cual se hace referencia en el párrafo del artículo 2.1.2.1.20 del Decreto 1081 de 2015, se estableció como obligación la remisión de la copia de las agendas regulatorias de los ministerios y departamentos administrativos cabeza de sector a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República dentro de los primeros cinco días del mes de enero. No obstante, no se describe

³⁸ Por medio de la cual se adoptan los formatos de agenda regulatoria, memoria justificativa e informe global de observaciones que deben adoptar las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional.

una exigencia puntual de revisión del contenido normativo que se va a emitir por parte de la Secretaría Jurídica de Presidencia u otras oficinas jurídicas que evalúen la pertinencia de la expedición de las normas planeadas.

Así, con herramientas limitadas que contengan y evalúen oportunamente la necesidad y pertinencia de la expedición normativa, el país se expone a la persistencia de la proliferación normativa. Según el Observatorio de Mejora Normativa (DNP, 2023b), en 2023 se expedieron 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, pues, aunque no existe un estándar internacional que fije un número “ideal” de normas al día, 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. Los 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.

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 de la OCDE de perspectivas de política regulatoria (OCDE, 2025a). El informe, que evalúa las exigencias de evaluación de impactos de las normas en diferentes niveles, está compuesto por varias dimensiones. Los resultados, para el caso de Colombia, señalan en la dimensión “Ciudadanía” 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 cuanto a 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 el país no identifica de forma coordinada ni transversal los impactos normativos asociados a la innovación, lo que reduce la capacidad prospectiva del Estado y dificulta su adaptación a contextos dinámicos (OCDE, 2025a).

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 jurídicos. 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, 2023a), 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 institucional se presenta en un entorno de elevada litigiosidad: a 2025, se reportan 2.489 procesos judiciales relacionados con nulidad de actos administrativos de carácter general por no cumplir con los requisitos de validez que contempla el ordenamiento jurídico, situación que representa pretensiones por un total de 410.000 millones de pesos (ANDJE, 2026). Este contexto destaca 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 cuenta con lineamientos técnicos incipientes que orienten su construcción y desarrollo integral. Si bien 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, hasta la reciente expedición del Decreto 385 de 2026, se ha contado con la ausencia de directrices específicas para su formulación y publicación, lo que ha dificultado la elaboración de esta herramienta de planeación normativa tanto en las entidades obligadas como en aquellas que la han adoptado voluntariamente como buena práctica (Fuente: elaborado con base en asistencias técnicas realizadas por la Subdirección de Gobierno y Asuntos Internacionales del DNP, 2019 a 2025).

Adicionalmente, existen otras debilidades *ex ante* del proceso de formulación de normas que 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 o evidencia que permita 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 2024, solo el 56 % de las entidades nacionales y 30 % de las territoriales utilizan herramientas de diseño como el AIN, la memoria justificativa o la manifestación de impacto regulatorio, por lo que el uso limitado de estas herramientas para identificar los impactos de la disposición jurídica representa una debilidad en el diseño normativo (DAFP, 2024).

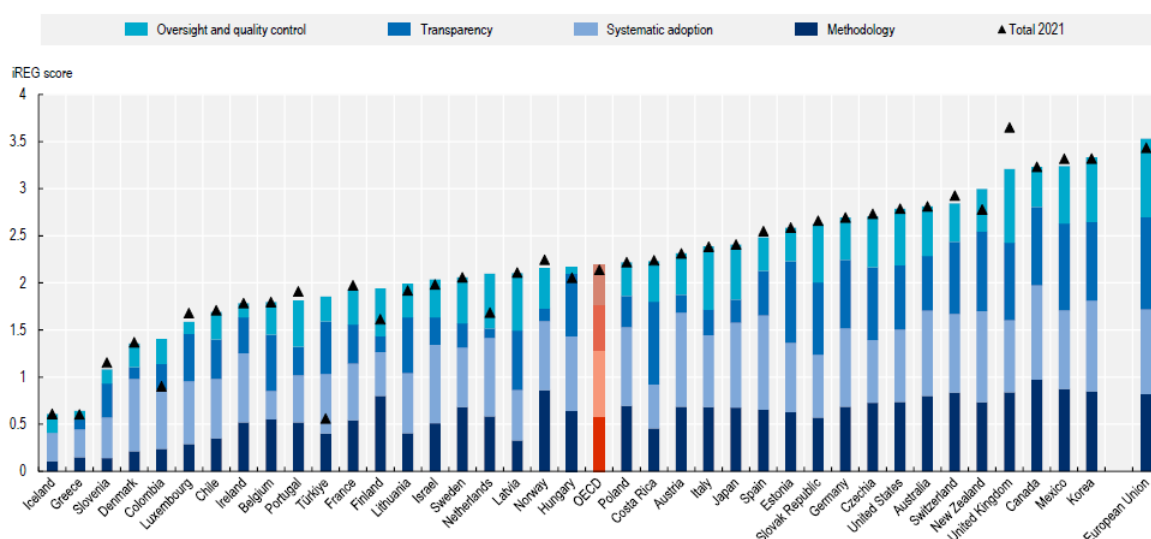
Respecto al AIN, si bien posee un punto de control en el concepto metodológico por parte del DNP, hasta la expedición del Decreto 385 de 2026, solo se aplica de manera reglamentaria a un subconjunto menor de los actos administrativos de carácter general y abstracto: los reglamentos técnicos. Esto es 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 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) (Fuente: elaborado con base en datos suministrados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2024).

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, 2025a), el indicador compuesto del AIN contiene cuatro categorías con la misma ponderación: (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 en cuanto a la aplicación reglamentaria, el diseño de puntos de control, la transparencia y el diseño de metodologías para el uso del AIN, con resultados especialmente bajos en las dimensiones de metodología, adopción sistemática y transparencia³⁹. Tal situación se presenta teniendo en consideración que, si bien Colombia aplica de manera reglamentaria el uso del AIN, esta situación se da para un grupo muy pequeño de regulaciones. En este sentido, la capacidad limitada en materia reglamentaria que posee el DNP ha impedido que puedan incorporarse controles más precisos que fortalezcan la transparencia del proceso del AIN, tales como exigir una participación mínima de grupos o partes de interés, establecer una reglamentación sobre el procedimiento de recepción y respuesta a comentarios en procesos de consulta pública de AIN y diseñar mecanismos de trazabilidad que permitan vincular las conclusiones de los documentos de AIN con las regulaciones que se pretendan expedir con fundamento en dichos resultados, entre otras (Fuente: elaborado con base en asistencias técnicas realizadas por la Subdirección de Gobierno y Asuntos Internacionales del DNP, 2019 a 2025).

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, 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 cuanto a la revisión y evaluación periódica de regulaciones.

³⁹ La puntuación máxima para cada categoría es 1. La puntuación total oscila entre 0 y 4.

Gráfico 5. Uso de AIN en normas subordinadas entre 2021 y 2024



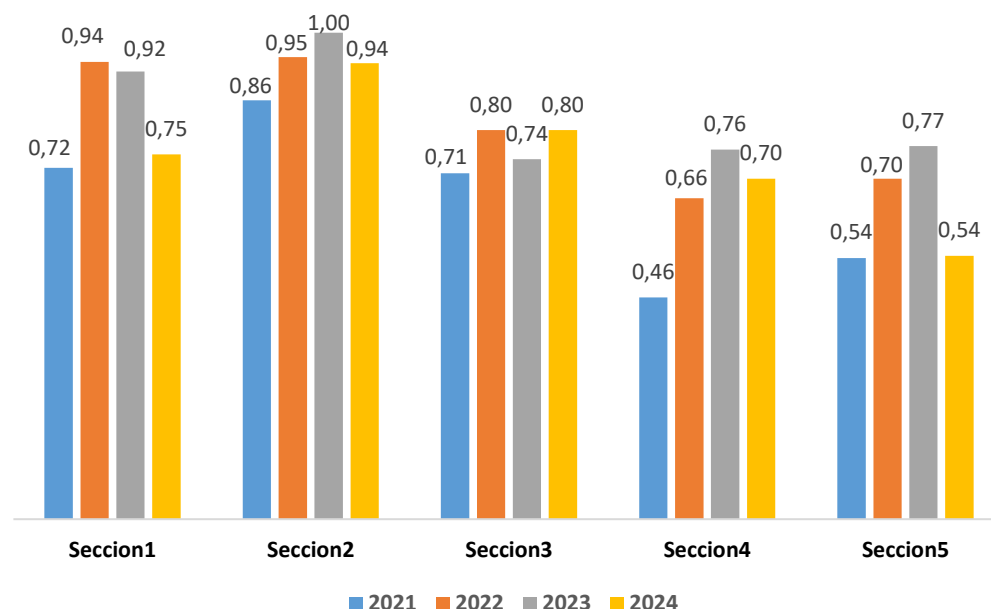
Fuente: OCDE (2025a).

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 técnicos⁴⁰, 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 Gráfico 6, frente a la rúbrica de AIN simple⁴¹, 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 2023 y el 2024 para todas las secciones de este tipo de documentos.

⁴⁰ De conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.1.7.6.5. del Decreto 1074 de 2015.

⁴¹ 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 6. Evaluación metodológica de AIN simple por parte del DNP entre 2021 y 2024

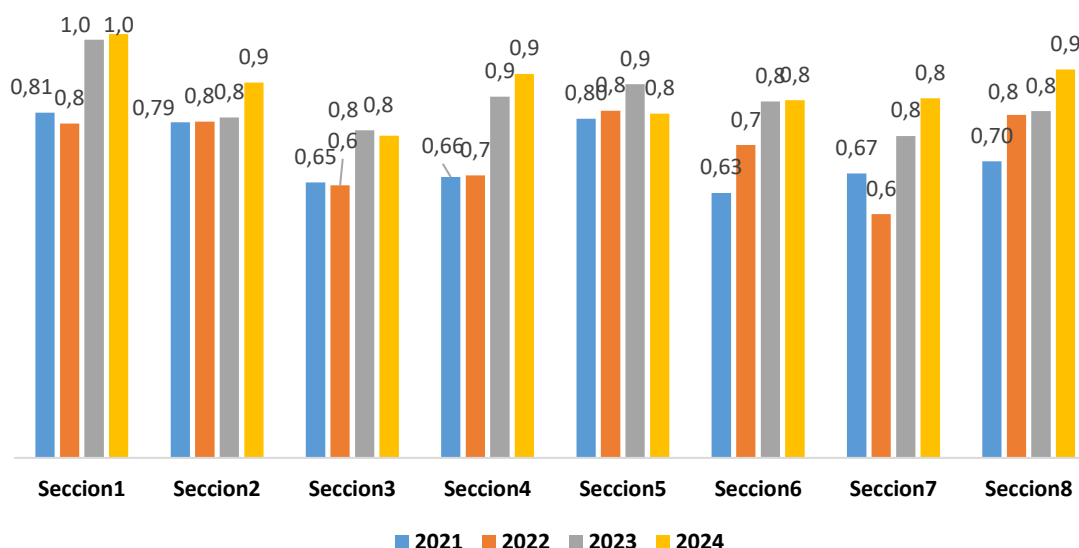


Fuente: DNP (2025).

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, verificable a través de la rúbrica⁴², 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), 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 y análisis de tasas de cumplimiento, entre otros.

⁴² 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 7. Evaluación metodológica de AIN completo por parte del DNP, 2021-2024



Fuente: DNP (2025).

Ahora bien, en cuanto a los estudios técnico-económicos sobre la incidencia en la libre competencia, si bien son un insumo robusto, desconocen otros estudios exigidos como soporte de los proyectos normativos, lo cual genera 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*, en la cual se indica que todos los documentos que soporten los proyectos normativos deben abordar unas etapas metodológicas⁴³. De las etapas que deben desarrollarse, se destacan aquellas que guardan semejanza con otros estudios técnico-

⁴³ 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) explicación económica y técnica de los elementos que conforman la intervención regulatoria, (vii) medición del impacto esperado de la intervención regulatoria en los mercados, en los agentes económicos que lo conforman y en su dinámica competitiva, (viii) 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.

económicos⁴⁴, sobre todo en la valoración de impactos. En este caso, entidades y autoridades de la Administración pública desconocen este tipo de documentos y requisitos, situación que (i) genera riesgos jurídicos en materia de cumplimiento de exigencias reglamentarias y de motivación de los actos administrativos de carácter general y (ii) genera desgastes administrativos y mal uso de recursos por cuenta de la exigencia de nuevos requisitos que podrían estar cubiertos por los documentos exigibles y reglamentarios en la actualidad (Fuente: elaborado con base en información suministrada por la Delegatura de Protección de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, 2021 a 2022).

Así mismo, la manifestación de impacto regulatorio (MIR), utilizada para la creación y modificación de trámites y otras operaciones administrativas, no se encuentra plenamente articulada con las herramientas y lineamientos de la PMN. Esta falta de integración entre las políticas de racionalización de trámites y mejora normativa genera duplicidad de esfuerzos institucionales y limita la efectividad de ambas políticas dado que las herramientas de diseño regulatorio previstas en la PMN no se han articulado de manera sistemática con los procedimientos y objetivos de la política de racionalización de trámites, a pesar de contemplar herramientas de diseño normativo con elementos comunes. Lo anterior se ve reflejado en la inexistencia de instancias o competencias de articulación de las dos políticas. Si bien desde el DNP se ha buscado articular la metodología de la MIR con la política de racionalización de trámites, la eliminación del Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites (Decreto 1499 de 2017) y la atribución de estas nuevas funciones al Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional, una instancia con gran número de funciones y actores, ha dificultado la coordinación de acciones conjuntas de ambas políticas (Fuente: elaborado con base en información suministrada por el DAFP, 2025).

En materia de gestión de 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 (Fuente: elaborado con base en asistencias técnicas realizadas por la Subdirección de Gobierno y Asuntos Internacionales del DNP, 2019 a 2025). Lo anterior representa una necesidad en la PMN de consolidar herramientas que faciliten la producción de normas basadas en evidencia, que respondan a las necesidades de la población y faciliten el análisis de datos

⁴⁴ 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 incluye la obligación de realizar estudios técnicos económicos, así como la manifestación de impacto regulatorio para la creación y modificación de trámites y estudios técnicos que contemplan ítems similares.

para verificar el cumplimiento de los objetivos regulatorios en la etapa de evaluación. De acuerdo con el diagnóstico realizado por la Corporación Andina de Fomento (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).

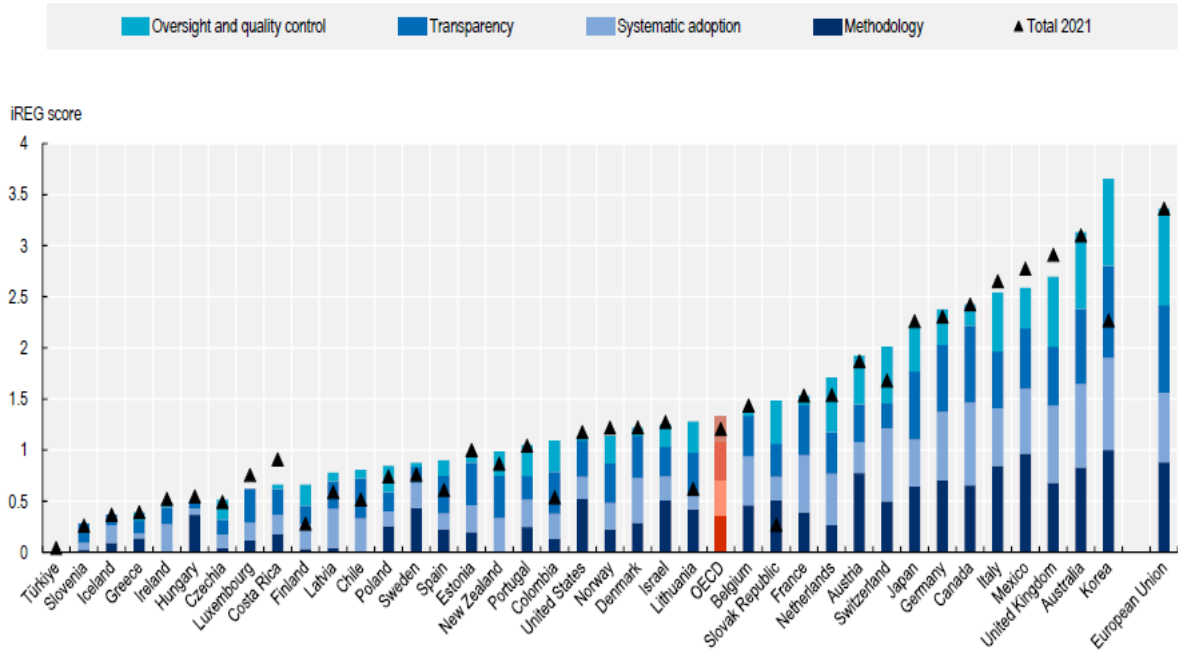
4.2.2. Mecanismos estructurados insuficientes para hacer seguimiento a la implementación de las normas y verificar su cumplimiento

En la actualidad, persiste la insuficiencia de mecanismos estructurados para hacer seguimiento a la implementación de las normas y verificar su cumplimiento. Si bien el CGR de la PMN contempla una etapa exclusiva que evalúa el cumplimiento de los objetivos de la norma, tal como se encuentra concebido en el *Manual de la PMN* (DAFP, 2023b), este no contempla acciones e instrumentos para hacerle seguimiento, control y monitoreo a la implementación normativa, elementos esenciales para fundamentar decisiones de mantener, modificar o eliminar las normas dentro del ordenamiento jurídico. Lo anterior se reitera desde el Documento CONPES 4129 al afirmar, dentro de un marco de seguimiento normativo como habilitador de la actividad económica, que existe una 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 (DNP, 2023d).

En 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 que se aplique 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 regulación 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 las Comisiones de Regulación, 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). Tal situación manifiesta una oportunidad de mejora, considerando que las labores mencionadas anteriormente, en la actualidad y según la normatividad aplicable, son desarrolladas por aproximadamente 22 entidades de un total de 3.976 entidades (0,553 %)

que conforman la rama ejecutiva del poder público, tanto de nivel nacional como territorial, que podrían tener cómo función la capacidad de emitir actos administrativos de carácter general y, por ende, serían susceptibles de aplicar esta y otras herramientas de la PMN. Teniendo en cuenta el bajo ámbito de aplicación, Colombia se encuentra ubicado en 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.

Gráfico 8. Uso de evaluación *ex post* en normas subordinadas, 2021-2024



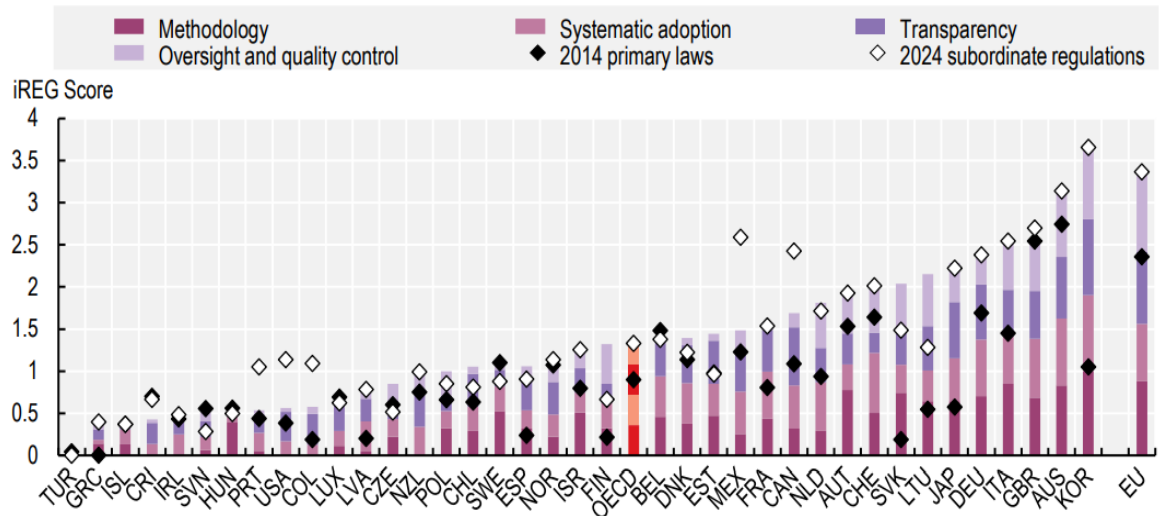
Fuente: OCDE (2025b).

Como se evidencia en la gráfica, Colombia presenta un rezago considerable en la evaluación *ex post* en las regulaciones subordinadas y se ubica en la parte baja del índice IREG. 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 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 (OCDE, 2025b). La información presentada en el inciso anterior, así como 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. De acuerdo con la información

recabada en la Medición de Desempeño Institucional para 2024 (DAFP, 2025), el Índice de Mejora Normativa⁴⁵ muestra una desviación asociada a este último componente, tanto a nivel nacional como territorial, resultado asociado principalmente a las limitaciones en el conocimiento y en la disponibilidad de funcionarios y contratistas de las entidades que asumen de manera residual las obligaciones frente a la institucionalización de la política.

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 la depuración normativa. En el nivel territorial, esta proporción es aún más baja, pues apenas el 27 % de las entidades cuenta con estas herramientas institucionalizadas al interior. 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).

Gráfico 9. Evaluación *ex post* de las leyes primarias (entre 2014 y 2024) y de los reglamentos subordinados (en 2024)



Fuente: OCDE (2025b).

⁴⁵ Compuesto por el promedio simple de los subíndices: (i) planeación y diseño de los actos administrativos de carácter general, (ii) redacción, consulta pública y revisión de los actos administrativos de carácter general y (iii) publicación y evaluación de los actos administrativos.

Así mismo, la figura jurídica de depuración normativa presenta bajos niveles de desarrollo. Según la evaluación de la Medición de Desempeño Institucional de 2024 (DAFP, 2025), 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 regulatoria⁴⁶, y aquellas innovaciones más reconocidas internacionalmente (*sandbox* regulatorios, prototipado, *test beds*, *innovation hubs* y *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, 2025a). Por otra parte, la ausencia de mecanismos de diálogo temprano y espacios de cocreación 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 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,

⁴⁶ Para efectos del uso del concepto, de acuerdo con López (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 antepone este ejercicio al diseño de alternativas de intervención para resolver problemas públicos.

el país podría enfrentar mayores riesgos de diseñar normas con efectos no deseados o con costos regulatorios innecesarios.

Si bien Colombia cuenta con un marco normativo que habilita la implementación de algunos mecanismos de experimentación regulatoria, su utilización por parte de las entidades públicas continúa siendo limitada. En particular, los *sandboxes* regulatorios entendidos como entornos de pruebas controlados y de duración definida que permiten evaluar soluciones innovadoras bajo condiciones previamente establecidas, no se han consolidado como un instrumento de uso común entre las entidades reguladoras. De acuerdo con (World Bank, s.f.) este tipo de instrumentos facilita la adaptación de los marcos regulatorios a nuevas realidades tecnológicas y de mercado, al permitir que innovadores prueben productos, servicios o modelos de negocio en condiciones controladas y bajo criterios de proporcionalidad regulatoria. No obstante, pese a la existencia de referentes como el Decreto 1732 de 2021 y el Decreto 1448 de 2022⁴⁷, la aplicación de mecanismos de experimentación regulatoria distintos a los *sandboxes* regulatorios en el país ha sido reducida. A la fecha, se registran únicamente cuatro experiencias de *sandboxes* 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, cuyos resultados presentan distintos niveles de desarrollo y sistematización.

En Colombia persiste un vacío normativo e institucional respecto a estas prácticas. 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 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 (Banco Interamericano de Desarrollo, 2021).

En particular, el enfoque de *legal design*, que combina diseño centrado en el usuario, lenguaje claro y visualización jurídica para mejorar la comprensión y

⁴⁷ 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.

accesibilidad de las normas, sigue siendo inexistente en la práctica normativa colombiana. La ausencia de marcos que promuevan su uso en la redacción normativa y la elaboración de guías o de 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.

Así mismo, 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 macrotendencias identificadas por el *Informe Nacional de Competitividad 2024-2025*: el cambio tecnológico, el cambio demográfico y el cambio climático (Consejo Privado de Competitividad, 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, lo cual afecta tanto la calidad como la legitimidad de las intervenciones normativas.

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

En Colombia persisten debilidades en la gobernanza de la producción normativa, entendida como la capacidad del Estado de contar con una coordinación efectiva entre las diversas entidades para emitir y evaluar normas bajo la aplicación de lineamientos unificados y obligatorios. Estas debilidades no solo se manifiestan en problemas de coordinación interinstitucional y en la limitada coherencia normativa entre sectores y niveles de gobierno, sino también en la falta de instituciones regulatorias preparadas para abordar desafíos intersectoriales complejos (OCDE, 2025a). 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 en una escala de 0 a 100 puntos, con desempeños particularmente bajos en los pilares de calidad normativa y efectividad del gobierno, en los que se tienen en cuenta factores como la coordinación institucional, ambos estrechamente asociados a la gobernanza normativa. En estos pilares, el país alcanzó puntajes iguales o inferiores a 60, lo que indica no solo un rezago frente a otros países: Colombia se ubica por debajo de al menos el 40 % de los países evaluados en dimensiones clave como la coordinación institucional, la calidad del diseño normativo y la capacidad administrativa para implementar regulaciones. De igual modo, la consistencia de políticas públicas también evidencia un deterioro respecto a los niveles registrados en 2013 y 2018. Estos resultados subrayan la necesidad de mejorar la calidad del marco normativo y fortalecer un entorno institucional más efectivo y coordinado.

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, lo cual afecta desproporcionadamente a las poblaciones más vulnerables y también genera 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).

A pesar de la existencia de instancias formales de coordinación, como el CMN⁴⁸, estas carecen de herramientas eficaces para coordinar la política y sus herramientas. La incorporación de las funciones del CMN dentro de 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 (Fuente: análisis de las actas de las sesiones del CMN realizado por la Subdirección de Gobierno y Asuntos Internacionales, 2023 a 2025). 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, por lo cual deben prestar colaboración activa entre entidades y evitar interferencias en el ejercicio de funciones.

La ineficacia de estos mecanismos de coordinación existentes se manifiesta en la no integración y articulación de las temáticas abordadas en dichas instancias y revela un compromiso más simbólico que sustantivo con la coordinación interinstitucional y, por ende, falta de seguimiento integral de las herramientas de la PMN. 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 DNP (DNP, 2023c), 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. 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. 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.

⁴⁸ Creado a través del Acuerdo 05 de 2018 del Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional y acogido posteriormente por el Comité de Entornos más Competitivos por medio del Decreto 2212 de 2023, "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)".

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 (2025a), 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 ausencia 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.

Aún no existen mecanismos que faciliten la discusión sistemática sobre los avances, retos y dificultades de la PMN en el nivel subnacional. Si bien el DNP ha adelantado esfuerzos para extender la política al orden territorial, a diferencia de otros países de la OCDE, Colombia necesita ampliar la integración de la PMN a niveles subnacionales 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). Mientras que en 2024 las entidades nacionales alcanzan un 92 % de implementación, en el nivel territorial esta cifra apenas llega al 54 % (DAFP, 2025). La adopción de modelos normativos que desconocen la diversidad territorial genera cargas administrativas excesivas y esquemas de intervención poco eficientes, lo cual limita la capacidad del Estado para atender problemas públicos y promover un entorno normativo favorable al desarrollo territorial y la productividad (DNP, 2024).

Existen criterios fragmentados, desarticulados y poco sostenibles que no permiten brindar una visión estratégica nacional en materia normativa. Lo anterior se evidencia ante la ausencia de un marco normativo único y vinculante, que impide que las entidades de la rama ejecutiva apliquen de manera sistemática principios y herramientas de 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, 2022a). 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, equivalentes 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, 2023a). Estas condiciones no solo generan sobre costos 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).

Así, se evidencia que 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 (DNP, 2023d). 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 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 y en 2023 se ubicó 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

En Colombia se evidencia una dispersión y falta de coordinación de competencias, lineamientos y pautas metodológicas en materia de formulación y expedición de normas. El desarrollo de los diferentes componentes de la PMN ha sido distribuido entre múltiples entidades. El DNP tiene a su cargo asuntos relacionados con consulta pública, la emisión de conceptos sobre el AIN y ejerce el 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 DAFP se ocupa de la racionalización de trámites; la Superintendencia de Industria y Comercio vela por que 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. Como resultado, no se ha logrado consolidar orientaciones claras, estandarizadas y ampliamente difundidas para guiar de manera coherente la producción normativa.

Tabla 1. Entidades con responsabilidades en la 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 distribuida y sectorial de las funciones en materia de herramientas normativas, donde cada entidad opera bajo su propio mandato legal y sus propios objetivos, pero carece de un mecanismo transversal para asegurar la calidad y coherencia normativa general. Los limitados 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 reportan el riesgo de tomar decisiones de manera desarticulada. Lo anterior se evidencia a partir de la información brindada por

las distintas entidades que acuden a la Subdirección de Gobierno y Asuntos Internacionales del DNP con el fin de recibir asistencia técnica para la implementación de la PMN. 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 nacionales para la implementación de la PMN. 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 cuanto a los criterios para el análisis de competencias normativas en entidades nacionales, algunas cifras del DNP (2023b) 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. Así mismo, 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 estas también afirman expedir normas con el objetivo de proteger intereses públicos (DNP, 2023b). 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 que las entidades puedan no comprender completamente las implicaciones sistémicas de sus acciones normativas.

Simultáneamente, existe una insuficiente articulación institucional en materia de lineamientos para la producción regulatoria entre entidades nacionales que tengan en cuenta las realidades de las entidades territoriales, lo cual afecta la competitividad del sector productivo y obstaculiza el desarrollo de enfoques integrados para abordar problemáticas complejas. La evidencia es clara: a través de la metodología ArCo⁴⁹, 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, 2023a), 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, lo cual debilita la capacidad institucional de respuesta y exacerba las desigualdades territoriales (DNP, 2023d). A ello se

⁴⁹ 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.

suma la ausencia de lineamientos específicos sobre producción normativa en el nivel territorial que reconozcan las particularidades técnicas, institucionales y de capacidad de gestión de cada entidad, lo cual limita la implementación efectiva de la PMN en todo el territorio nacional.

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

4.3.3. 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, se presenta una marcada fragmentación 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 del 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.

Aunque en Colombia se ha avanzado en la incorporación de herramientas tecnológicas para mayor transparencia, participación y efectividad en los procesos normativos, no todas las entidades utilizan estos sistemas y herramientas o cuentan con la infraestructura necesaria para su implementación. Una muestra de ello es que, si bien desde el Gobierno nacional se cuenta con plataformas como el Sucop, el SUIT y el SUIN,

iniciativas como el Observatorio de Mejora Normativa (OMN) y políticas como la de Gobierno Digital, su uso no es homogéneo entre entidades nacionales y territoriales. Para dar cuenta de manera aproximada de dicha situación, particularmente desde el año 2020 hasta abril de 2026, 35 entidades del nivel nacional y tan solo 18 del nivel territorial utilizan el Sucop.

En particular, el SUIIT presenta limitaciones estructurales de interoperabilidad y de capacidades analíticas. Dicho sistema no reporta funcionalidades en materia de interoperabilidad con otros sistemas de información institucional, como el Sistema Único de Información Normativa (SUIN), y presenta limitaciones en el desarrollo de herramientas analíticas que permitan aprovechar los datos registrados para la toma de decisiones y la identificación de oportunidades de simplificación regulatoria (DAFP, 2015). Adicionalmente, el sistema carece de funcionalidades que integren de manera efectiva la política de racionalización de trámites con los instrumentos de la PMN, lo que restringe su potencial como herramienta de gestión regulatoria integral (DAFP, 2015). Estas limitaciones se explican, en parte, por la insuficiencia de recursos técnicos, humanos y financieros del DAFP, entidad responsable de su administración, de acuerdo con lo manifestado por funcionarios de la Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano.

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 SUIIT (DAFP, 2015), el cual concentra la creación, modificación y eliminación de trámites, que resulta de especial trascendencia teniendo en cuenta que los objetivos principales del OMN son 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 su visualizador carece en la actualidad.

Por otra parte, existen brechas en la adopción y uso de herramientas por parte de las entidades territoriales, lo que impide una relación más eficiente y transparente con los regulados. Según el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2024), 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, tendiente a fortalecer la relación ciudadano-Estado, mejorar la prestación de servicios por parte de las entidades y generar confianza en las instituciones que conforman la Administración pública a través del uso y aprovechamiento de las TIC (Ministerio de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, 2026), el índice promedio para 125 entidades de la rama ejecutiva pertenecientes a 25 sectores fue de 78,3, mientras que para 1.153 entidades

territoriales pertenecientes a 33 departamentos y 1.016 municipios fue de 50,7 (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2025). Estas asimetrías reflejan niveles heterogéneos de adopción y uso de las herramientas por parte de las entidades territoriales, lo cual afecta la eficiencia, la transparencia y la calidad del relacionamiento con los regulados.

Existen limitaciones institucionales de la rama ejecutiva para el desarrollo de inventarios normativos en el país. Lo anterior, a partir de debilidades en la formación de capacidades técnicas y la disponibilidad de personal cualificado para llevar a cabo dicha tarea. Si bien en Colombia el 100 % de las entidades nacionales y el 70,3 % de las entidades territoriales señalaron que cuentan actualmente con un inventario normativo, 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 o de áreas con capacidades para consolidarlo (27,6 %) (DNP, 2022b).

Finalmente, respecto al Sucop, más allá de su función de publicación y recepción de comentarios ciudadanos, este sistema 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 y no establece herramientas que permitan verificar si el proyecto normativo final acogió o no los comentarios de la ciudadanía (DNP, s.f.). 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.

La limitada disponibilidad de información oportuna y accesible sobre los procesos de consulta pública dificulta que los actores de interés participen, accedan al contenido y comprendan el alcance y las implicaciones de las normas en discusión. Según el Furag 2024, solo el 48 % de las entidades evaluadas realizó difusión de las consultas públicas, el 45 % indicó las fechas y únicamente el 39 % señaló los mecanismos para participar, lo cual evidencia deficiencias críticas en la socialización de estos procesos. Adicionalmente, el análisis de las respuestas y evidencias del Furag para la PMN en 2024 revela que, aunque el 96 % de las entidades territoriales y el 77 % de las nacionales reportan haber implementado mecanismos de participación ciudadana, el 34,62 % presenta enlaces inoperantes o sin evidencia de implementación y solo el 38,46 % cuenta con evidencia válida (DAFP, 2025), lo que demuestra una brecha entre la oferta formal y el acceso real a información de calidad. Esta problemática se refleja en el escaso conocimiento de la ciudadanía sobre los mecanismos disponibles para incidir en la vida pública, que ha

disminuido del 40,9 % en 2019 al 37,8 % en 2023 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2023), lo cual evidencia un desconocimiento generalizado sobre los espacios y mecanismos de participación en el proceso de producción normativa. De manera consistente con esta tendencia, datos de la OCDE (2023) muestran que en promedio solo el 10 % de la población en los países miembros participó en consultas públicas y que esta es una de las formas de participación política menos utilizadas a nivel internacional.

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

En Colombia, el limitado desarrollo de capacidades institucionales para la producción normativa de calidad se asocia con limitaciones técnicas y organizacionales, lo que afecta la coherencia, efectividad y calidad del marco regulatorio. La capacidad institucional se relaciona con las habilidades y recursos técnico-administrativos que permiten a las entidades públicas alcanzar sus objetivos y responder a las necesidades de los ciudadanos (Vegas, 2024). En este sentido, la capacidad institucional se ve afectada por el empleo público, puesto que los conocimientos para el desarrollo de actividades como las relacionadas con la producción normativa dependen directamente del personal disponible. En Colombia se observa que el personal de carrera de las entidades públicas resulta insuficiente para cumplir con las tareas encomendadas. Con el pasar de los años, tal necesidad se ha suplido con una cantidad creciente de contratos de prestación de servicios (Sanabria, 2019) que, si bien permiten tener más talento humano disponible, afrontan dificultades frente a la estabilidad laboral, la conservación de la memoria institucional y el aprovechamiento de procesos de aprendizaje de nuevo personal y creación de nuevos talentos. Se debe contar con una capacidad institucional fortalecida para la adecuada producción normativa, puesto que las instituciones reguladoras deben responder a cambios estructurales como la transformación digital (CODIT, 2025) a través del conocimiento y la transferencia de este a quienes hacen parte de las instituciones.

Por otro lado, la insuficiencia de incentivos institucionales estructurados constituye una limitación que debilita la adopción sostenida de buenas prácticas regulatorias y el fortalecimiento técnico requerido por servidores públicos y contratistas. La evidencia internacional muestra que los incentivos para mejorar la calidad regulatoria suelen ser limitados, lo que puede restringir la implementación sistemática de herramientas de evaluación y mejora normativa dentro del ciclo de gobernanza regulatorio (OCDE, 2021). En este sentido, ante la ausencia de mecanismos que reconozcan de manera sistemática los avances en la implementación de la PMN, la apropiación institucional de sus herramientas tiende a depender de esfuerzos individuales o coyunturales, lo que reduce la continuidad y sostenibilidad de los procesos regulatorios. Esta insuficiencia de incentivos se refleja con

claridad en el comportamiento de los puntajes de resultado del Índice de la PMN, donde se evidencian diferencias significativas entre entidades de naturaleza o características similares, lo que expone disparidades tanto en capacidades como en la apropiación de buenas prácticas regulatorias (DAFP, 2025). En este contexto, si bien se han desarrollado iniciativas orientadas al reconocimiento reputacional como el Concurso de Buenas Prácticas Regulatorias impulsado desde 2021 por el Departamento Nacional de Planeación en alianza con la CAF, estos mecanismos corresponden a incentivos de alcance limitado que, por su naturaleza voluntaria y no estructural, no sustituyen la necesidad de diseñar esquemas institucionales más robustos que promuevan el compromiso sostenido de las entidades con la implementación de la PMN.

4.4.1. Deficiencias en las capacidades técnicas de las entidades públicas en materia de aplicación de buenas prácticas regulatorias

Las bajas capacidades técnicas y las disparidades en las entidades públicas del orden nacional y territorial para la implementación de las herramientas de la PMN son un factor considerado como 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 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 en 2024 en dicho índice presenta un valor promedio de 86,2 puntos, y para las entidades de orden territorial, un valor de 63,1 puntos, lo que indica que existe una 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 estos (DAFP, 2025).

La limitada disponibilidad de capacidades técnicas especializadas, particularmente en el ámbito digital y en la formación del personal, y su débil articulación con la PMN constituyen un obstáculo estructural para fortalecer la calidad regulatoria en Colombia. En materia de digitalización, esta brecha se hace visible en la implementación de los inventarios normativos, herramienta de base tecnológica de la PMN que exige capacidades institucionales especializadas. En este caso, solo el 10 % de las entidades territoriales dispone de un inventario en formato digital de acceso público, frente al 95 % de las entidades del orden nacional que emplean herramientas tecnológicas para su consolidación (DNP, 2022b). Adicionalmente, el 32,8 % de las entidades territoriales sin

inventario normativo identifican la ausencia de herramientas de digitalización como una de sus causas principales (DNP, 2022b).

En materia de formación, la brecha es igualmente significativa, dado que aproximadamente solo el 47 % de las entidades capacitó a sus funcionarios en mejora normativa durante los últimos años (DAFP, 2025). Lo anterior indica que más de la mitad de las entidades no cuenta con estrategias de formación para implementar adecuadamente las herramientas de la política. El Índice de Gobierno Digital 2024, que registra un promedio de 79,7 puntos (de 100 puntos posibles) para el orden nacional y de 54,8 para el nivel territorial (DAFP, 2025), evidencia la existencia de estas brechas que limitan la adopción efectiva de la PMN. Estas fallas estructurales son el resultado del modelo de gobernanza regulatoria colombiano (Restrepo-Medina, M.A., 2024), pues la transformación digital del gobierno requiere no solo herramientas tecnológicas, sino el fortalecimiento del talento humano especializado como condición habilitante (Cubo et al., 2022), situación que el Documento CONPES 3816 ya había identificado desde 2014 al señalar la necesidad de generar capacidades institucionales para la implementación de la política en todos los niveles de gobierno (DNP, 2014).

Las limitadas capacidades técnicas institucionales de la rama ejecutiva en materia de diseño normativo constituyen una de las principales barreras para la consolidación de la PMN. La etapa de diseño normativo es la más exigente en términos de competencias técnicas y analíticas, pues requiere formular el problema por resolver, identificar y evaluar alternativas de solución y analizar los impactos de la intervención (DAFP, 2023b), proceso que requiere el dominio de metodologías robustas como el AIN, la memoria justificativa y la manifestación de impacto regulatorio por parte de los servidores públicos y contratistas. Esto se considera particularmente problemático si se tiene en cuenta que el uso y dominio de estas herramientas implica conocimientos de base en derecho, derecho administrativo, regulación, políticas públicas, economía y análisis cuantitativo, en adición a los conocimientos particulares requeridos y que se asocian con el sector económico/administrativo por intervenir.

El Documento CONPES 3816 identificó que desde 2014 existe la necesidad de contar con agentes responsables de la diseminación del conocimiento y el uso de técnicas y herramientas propias de la PMN en cada entidad. Sin embargo, esta disposición no se ha consolidado debido a debilidades específicas en las capacidades técnicas del talento humano, tales como la limitada disponibilidad de perfiles especializados en análisis regulatorio, la insuficiente apropiación conceptual y metodológica de los instrumentos de la PMN y las restricciones institucionales asociadas a cargas operativas y disponibilidad de

tiempo para su adecuada implementación. Esto se puede evidenciar en los acompañamientos técnicos realizados por el DNP, en donde persisten debilidades asociadas a equipos reducidos, alta rotación, limitada especialización y brechas en la comprensión y aplicación de estas metodologías, así como dificultades en el uso de las herramientas disponibles y en la estructuración de análisis basados en evidencia, lo que se traduce en implementaciones parciales o centradas en el cumplimiento formal de los instrumentos (Subdirección de Gobierno y Asuntos Internacionales, 2026).

La ausencia de mecanismos sostenidos de capacitación y retención de conocimiento, sumada a la rotación del personal y a la débil articulación entre perfiles jurídicos y técnicos, impide la acumulación de capacidades institucionales necesarias para una implementación efectiva de la PMN. En este sentido, 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 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; (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, lo cual impide una mejora sostenida en la gobernanza regulatoria, y (iii) escasa colaboración interdisciplinaria (Gómez, 2021).

Si bien las entidades cuentan con equipos jurídicos especializados para la expedición o modificación de normas, carecen de canales de interacción y trabajo conjunto con áreas que poseen capacidades para desarrollar análisis cuantitativos sobre dichas medidas (Fuente: información proveniente de asistencias técnicas en materia de PMN de la Subdirección de Gobierno y Asuntos Internacionales, 2020 a 2025). 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 reflejado 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.

La pérdida recurrente de memoria institucional limita la sostenibilidad técnica de la PMN. Esta problemática tiene una dimensión estructural asociada al tamaño de las plantas de personal particularmente en el nivel territorial, donde los municipios de tipología 4, 5 y 6 cuentan en promedio con 18 funcionarios en total para toda su planta (DAFP, 2025), lo que implica que sus áreas jurídicas y normativas operan con 1 a 3 personas de planta como máximo (Subdirección de Gobierno y Asuntos Internacionales, 2025). En contraste, incluso

la entidad del orden nacional con menor planta de personal cuenta con 30 funcionarios (DAFP, 2024), lo que evidencia una brecha estructural en las capacidades disponibles para sostener la memoria institucional en materia normativa. En este contexto, la salida de un solo funcionario puede equivaler a la pérdida total del conocimiento especializado acumulado. Esta situación se agrava por el uso indebido y persistente de contratos de prestación de servicios en Colombia, donde el personal fuera de nómina aumentó de 190.000 a mediados de la década de 2010 a 393.000 a principios de la década de 2020, lo cual representa el 31 % del total de trabajadores del sector público (OCDE, 2024b), además de que genera entornos de inestabilidad y rotación continua del talento humano especializado. Tal como advierte la 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, lo que afecta la memoria histórica de las instituciones y compromete la continuidad de los procesos regulatorios.

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 et al., 2020). 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 et al. (2019) también denota cómo las barreras organizacionales son las más comúnmente reportadas, entre las cuales destaca la administración del proceso de innovación.

La oferta académica en Colombia sobre la PMN y sus herramientas es insuficiente y poco articulada con las necesidades institucionales del país, lo que limita la formación de capacidades técnicas especializadas necesarias para producir normativa de calidad. De acuerdo con la OCDE, Colombia es uno de los países con menos jóvenes que cursan educación superior en el promedio de los países de la organización, de la mano con una serie de desafíos para mejorar la calidad del sistema educativo, en el que, según el análisis de las políticas nacionales de educación en Colombia, se debe incluir la capacitación en habilidades analíticas y relevantes para implementar políticas públicas (OCDE, 2016). En la actualidad, el país cuenta con pocas instituciones en educación superior que cuenten con contenidos relacionados con gobernanza regulatoria y en el 2025, por primera vez, la

Universidad Externado de Colombia ofreció un Diplomado en Análisis de Impacto Normativo y Mejora Regulatoria (Universidad Externado de Colombia, 2025). Otras instituciones, como la Universidad de los Andes, cuentan con un Pregrado en Gobierno y Asuntos Públicos y una Maestría en Políticas Públicas y Gestión Pública (Universidad de los Andes, 2026); algunas universidades públicas, como la Universidad del Cauca, cuentan con especializaciones en gobierno y políticas públicas. Si bien hay una oferta relacionada, no hay programas enfocados exclusivamente en calidad regulatoria o mejora normativa, lo que reduce la disponibilidad de profesionales con competencias técnicas que hagan parte del sector público y que cuenten con herramientas para la calidad de las normas y la PMN.

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. De acuerdo con Pinzón Camargo (2016), los marcos institucionales eficientes dependen de estructuras que incluyan, entre otros elementos, la creación de esquemas de incentivos que orienten el comportamiento de los actores hacia la mejora regulatoria. En el caso colombiano, los mecanismos existentes tienen un alcance predominantemente reputacional: la inclusión de la PMN en el MIPG a través del Decreto 1299 de 2018 y su medición anual mediante el Furag generan un registro de avances institucionales, pero no configuran incentivos estructurales que aseguren la apropiación de la política de manera transversal y sostenida. La insuficiencia de estos mecanismos se refleja en los resultados del Furag 2024: solo 64 entidades de la rama ejecutiva del nivel nacional y 75 alcaldías y gobernaciones cuentan con la PMN formalmente implementada en su gestión, ya sea a través de una norma, un procedimiento interno o un documento de política (DAFP, 2025). Estos datos evidencian que, en ausencia de incentivos que generen compromisos institucionales más robustos, la implementación de la PMN continúa siendo selectiva y dependiente de las prioridades particulares de cada entidad, lo que limita su adopción de manera consistente en los distintos niveles de gobierno.

La política de racionalización de trámites presenta una debilidad estructural al carecer de incentivos que promuevan su implementación y desarrollo por parte de las entidades de la rama ejecutiva. Esta política no ha contemplado mecanismos de incentivo, sanción o seguimiento vinculante que orienten la adopción masiva y efectiva de la política. Esta situación se refleja en los resultados del Furag 2025 (DAFP, 2025), según los cuales únicamente el 39 % de las entidades del orden nacional y el 27 % de las del nivel territorial han adelantado procesos de simplificación de trámites, lo que evidencia que la implementación depende de la priorización interna de cada entidad y no de condiciones institucionales que la promuevan de manera sostenida y homogénea en el conjunto de la Administración pública. Esto ocasiona que la política de racionalización de trámites, como herramienta complementaria a la PMN, limite el impacto de esta última sobre los actos administrativos de carácter general que dan sustento jurídico a los trámites. Esto se considera particularmente problemático considerando que, de acuerdo con la información suministrada por el SUIT (DAFP, 2026) con corte a marzo de 2026, Colombia cuenta con 1.576 trámites registrados por entidades de nivel nacional y 117.398 trámites de entidades de nivel territorial.

La medición del desempeño institucional en materia regulatoria carece de mecanismos que traduzcan sus resultados en incentivos reputacionales claros y comparables entre entidades. De acuerdo con el estudio de la OCDE sobre política regulatoria en Colombia, las prácticas regulatorias deben contar con el uso coherente y medible de incentivos con el fin de que las entidades sean más proactivas (OCDE, 2014). Sin embargo, aunque la medición de desempeño institucional realizada a través del Furag ofrece una herramienta de autorreporte del desempeño institucional, sus resultados no se traducen en mecanismos de comparación pública entre entidades que generen presión reputacional y motiven una adopción más activa de la política. Esta ausencia ha sido identificada como una limitación estructural del sistema de medición, en tanto impide que las entidades visualicen su posición relativa frente a sus pares y, con ello, que la medición opere como un incentivo real para la mejora regulatoria (Gómez, 2021).

Finalmente, dentro de este marco de incentivos institucionales y reputacionales, la falta de evaluación de los resultados del Concurso de Buenas Prácticas Regulatorias impide saber si este ha sido un incentivo efectivo para promover la adopción de buenas prácticas normativas a nivel nacional y territorial. El Concurso de Buenas Prácticas Regulatorias busca reconocer, destacar y compartir las buenas prácticas de las entidades nacionales y territoriales que implementen herramientas de la mejora regulatoria (DNP, 2025d). Esta estrategia ha presentado a la fecha 299 postulaciones entre entidades nacionales, territoriales y el sector privado. Este concurso ha permitido generar

reconocimiento y posicionamiento de las entidades que vienen implementando herramientas de mejora normativa, al tiempo que las entidades del Gobierno han recibido señales de hacia dónde debe ir la implementación de la política traducida en incentivos; sin embargo, cuenta con el desafío de la reconversión de funcionarios para la implementación de la política, donde destaca la importancia de construir regulaciones rigurosas y de una evaluación periódica (Azumendi et al., 2023). Luego de cinco ediciones del concurso, 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 nacional 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. Incrementar las capacidades institucionales de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional para garantizar una producción normativa de calidad.

5.3. Plan de acción

A continuación, se presentan 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. 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.

Línea de acción 1.1. Implementación de mecanismos para mejorar la transparencia del proceso normativo.

Durante el 2026 y 2027, el **DNP elaborará y promoverá lineamientos para la implementación del 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 DAFP, 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 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 DAFP, la Presidencia de la República, entre 2026 y 2033, y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, durante 2027 y 2028, **actualizará, 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, así como promover 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 e incorporar criterios de segmentación poblacional y mecanismos adaptados para garantizar la inclusión de grupos vulnerables. Finalmente, se deberá destacar la importancia de centralizar y documentar los ejercicios de participación desarrollados en otros espacios a través del Sucop.

Entre el 2027 y 2028, el **DNP diseñará e implementará 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 para facilitar la participación, la argumentación de las observaciones y el análisis posterior de los comentarios.

El DNP, con el apoyo del DAFP, 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 2027 y 2028, el DAFP, con apoyo del DNP y la ESAP, **creará un módulo virtual de capacitación para promover ejercicios de control social en la producción normativa con la finalidad de mejorar la transparencia y participación ciudadana.**

El DNP, con el apoyo de la ESAP, 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 DAFP y el Ministerio de Justicia y del Derecho, entre 2026 y 2029, **diseñará, adoptará e implementará una estrategia de pedagogía sobre la consulta pública en 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. 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, relevancia y efectividad.

Línea de acción 2.1. Fortalecimiento del 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 e implementará 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** tanto económicos como sociales, ambientales e institucionales de los proyectos normativos para su estudio, lo cual garantiza 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.

La **Presidencia de la República**, en coordinación con el DNP, **formulará y publicará circulares con las 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.**

Entre 2028 y 2031, 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 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.

El DNP, con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Presidencia de la República, entre 2026 y 2033, entre 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.

Entre 2026 y 2032, La **Superintendencia de Industria y Comercio**, con apoyo del DNP, **articulará y socializará los insumos y soportes requeridos 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 PMN, e integrará y actualizará las herramientas de diseño regulatorio según las necesidades y requerimientos que faciliten el estudio de los posibles efectos de los proyectos regulatorios que se pretenda expedir sobre la libre competencia.

Entre el año 2027 y 2028, el **DAFP**, en colaboración con el DNP, **articulará el procedimiento de emisión de concepto sobre la creación, modificación o eliminación de trámites con la PMN, en concreto con lo atinente a la presentación de la manifestación de impacto regulatorio,** e integrará y actualizará las herramientas de diseño regulatorio según las necesidades y requerimientos que faciliten el estudio de los posibles efectos y costos de los trámites contenidos en los actos administrativos que se pretenda expedir.

El DNP desarrollará, entre 2026 y 2028, **una estrategia nacional para fomentar y ampliar la adopción de buenas prácticas regulatorias enfocadas en la generación y uso de evidencia a partir de un diagnóstico de experiencias internacionales comparativas**. Así mismo, 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 PMN**, que fortalezca las capacidades institucionales para la recolección, validación, análisis y uso sistemático de datos y evidencia en la producción normativa de las entidades del orden nacional y territorial y asegure que las decisiones normativas respondan a las necesidades de la población.

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 o impactos diferenciados de las normas para fortalecer el ejercicio de diseño y de evaluación de estas**. 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, entre 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.

En el periodo comprendido 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**.

Entre 2027 y 2033, 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 y duplicidades normativas y fortalecer la coherencia, claridad y seguridad jurídica.

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

Entre 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. Adicionalmente, llevará a cabo un piloto de la incorporación de este tipo de herramientas.

El DNP, con apoyo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, entre el 2026 y 2029, **actualizará la PMN para incorporar mecanismos de exploración y experimentación regulatoria como instrumentos de la Política de Mejora Normativa**, que permitan probar esquemas normativos innovadores en entornos controlados, evaluar sus efectos antes de una adopción generalizada y facilitar la adaptación del marco regulatorio.

El DNP, entre 2026 y 2031, **diseñará, actualizará e implementará herramientas que faciliten e impulsen el uso de los *sandboxes* regulatorios** y habilitará su implementación en diversos ámbitos regulatorios que requieran esquemas de experimentación y adaptación normativa. Entre 2026 y 2029, el DNP **diseñará, actualizará e implementará herramientas que faciliten e impulsen el uso de otras herramientas de innovación regulatoria** (entre estos, *legal design*, *innovation hub*, *test bed* y otras herramientas de *regtech* y *suptech*).

5.3.3. Fortalecimiento de 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. Fortalecimiento la articulación entre instancias decisorias y priorización de la política normativa en la agenda del Estado.

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

Entre 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 2026 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 **Ministerio de Justicia y del Derecho**, en colaboración con el DNP y la ANDJE, entre 2027 y 2030, **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 el 2030 y el 2032, el **DNP**, con apoyo de Presidencia de la República y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, **elaborará y socializará 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.

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.

Línea de acción 3.2. Consolidar una estructura institucional coordinada para la PMN mediante lineamientos estandarizados y herramientas que orienten la formulación y expedición de normas.

El **DNP**, entre 2027 y 2033, **diseñará y socializará criterios de implementación de las etapas del Ciclo de Gobernanza Regulatoria a las entidades públicas, dependiendo de las competencias regulatorias asignadas**. Adicionalmente, entre 2026 y 2027, el **DNP**, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, **diseñará, adoptará y socializará una guía metodológica de la PMN dirigida a las entidades territoriales que establezca etapas simplificadas del CGR ajustada a sus capacidades, características y nivel de desarrollo institucional**.

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**.

Durante el 2027 y 2028, el **Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**, en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública, **diseñará e implementará una estrategia integral para impulsar la simplificación y digitalización de trámites, procedimientos y servicios en los sectores de la Administración**

pública, con enfoque en la reducción de cargas administrativas y el uso eficiente de las tecnologías digitales.

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

El **Ministerio de Justicia y del Derecho**, en coordinación con el DNP, entre 2027 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 SUIN**. Este sistema será reconocido como plataforma oficial y única fuente pública de referencia normativa del Estado colombiano.

El **Ministerio de Justicia y del Derecho**, en coordinación con el DNP, en el periodo comprendido entre 2027 y 2030, **adecuará el SUIN para centralizar las normas del nivel nacional, para lo cual contemplará criterios de clasificación por año y actualizaciones cada vez que sea expedida una norma** y hará uso de herramientas innovadoras como la inteligencia artificial, con el objetivo de optimizar la búsqueda, análisis, clasificación y visualización de normas para facilitar el acceso a la información jurídica.

El **DAFP**, en coordinación con el DNP, entre el 2026 y 2027, **elaborará y presentará propuestas para gestionar recursos de banca multilateral con el objetivo de fortalecer la racionalización de trámites mediante el SUIT**.

Entre 2026 y 2027, el **DNP**, con apoyo del **DAFP**, **integrará la información relacionada con la Política de Racionalización de Trámites contenida en el SUIT con la 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 o eliminación de trámites.

El **DNP**, entre el 2027 y el 2028, **desarrollará e implementará en el Sucop una funcionalidad tecnológica que permita generar alertas automáticas desde la creación de los proyectos normativos en las agendas regulatorias y cuando el proyecto efectivamente se materialice y salga a consulta pública**, dirigida 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 **DNP**, entre el 2026 y 2029, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la ANDJE, **establecerá mecanismos que permitan la interoperabilidad del Sucop y el 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.

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

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

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

El DNP, con apoyo del DAFP, **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 asociadas a la rotación de personal y fortalecer la continuidad de la gestión pública, en el periodo comprendido entre 2028 y 2030.

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 generación 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 CGR.

La ESAP, con apoyo del DNP, **desarrollará, actualizará y fortalecerá cursos virtuales, capacitaciones y acompañamiento técnico en temáticas relacionadas con mejora normativa y regulación dirigidos a servidores públicos del orden nacional y territorial, en el periodo comprendido entre 2026 y 2033.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con apoyo del DNP, entre 2026 y 2028, **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 la Presidencia de la República, entre 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 en entidades públicas de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial, considerando sus condiciones técnicas y presupuestales.**

Entre 2026 y 2033, El DNP, con apoyo del Departamento Administrativo de la 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. Igualmente, en el periodo comprendido entre 2026 y 2033, 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.

El **Ministerio de Justicia y del Derecho**, entre **2027 y 2033**, 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. Así mismo, entre **2027 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.

El DNP, en colaboración con el **Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**, diseñará e implementará una estrategia de socialización y difusión de conocimiento relacionado con la integración de la Política de Gobierno Digital y la PMN, con el fin de fortalecer e integrar conocimientos en las entidades públicas del orden nacional y territorial para mejorar la transparencia, accesibilidad y transformación digital, en el periodo comprendido **entre 2027 y 2029**.

Entre 2027 y 2028, el **Ministerio de Justicia y del Derecho** 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, para garantizar un marco jurídico más claro, coherente y accesible.

Línea de acción 4.2. Diseñar e implementar incentivos que fortalezcan el compromiso sostenido de las entidades con la PMN.

El DNP, entre 2027 y 2033, 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.

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

Entre 2028 y 2033, 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. Así mismo, esta entidad, entre 2026 y 2028, 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.

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 SUIT, fuente de información (para tomadores de decisión y los usuarios en general) sobre los trámites existentes en el país.

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 Plan de Acción y Seguimiento (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 Gobernanza 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 2026 y 2033, y su seguimiento se hará de manera semestral iniciando su reporte en diciembre de 2026 y finalizando con en diciembre de 2033. Tal y como se señala en la Tabla 2, lo anterior se traduce en un total de 16 reportes semestrales correspondientes al periodo de implementación de la política.

Tabla 2. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	Diciembre de 2026

Corte	Fecha
Segundo corte	Junio de 2027
Tercer corte	Diciembre de 2027
Cuarto corte	Junio de 2028
Quinto corte	Diciembre de 2028
Sexto corte	Junio de 2029
Séptimo corte	Diciembre de 2029
Octavo corte	Junio de 2030
Noveno corte	Diciembre de 2030
Decimo corte	Junio de 2031
Undécimo corte	Diciembre de 2031
Duodécimo corte	Junio de 2032
Décimo tercer corte	Diciembre de 2032
Décimo cuarto corte	Junio de 2033
Décimo quinto corte	Diciembre de 2033
Informe de cierre	Junio de 2034

Fuente: DNP (2025).

Igualmente, se tendrá en cuenta el comportamiento de los indicadores de resultados señalados en la Tabla 3 como medio para verificar la efectividad de las acciones en el incremento de la calidad de la producción normativa.

Tabla 3. Indicadores de resultado para verificar la efectividad de la política

Indicador	Línea base		Meta 2032	Fuente
	Valor	Año		
Porcentaje de procesos normativos con participación ciudadana incidente y trazable	22	2025	50	Sucop (DNP)
Índice de capacidades regulatorias en entidades de nivel nacional	86,20	2025	90	Furag (DAFP)
Número de participantes en la estrategia de generación de capacidades sobre la PMN	400	2025	600	DNP

Fuente: DNP (2026).

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 PAS (Anexo A). La política tiene un costo total estimado de 10.674 millones de pesos provenientes del Presupuesto General de la Nación. El costo desagregado de la política por objetivo estratégico se presenta en la Tabla 4, mientras que el presupuesto indicativo por entidad puede ser consultado en la Tabla 5.

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.	1.951
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.	2.493
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.	3.455
OE4. Fortalecer las capacidades institucionales para garantizar una producción normativa de calidad.	2.775
Total	10.674

Fuente: DNP (2025)

Tabla 5. Presupuesto indicativo por entidad

Millones de pesos	
Entidad	Presupuesto indicativo
DNP	7.599
Ministerio de Justicia y del Derecho	1.900
DAFP	450
ESAP	339
	106

Entidad	Presupuesto indicativo
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	310
Superintendencia de Industria y Comercio	62
Presidencia de la República	8
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	6
Total	10.674

Fuente: DNP (2026).

6. RECOMENDACIONES

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

1. Aprobar la Política de Gobernanza Normativa planteada en el presente Documento CONPES, incluyendo su Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A).
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 DNP:
 - a. Elaborar y promover lineamientos para la implementación del 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).
 - b. 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).
 - c. Diseñar e implementar un desarrollo funcional en el Sucop que habilite la descarga, sistematización y análisis de la información asociada a los procesos de consulta pública, y que promueva mecanismos de evaluación y calificación del desempeño de las entidades públicas del orden nacional y territorial en la planeación, difusión, gestión de comentarios y retroalimentación de dichos procesos, con el fin de fortalecer la transparencia, la trazabilidad y la calidad de la participación ciudadana en la producción normativa (2027).
 - d. Actualizar, 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).

- e. Diseñar, 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, con lo que se facilite la participación, la argumentación de las observaciones y el análisis posterior de los comentarios (2028).
- f. Elaborar y difundir formatos que faciliten la aplicación de las metodologías para realizar ejercicios de consulta pública en el proceso de producción normativa (2027).
- g. 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).
- h. Diseñar, adoptar e implementar una estrategia de pedagogía sobre la consulta pública en 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).
- i. Diseñar e implementar 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 (2028).
- j. Diseñar el formato y los lineamientos para el diligenciamiento de la agenda regulatoria para las entidades del nivel nacional (2027).
- k. Diseñar, implementar y socializar herramientas (como infografías, guías metodológicas, lineamientos, entre otros) 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 sirvan como herramientas técnicas de referencia para la toma de decisiones de manera integral en el proceso de producción normativa (2031).

- l. 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).
- m. Desarrollar e implementar una estrategia nacional para fomentar y ampliar la adopción de buenas prácticas regulatorias enfocadas en la generación y uso de evidencia, a partir de un diagnóstico de experiencias internacionales comparativas, que permitan fortalecer el monitoreo, seguimiento y evaluación de normas (2028).
- n. 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).
- o. 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 de evaluación de estas (2028).
- p. 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).
- q. 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 territorial (2033).
- r. Diseñar, implementar, socializar herramientas y llevar a cabo un piloto que facilite 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).

- s. Incorporar mecanismos de exploración y experimentación regulatoria como instrumentos de la Política de Mejora Normativa, 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).
- t. 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).
- u. Diseñar, actualizar e implementar herramientas que faciliten e impulsen el uso de otras herramientas de innovación regulatoria (entre estos, el *legal design*, el *innovation hub*, *test bed* y otras herramientas de *regtech* y *suptech*) (2029).
- v. Elaborar y socializar un documento de diagnóstico sobre la gobernanza de la Política de Mejora Normativa en el país que analice la necesidad de crear un órgano autónomo de supervisión y asesoría regulatoria, de acuerdo con las buenas prácticas internacionales y directrices de política regulatoria de la OCDE (2028).
- w. 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).
- x. 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).
- y. Elaborar y socializar 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 (2032).
- z. 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).

- aa. Diseñar y socializar criterios de implementación de las etapas del CGR a las entidades públicas dependiendo de las competencias regulatorias asignadas (2033).
- bb. Diseñar, adoptar y socializar una guía metodológica de la Política de Mejora Normativa dirigida a las entidades territoriales que establezca etapas simplificadas del CGR ajustada a sus capacidades, características y nivel de desarrollo institucional (2027).
- cc. 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 (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 (2027).
- dd. Desarrollar e implementar, en el Sucop, una funcionalidad tecnológica que permita generar alertas automáticas desde la creación de los proyectos normativos en las agendas regulatorias y cuando el proyecto efectivamente se materialice y salga a consulta pública, dirigida 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. Establecer 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 (2029).
- ff. 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).
- gg. Definir e implementar estrategias para garantizar la transferencia, conservación y gestión efectiva del conocimiento institucional de la política de mejora normativa 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).

- hh. 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 CGR (2033).
- ii. 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 de entidades públicas de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial, considerando sus condiciones técnicas y presupuestales (2033).
- jj. 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 de diseño del ciclo de mejora regulatoria (2033).
- kk. 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 del ciclo de mejora regulatoria (2033).
- ll. Diseñar e implementar una estrategia de socialización y difusión de conocimiento relacionado con la integración de la Política de Gobierno Digital y la Política de Mejora Normativa, con el fin de fortalecer e integrar conocimientos en las entidades públicas del orden nacional y territorial para mejorar la transparencia, accesibilidad y transformación digital (2029).
- mm. 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).
- nn. Diseñar y desarrollar un esquema piloto de incentivos para las entidades del ámbito nacional y territorial con el fin de promover buenas prácticas de regulación basadas en evidencia (2028).

- oo. Diseñar y desarrollar incentivos para el uso de evidencia en la etapa del diseño de la regulación, así como la adaptación de espacios para que diferentes entidades puedan intercambiar información a través del Comité de Entornos más Competitivos (2033).
 - pp. 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).
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 y socializar una propuesta de proyecto de Ley de Mejora Normativa, que establezca la obligatoriedad de las herramientas normativas, así como 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 (2030).
 - c. 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 (2028).
 - d. 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).
 - e. 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).

- f. 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).
 - g. Desarrollar e implementar una estrategia para socializar y difundir el uso y actualizaciones del SUIN-Juriscol entre entidades públicas del orden nacional y territorial (2033).
 - h. Diseñar e implementar una estrategia de acompañamiento a entidades nacionales y territoriales 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).
5. Solicitar al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones diseñar e implementar una estrategia integral para impulsar la simplificación y digitalización de trámites, procedimientos y servicios en los sectores de la Administración pública, con enfoque en la reducción de cargas administrativas y el uso eficiente de las tecnologías digitales (2028).
 6. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 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).
 7. Solicitar al Departamento Administrativo de la Función Pública:
 - a. Crear un módulo virtual de capacitación para promover ejercicios de control social en la producción normativa con la finalidad de mejorar la transparencia y participación ciudadana (2028).
 - 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 y que contengan trámites (2028).

- c. Elaborar y presentar propuestas para la gestión de recursos de banca multilateral con el objetivo de fortalecer la racionalización de trámites mediante el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT) (2027).
 - d. 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).
8. Solicitar a la Presidencia de la República formular y publicar circulares de forma anual que contengan instrucciones para la formulación y publicación de agendas regulatorias (2033).
 9. Solicitar a la Superintendencia de Industria y Comercio articular y socializar los insumos y soportes requeridos en 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 (2032).
 10. Solicitar a la Escuela Superior de Administración Pública desarrollar, actualizar y fortalecer cursos virtuales, capacitaciones y acompañamiento técnico en temáticas relacionadas con mejora normativa y regulación dirigido a servidores públicos del orden nacional y territorial (2033).

GLOSARIO

Análisis de impacto normativo (AIN): El AIN es una herramienta que apoya la toma de decisiones en materia de regulación o políticas públicas, ya que 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, 2021a).

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 2021.

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 beds: 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, como industria, academia, etcétera (Rosemberg, 2019).

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Consultar archivo Excel adjunto.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2021). Lineamientos en materia de prevención del daño antijurídico y defensa judicial en la producción normativa a través de actos administrativos de carácter general y abstracto. Obtenido de <https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/wp-content/uploads/2025/05/Lineamiento-prevencion-actos-de-caracter-general-y-abstracto.pdf>
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2023). Comunidad Jurídica del Conocimiento. Obtenido de https://www.youtube.com/channel/UC_fCjnlcVyTjrtCdnbuMzuA
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2024). Herramienta para la identificación del nivel de riesgo de anulación de los actos administrativos de carácter general y abstracto. Obtenido de https://www.defensajuridica.gov.co/Paginas/aplicacion_riesgos/index.aspx
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2025). Comunidad Jurídica del Conocimiento. Obtenido de <https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/>
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2026). Informe de litigiosidad, cuarto trimestre 2025. Obtenido de https://www.defensajuridica.gov.co/wp-content/uploads/2026/02/Informe_de_Litigiosidad_cuarto_trimestre_2025_300125.pdf
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (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
- Armstrong, H., & Gorst, C. (2019). Renewing regulation: 'Anticipatory regulation' in an age of disruption. Nesta. Obtenido de https://media.nesta.org.uk/documents/Renewing_regulation_v3.pdf
- Azumendi, S. L., Padilla, M. J., & Vargas, S. (2023). Policy Brief #39. La generación de consensos como estrategia de la reforma regulatoria: Colombia y el primer concurso de buenas prácticas regulatorias. Obtenido de <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2070>
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice. Oxford University Press. Obtenido de <https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Frevistas.upc.edu.pe%2Ffinde>

x.php%2Feconomia%2Farticle%2Fview%2F341%2F306&psig=AOvVaw2KYrWezK9
HBmfc8Dk1sYH3&ust=1751746945557000&source=images&cd=vfe&opi=899784
49&ved=0CAQQn5wMahcKEwjAvZ-FhKSOAxUAAAAAHQAAAAA

Banco Interamericano de Desarrollo. (2021). Sandboxes regulatorios, hubs de innovación y más innovaciones regulatorias. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Sandboxes-regulatorios-hubs-de-innovacion-y-mas-innovaciones-regulatorias-en-America-Latina-y-el-Caribe-Una-aproximacion.pdf>

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.google/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.

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 Análisis comparativo de los procesos participativos. Obtenido de Enrique Peñalosa y Claudia López: <https://bdigital.uexnado.edu.co/server/api/core/bitstreams/f9fe6907-f2ca-413f-b023-d412cf81d745/content>

Cinar, E., Trott, P., & Simms, E. (2019). A systematic review of barriers to public sector innovation process. Public Management Review, 21(2), 264-290. doi:<https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1473477>

CODIT. (2025). OECD Regulatory Policy Outlook 2025, Analysis and Korea's Response Strategy. Obtenido de <https://thecodit.com/blog/korea-oecd-regulatory-policy-outlook-en?utm>

Coglianesi, C. (2012). Measuring Regulatory Performance: Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy.

- Consejo Privado de Competitividad. (2025). Informe Nacional de Competitividad. Obtenido de <https://www.ambitojuridico.com/sites/default/files/2024-11/INFORME-CPC-2024%28Informenacionaldecompetitividad2024-2025%29.pdf>
- 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-9a64fdf012ce](https://www.investigaciones.corfi.com/documents/38211/0/250825-Eficiencia%20Regulatoria%20(1).pdf/b91b75cf-135e-f740-abbf-9a64fdf012ce)
- Corporación Andina de Fomento. (2021). Diagnostico Política de Mejora Regulatoria.
- Corporación Andina de Fomento. (2023). La reforma regulatoria por dentro. Obtenido de https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/2162/CAF_REFORMA_REGULATORIA.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Corporación Latinobarómetro. (2021). Adiós a Macondo. Obtenido de https://media.elmostrador.cl/2021/10/Latinobarometro_Informe_2021.pdf
- Cubo, A., Hernández Carrión, J. L., Porrúa, M., & Roseth, B. (2022). Guía de Transformación Digital del Gobierno. Washington. doi:<https://doi.org/10.18235/0004402>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2021). Circular 20 de 2021.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2015). Guía de usuario. Sistema Único de Información de Trámites SUIT 3. Obtenido de <https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/28587902/Gestio%C2%B4n+de+Usuarios.pdf/20205080-872f-5ce1-50b7-ad55aeb5fc7e>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2019). Política de Mejora Normativa. Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/36200637/2019-12-27_Politica_mejora_normativa+v2.pdf/ef759163-e958-bd9f-1750-31f6e8cd3613?version=
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2022). Segundo Informe Público. Trámites y Procedimientos Administrativos a Simplificar. Obtenido de https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/418537/41593809/2022-08-24_Informe_publico_tramites_a_racionalizar_rev.pdf/
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2023a). Resultados Medición del Desempeño Institucional 2022. Obtenido de <https://www1.funcionpublica.gov.co/web/mipg/resultado-historico-2022>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2023b). Manual de la Política de Mejora Normativa. Obtenido de

<https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34299507/Mejora+Normativa.pdf/406f9ecb-90b2-e251-0c6b-e7cebed52ef5?t=1683231646930>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2024). Circular 100-002 de 2024.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2024). Índice de Desempeño Institucional. Obtenido de <https://www1.funcionpublica.gov.co/web/mipg/resultado-historico-2023>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2025). Resultados Medición del Desempeño Institucional. Obtenido de <https://www1.funcionpublica.gov.co/web/mipg/resultados-medicion>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2026). Documento metodológico de la operación estadística medición del desempeño. Obtenido de https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/57410531/2026-01-28_Documento_metodologico_mdi_v6_1+%281%29.pdf/10845789-8d3f-6dc3-3a03-8ffce29daee5?t=1770740474157

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2023). Encuesta de Cultura Política 2023. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ECP/bol-ECP-2023.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2014). Mejora normativa: análisis de impacto (Documento CONPES 3816). Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3816.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2015). Guía de lenguaje claro para servidores públicos de Colombia. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Programa%20Nacional%20del%20Servicio%20al%20Ciudadano/GUIA%20DEL%20LENGUAJE%20CLARO.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2020). Estudio de barreras de innovación pública. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EiP/Estudio_Barreras_Innovaci%C3%B3n_P%C3%BAblica_Regi%C3%B3n_Caribe_v1.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2021a). Guía metodológica para la elaboración de análisis de impacto normativo. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Guia_Metodologica_AIN.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2021b). Política de Mejora Normativa. Obtenido de

https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34299507/Pol%C3%ADtica%2BMejora%2BNormativa.pdf/50ba392c-311a-0fd9-b484-29b207046add?t=1630338948127&utm_source=chatgpt.com

Departamento Nacional de Planeación. (2022a). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia, potencia mundial de la vida. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>

Departamento Nacional de Planeación. (2022b). 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

Departamento Nacional de Planeación. (2022c). Política para la Asistencia Técnica Territorial (Documento CONPES 4091). Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4091.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2023a). 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>

Departamento Nacional de Planeación. (2023b). 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

Departamento Nacional de Planeación. (2023c). Sesiones del Comité de Mejora Normativa.

Departamento Nacional de Planeación. (2023d). Política Nacional de Reindustrialización (Documento CONPES 4129). Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4129.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2023e). Competencias entre niveles del gobierno. Obtenido de <https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/ejes-tematicos/Paginas/Competencias-entre-niveles-del-gobierno.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. (2023f). Guía para realizar la consulta pública en el proceso de producción normativa. Obtenido de

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Gobierno_DDHH_Paz/Gob_Asuntos_Internacionales/Mejora_Regulatoria/2023/Guia_Consulta_Publica.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2024). Misión de Descentralización. Obtenido de <https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/SiteAssets/Paginas/MMXXIV/Informe%20final%20Mision%CC%81n%20de%20Descentralizacio%CC%81n.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2025a). Guía metodológica para la implementación de la evaluación ex post en la regulación. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Gobierno_DDHH_Paz/Gob_Asuntos_Internacionales/Mejora_Regulatoria/2025/Guia_Metodologica_implementacion_Evaluacion_Expost_2025_2.0.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2025b). Tipologías de entidades territoriales . Obtenido de https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-descentralizacion-fortalecimiento-fiscal/Paginas/tipologias-de-entidades-territoriales.aspx

Departamento Nacional de Planeación. (2025c). 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

Departamento Nacional de Planeación. (2025d). Bases del quinto concurso de buenas prácticas regulatorias. Obtenido de https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-gobierno-ddhh-paz/Paginas/concurso-de-buenas-practicas-regulatorias.aspx

Departamento Nacional de Planeación. (2025e). Banco de Herramientas de la Política de Mejora Normativa. Obtenido de https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-gobierno-ddhh-paz/Paginas/herramientas-de-la-politica-de-mejora-normativa.aspx

Departamento Nacional de Planeación. (S. f.). Manual de Usuario para Ciudadanos Sucop. Obtenido de <https://www.sucop.gov.co/Style%20Library/SUCOP-v2/files/manualSUCOP.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2024). Obtenido de Generación de capacidades Mejora Normativa : <https://www.youtube.com/watch?v=adQWhwBLPRk>

Departametro Nacional de Planeación. (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_Asumtos_Internacionales/Mejora_Regulatoria/2024/Nota_Politica_AIN.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2024a). Obtenido de Misión de Descentralización: <https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/SiteAssets/Paginas/MMXXIV/Informe%20final%20Misio%CC%81n%20de%20Descentralizacio%CC%81n.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (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, J. (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/>

Gómez. (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>

International Telecommunication Union. (2023). Colombia country review: Regulation at the forefront of digital transformation. Ginebra, Ginebra, Suiza.

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. (2020). When design meets power: design thinking, public sector innovation and the politics of policymaking. Policy & Politics. Policy & Politics, 48(1), 111-130. doi:<https://doi.org/10.1332/030557319X15579230420081>
- López, J. D. (2022). Inteligencia Regulatoria. Algunas herramientas para diseñar y analizar regulación. Bogotá: Legis Editores S.A.
- 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 la transparencia . Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7927639>
- 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 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 Comercio, Industria y Turismo. (2023a). Guía básica para identificar un reglamento técnico y atender las disposiciones aplicables. Obtenido de <https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/42311499/Gu%C3%ADa+Reglamentos+T%C3%A9cnicos.pdf/5f4cfc8e-54a2-ec91-7e8e-3c60634565ed?t=1702501591700>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2023b). Lista de chequeo de obligaciones internacionales. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/42311499/LISTA+DE+CHEQUEO+OBLIGACIONES+INTERNACIONALES.xls/9b5b0e97-fd15-4101-6da2-1be1005ef743?t=1702503137786>

- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023a). Cartilla n.º 1 de redacción normativa y de disposiciones jurídicas. Obtenido de https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/Cartilla_Redaccion_Normativa_1_2023_SUIN.pdf
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023b). Cartilla n.º 2 de redacción normativa y de disposiciones jurídicas. Obtenido de https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/Cartilla_Redaccion_Normativa_2_2023_SUIN.pdf
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2024a). Lineamientos técnicos jurídicos del proceso de producción normativa de la rama ejecutiva del poder público en Colombia. Obtenido de https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/lineamientos_tecnicos_juridicos.pdf
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2024b). Metodología de depuración normativa para los proyectos de depuración de la normativa de carácter general y abstracto. Obtenido de https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/METODOLOGI%CC%81A_DEPURACION_ENTIDADES_TERRITORIALES.pdf
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2024c). Metodología de depuración normativa para los proyectos de depuración de las disposiciones normativas de los DUR. Obtenido de https://www.suin-juriscol.gov.co/archivo/METODOLOGI%CC%81A_DEPURACIO%CC%81N_DE_LAS_DISPOSICIONES_DUR.pdf
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2024d). 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
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones. (2026). Política de Gobierno Digital. Obtenido de <https://gobiernodigital.mintic.gov.co/portal/Politica-de-Gobierno-Digital/>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2024). Índice de brecha digital 2023. Obtenido de https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-396961_recurso_3.pdf
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (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
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (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>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2021). OECD Regulatory Policy Outlook 2021. OECD Publishing, 16.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2011a). 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
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2011b). Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest. Obtenido de <https://doi.org/10.1787/9789264116573-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2014). Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: más allá de la simplificación administrativa. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/Estudio%20OCDE%20Politica%20Regulatoria%20Colombia%202013.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2016). Reviews of National Policies for Education in Colombia. Obtenido de https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2016/04/education-in-colombia_g1g63511/9789264250604-en.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2018). OECD Regulatory Policy Outlook 2018. doi:<https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (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

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2021). OECD Regulatory Policy Outlook 2021. doi:<https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2022). Better regulation - meeting the challenges of the 21st Century. Obtenido de [https://one.oecd.org/document/GOV/RPC\(2022\)9/ANN3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/RPC(2022)9/ANN3/en/pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2023a). Product Market Regulation Indicators. Obtenido de <https://www.oecd.org/en/topics/economy.html>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2023b). Directrices de la OCDE sobre procesos de participación ciudadana. doi:<https://doi.org/10.1787/f1b22902-es>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2024a). 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
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2024b). Reviews of Labour Market and Social Policies: Colombia 2024. doi:<https://doi.org/10.1787/6ed40726-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2025a). OECD Regulatory Policy Outlook 2025. doi:<https://doi.org/10.1787/56b60e39-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2025a). 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
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2025b). Government at a Glance 2025. doi:<https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2025c). Encuesta de la OCDE sobre los determinantes de la confianza en las instituciones públicas de América Latina y el Caribe. Resultados 2025. Obtenido de https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2025/11/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-in-latin-america-and-the-caribbean-2025-results_698c3d98/b4dea13c-es.pdf
- 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

- Pinzón Camargo, M. A. (2016). Prácticas para mejorar la regulación en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 18(33), 207-228. doi:<https://doi.org/10.18601/01245996.v18n35.11>
- Procuraduría General de la Nación. (2025). Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITA). Obtenido de <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/ita.aspx>
- 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>
- Restrepo-Medina, M.A. (2024). Mejora normativa y gobernanza regulatoria en Colombia: caracterización, fallas del diseño del modelo y riesgos para la implementación de la política. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 24(98), 36-63.
- 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?AF784DCD0CBF43BE2C6862BF334401537515BD81272AC0B2BF73572ABD06B309D287E0C3777E6F06401D0B7CB0DC6E0936882677926FBADAB6AAACDA9A8829660E6448F2AEC8EA>
- 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 de la Alianza Pacífico.
- Sanabria, P. (2019). *Las Capacidades Institucionales de los Municipios Colombianos. Capacidades Estatales en Gobiernos Locales Iberoamericanos. Actualidad, brechas y perspectivas.* .
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2021). Guía para la elaboración de estudios técnico - económicos 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%202_0_%20Gu%C3%ADa%20elaboraci%C3%B3n%20estudios%20t%C3%A9cnico-econ%C3%B3micos%20-%20con%20cambios%20Superintendente.pdf
- Soriano. (1997). Obtenido de Sociología del derecho: <https://significanteotro.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/01/ariel-derecho->

ramc3b3n-soriano-sociologc3ada-del-derecho-ariel-1997.pdf#page=382&zoom=100,0,0.

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/>

Universidad de los Andes. (2026). Maestría en Gestión Pública. Obtenido de Plan de estudios: <https://gobierno.uniandes.edu.co/maestria-gestion-publica-plan-de-estudios-mgp/?utm>)

Universidad Externado de Colombia. (2025). Departamento de Derecho, Comunicaciones y Tecnologías de la Información. Obtenido de <https://www.uexternado.edu.co/derecho/curso-internacional-en-regulacion-mejora-regulatoria-y-analisis-de-impacto-normativo/>

Vegas, R. G. (2024). Capacidades Institucionales para la innovación. Revisión de experiencias latinoamericanas. Revista del CLAD reforma y democracia , 197-234.

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

World Bank. (s.f.). Regulatory reforms. Obtenido de <https://digitalfinance.worldbank.org/approaches?topicid=51#regulatory-sandbox>