

# DE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA A LA CALIDAD REGULATORIA

## FROM ADMINISTRATIVE SIMPLIFICATION TO REGULATORY QUALITY

### Luis Ferney Moreno

Abogado por la Universidad Externado de Colombia. PhD en Derecho por la Universidad de Lovaina (Bélgica). Magister en Derecho Económico por la Universidad de Lovaina (Bélgica). Especialista en Tributación por la Universidad de los Andes (Colombia).

### William Iván Gallo Aponte

Abogado por la Universidad Externado de Colombia, becario de la Pontificia Universidade Católica do Paraná, el Ministerio de Educación de Brasil y la Universidad Externado de Colombia, para cursar estudios de maestría en Derecho Económico y Socioambiental en la Pontificia Universidade Católica do Paraná, Brasil. Miembro fundador y vicepresidente de la Red Iberoamericana Juvenil de Derecho Administrativo con sede en la Ciudad de México. Se desempeñó como asistente de investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Miembro del Núcleo de Investigaciones en Políticas Públicas y Desarrollo Humano- NUPED, vinculado al Programa de Pos graduación en Derecho de la PUCPR.

---

### RESUMEN

Las mejoras regulatorias en el ámbito del derecho público, constituye una herramienta que fortalece la institucionalidad de los procesos regulatorios. Con ese propósito, se fundamenta como un instrumento de simplificación administrativa, compuesto por una serie de elementos y recomendaciones que deben implementar todas las dependencias del Estado para alcanzar estándares de calidad en su actuación. Del mismo modo, representa un concepto innovador que debe ser incorporado en las legislaciones de los diferentes países de manera ordenada y unificada para dar mayor entendimiento a su propósito.

**PALABRAS CLAVE:** Simplificación administrativa | Mejora regulatoria | Calidad | Análisis de impacto normativo | Derecho administrativo.

---

### ABSTRACT

The regulatory improvements in the field of public law constitute a tool that strengthens the institutional framework of regulatory processes. With this purpose, it is based on an administrative simplification instrument, composed of a series of elements and recommendations that all State dependencies must implement to achieve quality standards in their actions. In the same way, it represents an innovative concept that must be incorporated in the legislations of the different countries in an orderly and unified way to give greater understanding to its purpose.

**KEY WORDS:** Administrative simplification | Regulatory improvement | Regulatory quality | Regulatory Impact Analysis | Administrative law

## **SOBRE EL ARTÍCULO**

El siguiente artículo fue recibido por la Comisión de Publicaciones el 17 de octubre de 2018 y aprobado para su publicación el 10 de junio de 2019.

## **SOBRE LOS AUTORES**

Luis Ferney Moreno. Abogado por la Universidad Externado de Colombia. PhD en Derecho por la Universidad de Lovaina (Bélgica). Magister en Derecho Económico por la Universidad de Lovaina (Bélgica). Especialista en Tributación por la Universidad de los Andes (Colombia) y curso de Regulación de Servicios Públicos en la Universidad de la Florida (Estados Unidos). Director del Departamento en Derecho Minero Energético de la Universidad Externado de Colombia, Miembro de la Junta Directiva de la Asociación Iberoamericana de Regulación (ASIER), Miembro de la Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA) y Miembro de la Asociación Iberoamericana de Derecho de la Energía (ASIDE).

William Iván Gallo Aponte. Abogado por la Universidad Externado de Colombia, becario de la Pontificia Universidade Católica do Paraná, el Ministerio de Educación de Brasil y la Universidad Externado de Colombia, para cursar estudios de maestría en Derecho Económico y Socioambiental en la Pontificia Universidade Católica do Paraná, Brasil. Miembro fundador y vicepresidente de la Red Iberoamericana Juvenil de Derecho Administrativo con sede en la Ciudad de México. Se desempeñó como asistente de investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Miembro del Núcleo de Investigaciones en Políticas Públicas y Desarrollo Humano-NUPED, vinculado al Programa de Pos graduación en Derecho de la PUCPR.

## **SUMARIO**

1. Introducción
2. La simplificación administrativa: Una construcción desde lo ideal hacia su necesidad en el plano material
  - a. La conformación del concepto de simplificación administrativa
  - b. Instrumentos para la eficiencia y eficacia de la simplificación administrativa
3. Calidad regulatoria (RQ)
  - a. Definición
  - b. La experiencia comparada de la calidad regulatoria
4. Instrumentos para la efectividad de la calidad regulatoria
  - a. La agenda regulatoria
  - b. Análisis de impacto normativo (AIN)
  - c. Abogacía de la competencia y la evaluación de impacto ex ante
  - d. Consulta pública
  - e. Expedición normativa
  - f. Evaluación de impacto ex post
5. Conclusiones.
6. Bibliografía.

## 1. Introducción.

La continua respuesta del Estado hacia el cumplimiento y la garantía eficiente de sus fines corresponde con la necesidad de adecuar herramientas e instrumentos de tendencia global, cuyo vértice se sustenta en el objetivo de involucrar los diferentes actores sociales en los procesos públicos, reduciendo el margen de inconformismo e incrementando los índices de transparencia y de calidad.

En esa búsqueda se enmarca la regulación como una de las funciones principales y contemporáneas del Estado, que se justifica en regular actividades no sólo económicas, sino no económicas, bienes públicos y bienes privados (Moreno, 2017, p. 152). De esta manera, se pretende dar cumplimiento a los fines del Estado.

Si esto es así, se hace necesaria la incorporación de innovadoras tendencias del derecho administrativo en Iberoamérica, muchas veces atendiendo a las recomendaciones de organismos internacionales. Un ejemplo claro de esto, corresponde con los estándares de calidad o mejora regulatoria que permite planear, corregir, ejecutar y retroalimentar los procesos públicos encaminándolos al adecuado funcionamiento de las diferentes dependencias del Estado.

De igual modo, la integración estas tendencias con procesos claros, ágiles, simples, pero sobre todo útiles, corresponde con una necesidad para el adecuado ejercicio de la función administrativa, donde se da relevancia, entre otras cosas, a la garantía efectiva de los derechos de los ciudadanos y al desarrollo coordinado y planeado del crecimiento económico en los países.

Es por esto, que gran parte de los marcos de referencia que instruyen y alimentan estas iniciativas, hacen parte de recomendaciones de carácter internacional, que se introducen como *soft law*, generando un desafío en su vinculatoriedad a las tradicionales estructuras de producción normativa y de generación de progreso económico.

Dicho lo anterior, el presente escrito tiene como objetivo hacer un análisis constructivista de la simplificación administrativa como herramienta de servicio ciudadano y trasponer su efectividad y ejercicio a los procesos de mejora o calidad regulatoria, evaluando su impacto, aplicación y adecuación, punto sobre el cual se hará énfasis.

Desde un punto de vista metodológico, en primer lugar, se abordará la idea de simplificación administrativa a partir de la construcción de su definición, proyectando algunos instrumentos para su eficiencia y eficacia, entre estos, la racionalización de trámites y procedimientos institucionales hasta su debida incorporación con las nuevas tecnologías de la información.

En segundo lugar, se dará un desarrollo conceptual y comparado del concepto de calidad o mejora regulatoria, partiendo desde el origen de su integración, seguido por una muestra de su aplicación en distintos países, entre estos, España, Colombia, México, El Salvador y Perú, los cuales han mostrado recientes iniciativas en la materia.

En tercer lugar, relacionado con el anterior, se pretende dar cobertura y análisis no solo desde el punto de vista terminológico y legal sino también material o aplicativo de los instrumentos para la efectividad de la calidad regulatoria: La agenda regulatoria, el análisis de impacto normativo, la abogacía de la competencia, la consulta pública, la expedición normativa y la evaluación de impacto *ex post*. Concluyendo con unas ideas claras que se sustraen del desarrollo investigativo a lo largo de este escrito.

## 2. La simplificación administrativa: Una construcción desde lo ideal hacia su necesidad en el plano material.

### a. La conformación del concepto de simplificación administrativa

“En un Estado orientado hacia el ciudadano, todas las entidades públicas trabajan de manera coordinada para funcionar como una sola organización que facilita el acceso a los derechos, y el cumplimiento de obligaciones, de la ciudadanía y del empresariado” (Roseth, Reyes & Santiso, 2018 p. 160). Bajo ese propósito de singularidad, la idea de simplificación administrativa se construye como un principio de conducta que orienta las decisiones públicas e imprime dinamismo a los procesos del Estado (Valdéz, 1989, p. 163).

En vista de lo expuesto, definir simplificación administrativa como un principio permite tomar la idea dworkiniana que propone la exigencia de la justicia y la equidad como un estándar (Dworkin, 1989, pp. 70-78). Sin embargo, la importancia que recae sobre este, también permite favorecer un conjunto de circunstancias que se consideran deseables.<sup>1</sup> En otras palabras, la simplificación administrativa se configura a partir de un entendimiento necesario para el esencial funcionamiento de la justicia, la protección de los administrados, la equidad económica y la efectividad de las garantías sociales.

Por lo anterior, se hace necesario hacer material su definición, aterrizar su propósito ideológico y demostrar su realidad en aras de darle un entendimiento al alcance de la sociedad. De esta manera, muchos ordenamientos jurídicos identifican la simplificación administrativa como una herramienta para la configuración de acciones que permite orientar y optimizar la prestación de los servicios que brinda el Estado.<sup>2</sup> Asimismo, se ha entendido no solo como una política pública<sup>3</sup>, sino también como un programa encaminado a la desburocratización para combatir los excesos en las formalidades.<sup>4</sup>

Bien sea una herramienta, una política pública, un programa, un compendio normativo o cualquier otro tipo de nomenclatura con la que se pretenda materializar el principio de simplificación administrativa. Resulta ser un concepto innovador y renovador para el derecho administrativo que debe replicar en todas las esferas de actuación del Estado, con el propósito de garantizar la tutela de los derechos a través de una eficiente prestación de los servicios públicos, la calidad y transparencia en la producción normativa y una recta, justa y eficaz impartición de justicia.

Con todo, se propone definir la simplificación administrativa como un fundamento o principio que integra el funcionamiento de las diferentes actividades del Estado. A través del cual, se busca concatenar la unidad del ordenamiento jurídico mediante un conjunto de herramientas de

<sup>1</sup> Entiéndase por ejemplo el desarrollo económico, la eficiencia y la eficacia administrativa, la garantía del debido proceso, la debida motivación de las decisiones que tienen efectos generales, etc.

<sup>2</sup> Esto corresponde con el caso peruano, mediante al cual, la simplificación administrativa va encaminada hacia “la eliminación de obstáculos o costos innecesarios para la sociedad, que generan el inadecuado funcionamiento de la administración pública”. Así lo referencia la Secretaría de la Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros de este país. (Secretaría de la Gestión Pública).

<sup>3</sup> A modo de ejemplo, el Gobierno Español, a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el “Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General del Estado”, propuesto en septiembre de 2014, identifica la “simplificación administrativa” como una política pública de contenido esencial e inexcusable para los propósitos de la Administración Pública.

<sup>4</sup> Ejemplo de este programa es el caso de Brasil, en donde se adoptó una “Guía “d” Simplificação” por parte del Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, la cual, “debe ser entendida como una herramienta de trabajo, eminentemente práctica, para realizar un análisis o una mejora en los procesos organizacionales”.

origen político o jurídico, cuyo propósito ideal se hace tangible siempre y cuando se distribuyan y asignen de manera efectiva las competencias en las diferentes dependencias del Estado, atendiendo a una tecnificación y modernización de los procesos institucionales.

## **b. Instrumentos para la eficiencia y eficacia de la simplificación administrativa**

La adopción de guías o manuales a título de recomendación y la producción normativa de carácter vinculante, han sido los instrumentos utilizados por los diferentes países para incorporar la simplificación administrativa a sus procesos institucionales. De ahí, el contenido de muchos de ellos se puede sintetizar en procesos de racionalización e incorporación de las tecnologías de la información, programas de mejora regulatoria, insumos para la tecnificación de la Administración Pública, entre otros que no por menos importantes, componen el andamiaje de instrumentos para la simplificación. En este punto se expondrá un análisis experimental de algunos de ellos para verificar su eficiencia y eficacia dentro del objeto del escrito. Cabe precisar que, además de la racionalización y la digitalización, los procesos de mejora regulatoria hacen parte de los instrumentos para la eficiencia y eficacia de la función administrativa, sin embargo, éstos serán objeto de estudio independiente.

### **i. Racionalización de trámites y procedimientos institucionales**

La racionalización asegura el principio esencial de unidad de acción en los procesos públicos, combinando de forma orgánica la unidad en la dirección y la utilidad en la ejecución, para así incrementar el grado de eficiencia en la transformación del Estado (Rodríguez, 1958). Esta necesidad es manifiesta en tanto que, por un lado, reduce los costos monetarios directos de prestación, y por otro, permite incrementar los grados de satisfacción y confianza de los ciudadanos, como usuarios de la prestación de los servicios públicos (Roseth, Reyes & Santiso, 2018 p. 70-71).

Ejemplo de lo anterior, corresponde con una serie de experiencias implementadas por algunos países para lograr el aseguramiento de dicho propósito. Algunas de ellas serán objeto de muestra a continuación. Sin embargo, se hace necesario verificar el alcance de su eficiencia para determinar el éxito de estas. Así pues, el Departamento Administrativo de la Función Pública<sup>5</sup> (2017) en Colombia, indica que, “racionalizar, a través de la simplificación, estandarización, eliminación, optimización y automatización, los trámites y procedimientos administrativos y mejorar (...) la transparencia en las actuaciones (...) con las debidas garantías legales”, corresponde con uno de los objetivos de la política pública de racionalización de trámites.

En concreto, el gobierno de Colombia sancionó una ley a través de la cual se establecen las directrices sobre la racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los órganos y entidades del Estado (ley 962, 2005). En línea del propósito, se decretó una serie de mecanismos que se ajustan a la ley, tales como la supresión del requisito de imponer la huella dactilar, la eliminación de autenticaciones y reconocimientos en algunos trámites, la presunción de validez de las firmas en ciertas diligencias, hasta una serie de reformas en materia de notificaciones de los procedimientos administrativos, entre otros (Decreto 019, 2012, art. 17, 25, 57-63).

<sup>5</sup> Los Departamentos Administrativos de conformidad con el artículo 206 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 58 de la ley 489 de 1998, tienen como objetivo primordial la formulación y adopción de políticas, planes generales, programas y proyectos del sector administrativo que dirigen.

Asimismo, se creó un grupo para la Racionalización y Automatización de Trámites (GRAT), organismo de naturaleza jurídica incierta, cuyas funciones se concretan en la coordinación, análisis, consulta y proposición al Gobierno Nacional y sus dependencias para la elaboración de planes de acción y propuestas normativas encaminadas a la racionalización y automatización de trámites (Decreto 1083, 2015, art. 2.2.24.4).

Desde otra experiencia, el Gobierno Perú dispuso desde 1989, entre otra normativa<sup>6</sup>, la eliminación de exigencias y formalidades costosas, como la presentación de documentos que contengan información que la propia entidad que los solicita posea o deba poseer, la desconcentración de los procesos decisorios, entre otros mecanismos que permiten racionalizar los procesos públicos para alcanzar la simplificación administrativa (Ley 25035, 1989, art. 8, 9).

Para el caso de Brasil, la más reciente manifestación de racionalización de la administración pública corresponde con una ley que adiciona disposiciones sobre la seguridad jurídica y la eficiencia en la creación y aplicación del derecho público. Entre las cuestiones más relevantes del articulado, se destaca un alcance a la aplicación e interpretación de sanciones y normas jurídicas con contenido indeterminado en aras de alcanzar la seguridad jurídica como una manifestación de la racionalización (Lei 13.655, 2018, art. 1).

A pesar de lo anterior, según estadísticas publicadas por el Banco Interamericano de Desarrollo a cierre de 2017, es mayor el grado de dificultad de los trámites en Colombia que la facilidad<sup>7</sup> de acceso en los mismos. Esto nos coloca en posición por debajo de la media, compartiendo lugar con México, Brasil, Panamá y Perú, a diferencia de Uruguay, el único país de la región donde hay mayor facilidad que dificultad en la ejecución de los trámites públicos. (Roseth, Reyes & Santiso, 2018, p.59, gráfico 1.15).

La pregunta que surge una vez analizadas las buenas intenciones para la racionalización y la realidad en su dificultad podría ser ¿en qué se está fallando? Quizá, el avance en la tendencia configurativa de los procesos racionales y expeditos requieren de un análisis *ex ante* y *ex post* en la formulación de su implementación, así como de la tecnicidad para la adecuada asignación de su control y prestación.

## ii. Digitalización de las estructuras del Estado

Los procesos de racionalización en la actuación pública están acompañados recientemente de un componente digital que permite alcanzar la simplificación. La digitalización hace más expedito los trámites y llevan a una mayor satisfacción de los ciudadanos, lo que indica que, el principal beneficio es el ahorro de tiempo. Sin embargo, como lo resalta el Banco Interamericano de Desarrollo, más allá de que el componente digital involucre la simplificación de trámites, esto es un mecanismo que puede “eliminar varias oportunidades para la corrupción, falsificación y modificación indebida de documentos importantes” (Roseth, Reyes & Santiso, 2018, p.101-105).

Paralelamente, es manifiesto que el impulso de la racionalización, digitalización y simplificación de las actuaciones públicas se ha fortalecido en el ámbito de la Administración

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, el Decreto Supremo No. 070-89-PCM, la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada – Decreto Legislativo No. 757 y su reglamento, la Ley de Procedimiento Administrativo General- Ley No. 27444, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)- Ley No. 29158, entre otras (Secretaría de Gestión Pública, 2010, p. 15).

<sup>7</sup> Para efectos de esa idea, se entenderá como “fácil” aquellos trámites que requirieron sólo una interacción y menos de dos horas para realizarlo.

Pública o más concretamente, del sector central y descentralizado de la rama ejecutiva. No obstante, su necesidad ha de extenderse a todas las actuaciones legislativas, judiciales y de control, para así lograr mayor cobertura en la eficiencia de las instituciones.

A manera de ejemplo sobre la implementación de este instrumento, el BID analiza los casos de Uruguay y México como líderes en materia de racionalización y digitalización de trámites administrativos. Sobre el primero, se “ha construido desde el *back-office* los cimientos para la digitalización de los servicios, con un enfoque que incluyó actores del sector público y privado. Así como también de los ciudadanos (...) De esta forma, se crearon la infraestructura y las capacidades tanto tecnológicas como de gestión necesaria para implementar la estrategia digital” (Roseth, Reyes & Santiso, 2018, p.157).

Por su parte, “el modelo mexicano se caracteriza por acompañar la simplificación y la digitalización con iniciativas que buscan hacer más eficiente la regulación y el marco normativo. (...)”. Asimismo, se ha liderado una Estrategia Digital Nacional (EDN), que tiene como objetivo la digitalización del Estado y la innovación para alcanzar el desarrollo en el país (Roseth, Reyes & Santiso(b), 2018).

### 3. Calidad regulatoria (RQ).

#### a. Definición

Un origen remoto de las mejoras como lo dice (Betancor, 2009, p.107) son las órdenes ejecutivas *-executive orders-*, expedidas por los presidentes de Estados Unidos tales como: la primera, número 12291 de 17 de febrero de 1981 del Presidente Reagan y la segunda, la número 12866 de 1993 del presidente Bush.

Estas órdenes de mejora regulatoria solo se aplican en los Estados Unidos para la rama ejecutiva y no para el congreso. Con todo, el conjunto de experiencias de mejora o calidad regulatoria en Norteamérica es recogido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en adelante OCDE, hacia el año de 1995 y enlista los requerimientos de mejora regulatoria o de una buena calidad de la regulación y las aplica tanto para la rama ejecutiva como la legislativa.

La mejora o calidad regulatoria surge como una tendencia que reemplaza el concepto de desregulación. En ese sentido, se busca la simplificación, la racionalización, la regulación necesaria y la buena calidad de la regulación, para una buena e inteligente política de regulación.

Asimismo, la calidad regulatoria corresponde con una serie de estándares, herramientas y procedimientos que deben adoptar los Estados en la formulación e implementación de políticas regulatorias encaminadas a la promoción del desarrollo económico.<sup>8</sup> Desde un punto de vista referencial, la calidad regulatoria corresponde con uno de los seis indicadores que usa el Banco Mundial para medir el nivel de gobernanza nacional e internacional, junto con el control de la corrupción, el principio de legalidad, la estabilidad política y la lucha contra el terrorismo, etc.

<sup>8</sup> El Banco Mundial hace referencia concreta a la calidad regulatoria en los siguientes términos: “Regulatory quality captures perceptions of the ability of the government to formulate and implement sound policies and regulations that permit and promote private sector development. This table lists the individual variables from each data source used to construct this measure in the Worldwide Governance Indicators”. Recuperado de <https://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/rq.pdf>

En palabras de Carvajal (2013, p. 45), la definición de calidad regulatoria no se circunscribe a la “habilidad de un Estado para formular e implementar medidas que promuevan el desarrollo en el sector privado”. Por su parte, además de garantizar un entorno amigable con el sector privado, “debe imprimir eficacia, eficiencia, coordinación y transparencia a la actuación de las autoridades y debe garantizar efectivamente los derechos de los administrados”.

En efecto, como lo coloca de presente el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual del Perú (INDECOPI, 2017, p.11), corresponde con un proceso que establece de manera sistemática, la razonabilidad de una propuesta normativa o la evaluación de la razonabilidad de una norma vigente mediante el uso intensivo de fundamentos económicos.

El seguimiento a la serie de estándares que compone la calidad regulatoria se ha desarrollado a partir de la experiencia comparada, teniendo como referencia las recomendaciones y estudios de carácter internacional. Casos particulares que se analizarán a continuación. Sin embargo, los instrumentos para su efectividad se han ido generalizando en los diferentes países, pues corresponden con herramientas que puedan alcanzar resultados concretos en la consecución de la calidad. Entre ellas, la agenda regulatoria, el análisis de impacto normativo, la abogacía de la competencia, la expedición normativa y la evaluación de impacto ex post. Parámetros particulares que serán objeto de análisis en este escrito.

## **b. La experiencia comparada de la calidad regulatoria**

### **i. España:**

Los primeros antecedentes de mejora regulatoria en España desde la Administración General del Estado corresponden con “instrumentos parciales o principios programáticos de mejora regulatoria”, antes incluso de que se empezara a hablar de ésta como política pública (Álvarez, 2017, p.26). Por ejemplo, la tramitación de procedimientos de elaboración y aprobación de anteproyectos de ley deben atender a un Análisis de Impacto Normativo que lo acompañe, así como las circunstancias que le sirven de fundamento. Las cuales deben corresponder con un informe normativo que comprenda la eficacia, eficiencia y sostenibilidad de las normas (Ley 50, 1997, art. 27-28).

Con el advenimiento del nuevo milenio, se empezaron a implementar en este país, las recomendaciones sobre mejores prácticas de gobernanza internacional y los primeros instrumentos de regulación eficiente, institucionalizados a través de firma de convenios de colaboración con otras Administraciones públicas y la aprobación de acuerdos del Consejo de Ministros destinados a mejorar la calidad en la regulación (Álvarez, 2017, p.30).

Con la ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se integraron una serie de normas que responde a uno de los objetivos que persigue la ley, “la simplificación de los procedimientos administrativos y su integración como especialidades en el procedimiento administrativo común, contribuyendo así a aumentar la seguridad jurídica” (Ley 39, 2015, Título IV, Justificación de la Ley).

En desarrollo de este compendio normativo, se incorpora además del uso de las tecnologías de la información en las fases de iniciación, ordenación, instrucción y finalización de los procedimientos. La posibilidad de que los administrados conozcan, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, asimismo, abrir un periodo de información o actuaciones previas

con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento. (Ley 39, 2015, Título IV, art. 52-55).

Siguiendo a Casado (2017) y en buena medida a Iñigo de Guayo (2017, p. 142 y ss), la ley promueve de manera general la aplicación de los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en la evaluación normativa. Esta serie de principios constituyen lo que la ley de procedimiento administrativo español ha llamado “principios de buena regulación” (Ley 39, 2015, Título IV, art. 129).

Asimismo, la adaptación de la normativa vigente a estos principios, la planificación normativa; y la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos como instrumentos de mejora regulatoria, complementan el conjunto de herramientas dispuestos en sede administrativa para alcanzar estándares de calidad en materia regulatoria.

## ii. Colombia

De manera similar a lo que ocurre en Perú, la OCDE (2014, p. 15) ha identificado que “las medidas para promover la calidad regulatoria en Colombia están dispersas en la administración (...) y diversas instituciones han encabezado tales esfuerzos”. Sin embargo, se ha ido avanzando en la efectividad para la implementación de las medidas regulatorias. Protagonistas de este esfuerzo resultan las Superintendencias, que son entidades del sector central o descentralizado de la administración, encargadas de la inspección, vigilancia y control de los procesos públicos.

La Mejora Regulatoria en Colombia constituye una política transversal del Gobierno Nacional que busca brindar un mayor bienestar económico y social por medio de herramientas que permitan una protección normativa de calidad y alcanzar estándares internacionales de transparencia. A pesar de esto, según cifras del Departamento Nacional de Planeación (DNP), entre el 2000 y el 2016, se emitieron cerca de 15 normas por día, acompañada de una baja calidad que tiene efectos en una adecuada gobernanza pública.

Como concreción de esta política se ha liderado un Grupo de Mejora Regulatoria, encargado de diseñar y promover estrategias en el Gobierno Nacional para el mejoramiento continuo de los procesos de calidad. Los cuales, tienen en cuenta la introducción del Análisis de Impacto Normativo, generación de capacidades al interior de la administración, consulta pública, evaluación de impacto ex ante y ex post, valorando los costos que involucra. A pesar de esta iniciativa, cabe resaltar que algunas, por no decir todas estas estrategias, serán objeto de estudio desde esta perspectiva a lo largo de este escrito.

Por lo pronto es pertinente anotar que, antes de la aprobación del documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (en adelante CONPES), sobre el cual se abordará con detenimiento, ya había una normatividad que responde a la necesidad de realizar un análisis de impacto normativo, tales como: el Decreto 2696 de 2004, para las comisiones de regulación; la Ley 902 de 2005 y el Decreto 4669 de 2005, para implementación de nuevos trámites; el Decreto 1345 de 2010, da directrices en materia de técnica normativa aplicables a ministerios y departamentos administrativos; la Ley 1340 de 2009 sobre la abogacía de la competencia, y el decreto 1844 de 2013, para la expedición de reglamentos técnicos.

Aún la ley 1437 de 2011, mediante la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), en cierta medida

consagró en su artículo 8, la operancia de la consulta pública. A pesar de esta importante iniciativa, resulta evidente que, la referencia de los diferentes instrumentos para alcanzar una calidad regulatoria se ha incorporado mediante decreto del ejecutivo y de manera insuficiente. Por esta razón, se hace necesaria su completa referencia en una ley.

### iii. México

El título adicionado en el año 2000 a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo mexicano de 1994 representa un marco de referencia sobre la inclusión de instrumentos para la mejora regulatoria en América Latina. Este antecedente tuvo un propósito aún vigente, el cual está centrado en la institucionalización de la política de mejora regulatoria, cuya concreción se dio en parte, con la creación de la COMFER, en adelante, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, oficina encargada de la promoción de la calidad regulatoria (Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 1994, Título Tercero A).

De manera complementaria, La Ley General de Mejora Regulatoria, expedida de manera reciente, fija como objetivo, entre otros, el establecimiento de una obligación a las autoridades de todos los órdenes de gobierno en el ámbito de su competencia, de implementar políticas públicas de mejora regulatoria para el perfeccionamiento de las regulaciones y la simplificación de los trámites y servicios (Ley General de Mejora Regulatoria, 2018, art. 1).

Con esa premisa, teniendo en cuenta la maximización del beneficio social, la seguridad jurídica, la focalización a objetivos claros, concretos y bien definidos, la coherencia y armonización de las disposiciones que integran el marco regulatorio nacional, la simplificación, mejora y accesibilidad tecnológica (Ley General de Mejora Regulatoria, 2018, art. 7) se orienta la política regulatoria en México.

Asimismo, se integra un Sistema Nacional de Mejora Regulatoria para coordinar a las autoridades de todos los órdenes del gobierno, en sus respectivos ámbitos de competencia (Ley General de Mejora Regulatoria, 2018, art. 9), mecanismo a través del cual es manifiesta la cooperación institucional para promover una estrategia adecuada en materia regulatoria.

A propósito de esta última, la Estrategia corresponde con un instrumento programático que tiene como propósito articular la política de mejora regulatoria a través de un diagnóstico, unas buenas prácticas, la fijación clara de los instrumentos metodológicos hasta las medidas encaminadas a la reducción y simplificación de trámites (Ley General de Mejora Regulatoria, 2018, art. 22). Este conjunto de buenos propósitos legislativos debe ir encaminado de un robusto y completo mecanismo reglamentario para lograr hacerlos efectivos.

Resulta interesante la extensión de los propósitos normativos no solo al sector central y descentralizado de la Administración Pública, sino también a los poderes legislativos y judicial, así como los organismos con autonomía constitucional de los órdenes federal o local y los Organismos con Jurisdicción Contenciosa, tal como lo dispone el artículo 30 de la ley en estudio.

Con lo dispuesto, México muestra un adelanto en la iniciativa de las buenas prácticas regulatorias, sin embargo, el sentido que parece mostrar la norma da una amplia relevancia al sector público, no por eso menos importante. De modo que, la necesidad de involucrar las instancias de participación ciudadana tanto individual como en un sentido corporativo, debe ir más allá de lo que limita la ley a la conformación del Observatorio Nacional de

Mejora Regulatoria<sup>9</sup> para una completa articulación, pues al final, son los destinatarios directos o indirectos de los objetivos proyectados.

iv. El Salvador:

De conformidad con el artículo 101 de la Constitución salvadoreña, “el orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social (...)” donde el Estado “promoverá el desarrollo económico y social mediante la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos. Con igual finalidad, fomentará los diversos sectores de la producción y defenderá el interés de los consumidores”.

Dando alcance a la disposición constitucional, se decretó la necesidad de crear mecanismos que no solo fomenten las inversiones, sino que revisen las regulaciones y procesos vinculados con ellas, realizando las propuestas necesarias en la normativa aplicable para dinamizar la economía del país (Decreto 90, 2016, consideraciones).

En ese sentido se creó el Organismo de Mejora Regulatoria (OMR) para fortalecer el clima de inversión en el país. A través del cual, se concreta una “política pública orientada a propiciar el óptimo funcionamiento de las actividades económicas y de la sociedad en su conjunto, mediante la formulación de regulaciones claras e instituciones eficaces encargadas de su creación y aplicación” (Decreto 90, 2016, art. 3).

El OMR corresponde con una unidad dependiente de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la República, cuyas funciones se sintetizan en la formulación de recomendaciones, la promoción de mecanismos de diálogo público-privado encaminados a “aumentar la transparencia y la facilidad de comprensión en la aplicación de regulaciones normativas, procesos y trámites” (Decreto 90, 2016, art. 6).

El panorama de la mejora regulatoria en el Salvador a partir de la expedición del Decreto 90 parece haber tomado interés, de manera reciente, se han firmado una serie de convenios OCDE-OMR, con la finalidad de elevar la competencia de El Salvador (Gobierno de El Salvador, 2018).

Asimismo, mediante Decreto 856 de 2018, a través del cual se regularon los procedimientos de la Administración Pública, se consagra la elaboración de un plan anual de mejora regulatoria con el fin de facilitar en la Administración Pública el acceso a la información y la eficiencia en la prestación de los servicios (Decreto 856, 2018, art. 4). Es pertinente precisar que este cuerpo normativo entra en vigor a partir de febrero de 2019.

Por otra parte, dispone el mismo decreto en el artículo 159 que, “en el ejercicio de la potestad normativa es necesario canalizar el diálogo con otros órganos y entes públicos, con los interesados y el público en general, con ponderación de las políticas sectoriales y derechos implicados, y promoviendo la mejora regulatoria y el derecho fundamental a la participación ciudadana como sustento de la buena gobernanza democrática”.

De esta manera, es evidente la manifestación de la calidad regulatoria en los procesos institucionales salvadoreños, sin embargo, como se ha puesto de presente en muchos escenarios, la extensión a nivel legislativo y judicial también puede adaptar estos procesos con la finalidad de alcanzar los estándares de calidad propuestos o aterrizar los idealizados.

Cabe precisar que, es posible que al tiempo que se exponen estos argumentos, la certeza jurídica de la OMR para los proyectos de regulación en este país, concretamente para el

<sup>9</sup> El artículo 31 de la Ley de Mejora Regulatoria, involucra la participación ciudadana, entre otras instancias, a través de un Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio, tal como lo dispone el artículo 32 del Capítulo VII de la misma norma.

desarrollo del Fondo del Milenio El Salvador II “Fomilenio II” logre alcanzar su propósito en un plano material. Puesto que, el Gobierno salvadoreño preparó un anteproyecto de ley de mejora regulatoria para la institucionalización y permanencia del organismo, así como la simplificación de los procedimientos administrativos de la gestión pública.

v. Perú:

“La introducción de reformas macroeconómicas y programas sociales más eficaces en la década de los 90`s y a partir del año 2000, la generación de mejoras significativas en el crecimiento económico, el bienestar y la reducción de la pobreza”, hacen parte de los propósitos del Estado Peruano para adecuar su función al servicio de una regulación con calidad (OCDE, 2018, p. 3).

En cumplimiento de dicho propósito, son diferentes las herramientas normativas que se han expedido en el marco de los procesos regulatorios. Muestra de ello, corresponde con la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa a través de la cual se definen los lineamientos para la elaboración, denominación y publicación de las leyes (Ley No. 26889, 1997, art. 1), reglamentada por el Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo 008-2006-JUS.

Por otro lado, entrando en vigor el Manual de Técnica Legislativa por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se extiende la aplicación de estos procesos no solo a los actos normativos del poder ejecutivo sino también a los del poder legislativo (Villota, M., Pérez, Y., & Rengifo, G, 2015, p. 51).

Desde el punto de vista competitivo, por parte del Ministerio de la Producción se emprendió un Plan Nacional de Diversificación Productiva que pretende impulsar el crecimiento de la economía considerando la educación, salud y seguridad como ejes centrales de la estrategia. El plan está compuesto por tres ejes principales: “la promoción de la diversificación productiva, la eliminación de sobrecostos y regulaciones inadecuadas y la expansión de la productividad” (Ministerio de la Producción del Perú, 2014, p. 79).

De manera semejante, la (OCDE, 2018, p. 17) expone la existencia de un Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) “que busca estandarizar la información que suministran las entidades respecto de los trámites. Sin embargo, según como lo indica la profesora Milagros Maraví, la simplificación en estos términos se presenta como un asunto complejo puesto que existe una deficiencia en el sistema de control y fiscalización del cumplimiento de los principios y normas sobre simplificación administrativa, así como una notoria reducción de la simplificación al ámbito de regulación sobre los TUPA (Maraví, 2000, p. 240).

A partir del 2016, se profirieron una serie de decretos legislativos, entre ellos el Decreto 1310 de 2016 mediante el cual se aprueban medidas adicionales de simplificación administrativa. Según el mismo, “las entidades del poder ejecutivo deben realizar un Análisis de Calidad Regulatoria de todas las disposiciones normativas de alcance general, a excepción de las contenidas en leyes o normas con rango de ley, que establezcan procedimientos administrativos. (...) El requisito también es exigible a las disposiciones que reglamenten trámites creados en leyes o normas con rango de ley” (Decreto 1310, 2016, art. 2).

Por otro lado, pero en contenido similar, el reciente Decreto 1446 de 2018 en su artículo 2, incorpora a la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, la promoción y mejora en la calidad de las regulaciones para el ámbito de competencia de la “Presidencia

del Consejo de Ministros; el gobierno abierto, la coordinación institucional; la racionalidad de la estructura, organización y funcionamiento del Estado” (Decreto 1446, 2018, art. 2). De igual modo, el Decreto Legislativo No. 1452 del mismo año, mediante el cual se modifica la Ley de Procedimiento Administrativo General, obligó a todas las entidades a realizar Análisis de Calidad Regulatoria de los procedimientos administrativos a su cargo o sus propuestas (Decreto 1452, 2018, art. 2).

Con todo lo anterior, es manifiesto que la aplicación de un análisis de calidad regulatoria no solo debe abarcar los procedimientos y trámites administrativos, sino también debe extenderse a todo proceso de producción y análisis normativo en cabeza del Estado, ejemplo necesario es el caso que se da en sede legislativa.

A su vez, omitiendo considerar otros aspectos desde el cumplimiento y la ejecución de la regulación o la gobernanza multinivel, tal como lo halló la OCDE en un reciente estudio, Perú cuenta con una carente y dispersa de política regulatoria integral, y a pesar de contar con muchos elementos que formarían parte de ella, cuentan con un alto grado de independencia para ejercer la toma de decisiones y lograr el adecuado cumplimiento del propósito cooperativo que propugna la calidad regulatoria (OCDE, 2018, p. 9).

Lo importante, siguiendo las recomendaciones de la Organización, resulta en incluir medidas formales para establecer la cooperación y coordinación de las instituciones encargadas de los procesos regulatorios y de ser posible, el establecimiento de un órgano técnico y supervisor que concentre la mayor parte de las actividades y herramientas de política regulatoria (OCDE, 2018, p. 9).

#### **4. Instrumentos para la efectividad de la calidad regulatoria.**

La experiencia hasta aquí planteada ha mostrado la adecuación de diferentes instrumentos o herramientas para lograr los estándares de calidad en materia regulatoria. Sin embargo, es importante reiterar sobre ¿qué es la política de mejora regulatoria que se equipara a la política fiscal y a la política monetaria?, la misma palabra lo dice: mejorar la regulación, y esto va desde la simplificación normativa, inventario normativo, los análisis impacto normativo, buena redacción y claridad de la regulación, evaluación ex post de los impactos normativos. Esta serie de instrumentos serán objeto individual de desarrollo a continuación, demostrando experiencias comparadas para enriquecer el objeto de escrito, siempre tomando como referencia la búsqueda de la mejora en los procedimientos, contenidos y herramientas de la expedición de normas.

##### **a. La agenda regulatoria:**

Son pocas las legislaciones que definen “Agenda Regulatoria”, entre ellas, la Ley de Mejora Regulatoria de México en su marco conceptual, la identifica como una “propuesta de las regulaciones que los sujetos obligados pretenden expedir”. Esto se traduce en una oferta o proyección de objetivos claros que deben tener en cuenta las entidades públicas al formular un marco regulatorio, considerando, además, las variables y circunstancias de impacto y efectividad sobre la población.

Desde un sentido coloquial, la agenda consiste en una programación de objetivos, eventos y circunstancias a los que debe orientarse la política regulatoria de un país. De manera cierta, la agenda será concreta para un proyecto respectivo, sin embargo, existen

parámetros generales que acompañan la misma y constituyen instrumentos para lograr la efectividad.

Para el caso colombiano, el capítulo segundo del Decreto 2696 de 2004, dispone que “Las Comisiones de Regulación tendrán la obligación de definir un plan estratégico para períodos mínimos de cinco (5) años y una agenda regulatoria anual de carácter indicativo” (Decreto, 2696, 2004, art. 6). Esto quiere decir que, la planeación materializada en este instrumento, corresponde con un documento sectorial que contiene los proyectos regulatorios de carácter general para determinado periodo de tiempo, el cual, una vez público, permite a la ciudadanía participar en el proceso de formación de los proyectos reglamentarios (DNP).

A partir de otra perspectiva, la Ley de Mejora Regulatoria de México en su artículo 64 dispone que, los sujetos obligados deberán presentar su Agenda regulatoria ante la autoridad de mejora regulatoria en un tiempo determinado indicando al público la pretensión. Incluyendo a menos la propuesta, la materia, problemática, justificación y fecha tentativa de presentación. Esta inclusión en la ley permite aterrizar el proceso que debe seguir una agenda normativa para alcanzar los estándares de calidad.

## **b. Análisis de impacto normativo (AIN)**

Bajo la afirmación que hace Joan Subirats (1992, p. 47), al indicar que, con relación a la Administración Pública, “no hay suficiente claridad en la determinación de objetivos que permita introducir mecanismos de medida y control de eficacia y eficiencia que, en cambio, parecen operativos en el mundo de lo privado”. El Análisis de Impacto Normativo (AIN) o como lo llaman en otros países, Manifestación de Impacto Regulatorio para el caso mexicano, o Regulatory Impact Analysis (RIA) en el Reino Unido, parece tomar relevancia y necesidad.

Esta herramienta se erige como un proceso de evaluación e identificación sistemática de los efectos esperados en las propuestas regulatorias, utilizando un método analítico y comparativo del costo/beneficio basado en los objetivos de la política regulatoria y de intervención para alcanzar estándares de calidad (Organisation for Economic Co-operation and Development- OECD, 2008, p. 3).

Adicionalmente, el Análisis de Impacto Normativo está pensado para mejorar la toma de decisiones de política pública o de regulaciones sobre si es necesario intervenir y cómo hacerlo. En este sentido, sistemáticamente examina los impactos potenciales de las acciones gubernamentales.

Tradicionalmente, el procedimiento de producción de una norma en Colombia tiene dos fases: la decisión de producir una norma y el proyecto de norma. Hay que reconocer que las comisiones de regulación iniciaron otra fase como son las consultas públicas y muy posteriormente otros órganos de la administración pública. Como se puede observar, nunca se ha usado una herramienta que mida o analice el impacto de la norma cuando se decida ejercer la potestad o actividad normativa, sobre todo con técnicas metodológicas para realizar dichos impactos. En esto es que insistimos que aun cuando la actividad normativa de la administración pública sea un acto de voluntad unilateral no se podrá desconocer la fase del análisis de impacto normativo cuando se decida producir una norma. (Moreno, 2018).

Desde el plano material, este proceso de análisis de impacto normativo tiene justificación cuando se expidan actos administrativos de carácter general por parte de la administración pública, dentro de los cuales se incluye las unidades administrativas especiales como las

comisiones de regulación. Lo que se consolida es un procedimiento para la expedición de los actos administrativos de carácter general compuesto por diferentes fases: la decisión de regular; la agenda normativa; el análisis de impacto normativo; la redacción y proyecto de norma; la consulta de abogacía de la competencia, de ser necesario; la consulta pública e inventario normativo.

Con el advenimiento de las políticas de mejoras regulatorias recomendadas por la OCDE<sup>10</sup>, en particular el análisis de impacto normativo, hará innovar el derecho administrativo colombiano. Esta afirmación tiene sustento dentro de la principal recomendación de mejora se encuentra el análisis de impacto normativo que habrá que hacer cuando sean expedidas normas jurídicas en Colombia.

Pese a lo anterior, aún no se ha desarrollado en todos los niveles de la rama ejecutiva del orden nacional el análisis de impacto normativo. Esto muestra la necesidad de activar en todas las instancias de la administración pública o donde se ejerza función administrativa fuera de ella. A partir de todos los elementos expuestos en este punto, aún es necesario determinar el alcance de los componentes del Análisis de Impacto Normativo. En este sentido, tal como se recoge de la OCDE y de la experiencia norteamericana y europea sobre el tema: identificación del problema normativo, identificación del objetivo normativo, diseño de alternativas de solución, evaluación cualitativa y cuantitativa de la alternativa seleccionada: impacto jurídico, impacto económico, impacto presupuestal, impacto de oportunidad, entre otros componentes.

Lo expuesto hasta aquí, genera un impacto en el derecho administrativo colombiano, por cuanto la tradición de producción normativa que no tiene en cuenta los análisis de impacto, empiezan a transformarse a partir de una metodología novedosa e innovadora, por lo menos en lo que se refiere a la potestad de la administración en el ámbito normativo.

### c. Abogacía de la competencia y la evaluación de impacto *ex ante*

Según *International Competition Network- ICN (2002)*, el ejercicio de la abogacía de la competencia comprende un conjunto de actividades realizadas por la autoridad administrativa en esta materia, para la promoción de un entorno competitivo a nivel económico, mediante una interacción con otras entidades gubernamentales y el incremento de la conciencia pública sobre los beneficios de la competencia (De la Calle, 2012).

En ese sentido, con las nuevas organizaciones económicas se da apertura a un proceso en la redefinición del rol que cumple el Estado para la promoción del establecimiento de mercados como instituciones, involucrando a los actores privados y los entes reclutadores como consumidores (Curiel, 1996).

Con un escenario de interacción entre las entidades del Estado con los procesos económicos, se puede determinar que el objetivo de esta figura fortalece los mecanismos de protección a los consumidores y robustece el análisis en la formulación, diseño e implementación de políticas públicas de carácter económico para el desarrollo de los países.

Así pues, atendiendo a la garantía del interés general y la libre competencia económica como postulados constitucionales,<sup>11</sup> la aplicación de la abogacía de la competencia

<sup>10</sup> OCDE reúne a los países más desarrollados y que tiene como fin unificar y recomendar las mejores prácticas de políticas públicas y políticas regulatorias

<sup>11</sup> El artículo 333 de la Constitución Política de Colombia de 1991 consagra lo siguiente: "La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie

cumple su cometido en la asesoría interinstitucional para la protección del mercado y sus consumidores de acuerdo con la formulación de proyectos que estimulen la libre competencia de los mercados, y una vez promulgados, en su socialización y verificación para el desarrollo de estudios que permitan identificar falencias y mantener un entorno competitivo (Superintendencia de Industria y Comercio).

Para el caso colombiano, lo anterior ha sido determinado por la ley. De manera que, si se pretende formular un proyecto que tenga incidencia sobre la libre competencia en los mercados, la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante SIC) podrá rendir concepto previo sobre los mismos, lo que configura una evaluación *ex ante* en el ejercicio normativo (Ley 1340, 2009, art. 7). Sin embargo, desde el punto de vista técnico al cual debe ir encaminada la función administrativa, al no ser vinculante este concepto y la posibilidad de apartarse del mismo, atiende a una voluntad política legislativa y no a una sistemática, esta última, necesaria para garantizar la calidad normativa, más aún por la temática que la compone.

De otro lado, para lograr la finalidad legal y visto a partir de la institucionalidad, “deberán informar (...) sobre los proyectos de acto administrativo con fines regulatorios que se propongan expedir los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias con o sin personería jurídica, Unidades Administrativas Especiales con o sin personería jurídica y los establecimientos públicos del orden nacional” (Decreto 2897, 2010, art. 2).

Con relación a los actos que tienen incidencia sobre la libre competencia, el Decreto Reglamentario ha establecido que independientemente del objetivo constitucional o legal que persiga, tienen incidencia los actos que pretendan limitar el número o variedad de competidores en uno o varios mercados relevantes. Así como, los que impongan conductas a empresas o consumidores o modifique las condiciones en las cuales serán exigibles obligaciones previamente impuestas por la ley o un acto administrativo, cuando este tenga por objeto o efecto limitar la capacidad competitiva (Decreto 2897, 2010, art. 3).

No obstante, se puede omitir dicho informe sobre un proyecto de regulación, cuando la autoridad que se propone expedirlo considere que tenga origen en hechos imprevisibles y/o irresistibles a partir de los cuales resulte necesario adoptar una medida transitoria para preservar la estabilidad económica y garantizar la seguridad la seguridad en el suministro de un bien o servicio público esencial, etc. También entre otras condiciones, cuando se trate de un acto de carácter particular y concreto que tenga por finalidad resolver un conflicto entre empresas (Decreto 2897, 2010, art. 3).

Teniendo en cuenta que la abogacía de la competencia se utiliza como una evaluación previa de la entidad que se proponga expedir un acto administrativo con fines regulatorios. Este mecanismo debe analizar el impacto e incidencia con base en un cuestionario que adoptará la SIC, mediante una resolución de carácter general, estableciendo las preguntas centrales que deberá formularse, complementadas con ejemplos o situaciones que sirvan para ilustrar el tipo de efectos de una regulación (Decreto 2897, 2010, art. 4).

En consecuencia, la importancia de un adecuado ejercicio de abogacía de la competencia como un instrumento para la efectividad de la calidad regulatoria, permite reconocer o reformular los efectos competitivos para la gestión de incentivos en materia económica, así como recomendar líneas de acción, omisión o vigilancia para el ejercicio de la libertad económica.

---

podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley (...).”

#### d. Consulta pública

##### i. Definición

Un estudio a partir de la obra del profesor alemán Eberhard Schmidt-Assmann supone que “una de las más radicales transformaciones que ha experimentado el derecho administrativo de nuestros días se ha manifestado en la posición del ciudadano ante la Administración” (Navarro, 2016, p. 145). En ese sentido, la Administración abandona parte de su posición de superioridad y asume una de mayor proximidad respecto de los administrados en aras de buscar la calidad en la gestión administrativa (Navarro(b), 2016, p. 145-147)

Dentro de las capacidades para alcanzar dicha calidad, concretamente en la generación regulatoria, “desarrollar e implementar estándares obligatorios sobre el uso de la consulta pública como medio para hacer partícipes a los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil en el proceso regulatorio y obtener mejores resultados de política pública” (OCDE, 2014, p. 24) corresponde con una de las recomendaciones por parte de la OCDE para una política regulatoria formal en Colombia.

En cuanto a lo anterior, las iniciativas legislativas generales para implementar este instrumento, se fundamentan en generar mayor información disponible e impedir que intereses particulares ejerzan una influencia indebida sobre los propósitos de calidad y legitimidad de las políticas públicas. Por ejemplo, la notificación a las personas potencialmente afectadas con la expedición de la nueva regulación, dar conocimiento y oportunidad a las personas interesadas en la creación de la norma y una vez procesada y aprobada la información, dar un tiempo para su revisión, modificación o anulación. Tal es el caso del procedimiento administrativo norteamericano modificado por la implementación del New Deal hacia la mitad del siglo XX (Gómez, 2017, p. 103).

Siguiendo con el ejemplo, desde la experiencia española la Constitución de 1978 consagró la posibilidad de que “la ley regulara la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”. (Const., 1978, art. 105.a)).

Para el caso mexicano, de manera reciente se sancionó la Ley General de Mejora Regulatoria mediante la cual, respecto de la consulta pública consagra que, “al momento de la presentación de la Agenda Regulatoria de los Sujetos Obligados, las Autoridades la sujetarán a una consulta pública por un plazo mínimo de veinte días (...) opiniones (...) que no tendrán carácter vinculante” (Ley General de Mejora Regulatoria, 2018, art. 69-70).

Considerando que los escenarios anteriores y sin duda otras experiencias tienen como objetivo la garantía de los intereses de los ciudadanos, no solo desde un punto de vista individual, sino también desde lo cooperativo y corporativo. La consulta pública se construye como un mecanismo que mejora la efectividad, el compromiso y promueve una mayor probabilidad de cumplimiento (OCDE, 2014, p. 90).

Por consiguiente, este instrumento “va más allá de la garantía de la validez de las medidas adoptadas y apunta sobre todo a garantizar mayor *eficacia* en cuanto al cumplimiento efectivo de la regulación vigente y la consecución en la práctica de resultados acordes con las finalidades para las cuales ha sido adoptada cada medida regulatoria” (Carvajal, 2013, p. 43).

## ii. Operancia de la consulta pública en Colombia

La implementación de la consulta pública en Colombia obedece al cumplimiento de los mandatos constitucionales. En primer lugar, con relación a los fines del Estado, la constitución en su artículo 2 dispone que se debe facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación. En ese sentido, la participación se extiende a través de las elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, tal como lo consagra el artículo 40 de la carta superior.

Del mismo modo, de acuerdo con el artículo 78, el Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Si bien las disposiciones constitucionales propugnan por la defensa de la participación democrática, la regulación no ha sido ajena al mismo propósito.

Por consiguiente, la promoción, protección y garantía de las modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural del país ha sido regulada a través de ley estatutaria (Ley 1757, 2015). En este cuerpo normativo se da alcance y contenido a los mecanismos de participación ciudadana dispuestos por la constitución, los procedimientos especiales y las reglas comunes a los mismos.

En realidad, son diversos y necesarios los escenarios legales donde se hace manifiesta la participación de los ciudadanos y las empresas para alcanzar los estándares de calidad en los procesos regulatorios, por esta razón se dará alcance a algunos de ellos sin restar crédito o valor a otros.

Desde una perspectiva general, tal como lo expone la OCDE (2014, p.91). La ley 5 de 1992 “crea oportunidades para la participación ciudadana en la preparación de propuestas legislativas cuando se debaten en las comisiones correspondientes del congreso nacional. En lo que se refiere a propuestas regulatorias específicas que afectan a ciertos grupos”, tal es el caso de la consulta previa a los indígenas cuando algunos proyectos pueden tener efectos sobre sus territorios.

Asimismo, el CPACA consagra el deber de información al público a través de cualquier medio, de manera particular, sobre “los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas” (Ley 1437, 2011, art. 8 No. 8).

En desarrollo de lo anterior y a modo de ilustración, el Decreto Único Reglamentario (DUR) del Sector Administrativo de Minas y Energía dispone que, para la aprobación de un plan de Abastecimiento por parte del Ministerio de Minas y Energía, se “podrá consultar a los distribuidores mayoristas, minoristas y/o terceros interesados, sin que ello implique que tales conceptos sean de obligatorio recibo” (Decreto 1073, 2015, art. 2.2.1.1.2.2.6.8).

El (Decreto 2696, 2004, art. 1, 11) por el cual se definen las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación. Dispone que es obligatorio informar al público no solo de las normas básicas que determinen su competencia y funciones, sino que, para la adopción de fórmulas tarifarias, cada comisión organizará consultas públicas, en distintos distritos y municipios para lograr la participación de los usuarios.

De manera reciente, se ha implementado y ejecutado una “política de regulación inteligente” basada en la participación de los ciudadanos. Con ese propósito, se diseñó un Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), a través del cual, se pretende consultar los

proyectos de Agenda Regulatoria, la creación de normas y la generación de capacidades a través de una capacitación virtual. (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

Por otro lado, el activismo judicial no ha sido ajeno al desarrollo y promoción de la consulta pública en los diferentes escenarios regulatorios. Gómez Velásquez (2017, p. 116) pone de presente una serie de decisiones judiciales, entre ellas, la Sentencia del 4 de febrero de 2016 mediante la que se consideró que, si bien la Resolución por la cual se establecía el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios se publicó en la página web del Ministerio, no se procedió a la identificación de los grupos potencialmente afectados con el reglamento. (Consejo de Estado, Sección Primera, 00329-00, 2016).

En el mismo sentido, la Corte Constitucional de Colombia ha proferido una reciente decisión mediante la cual da alcance y límite al ejercicio de las consultas públicas a nivel territorial, específicamente lo referido a la explotación de los recursos naturales no renovables. En vista de esto, exhorta al Congreso no solo a definir los mecanismos de participación ciudadana e instrumentos de coordinación entre Nación-territorio, sino también considerar la participación ciudadana y la pluralidad en la definición de dichos mecanismos.

A pesar de lo anterior, el Documento de mejora normativa y análisis de impacto del (CONPES) 3816, contempla la consulta pública como una herramienta común para una política de mejora normativa, concretamente indica que lograr la transparencia “van más allá de la simple consulta pasiva consistente en la notificación a los grupos agentes interesados en la norma”.

Asimismo, indica que “este mecanismo se viene aplicando de manera descoordinada y dispersa, sin brindar certeza a los ciudadanos respecto de los tiempos y criterios mínimos a los cuales debe someterse esta práctica” (CONPES(b), 2014, p.19). Además, “no existe ninguna obligatoriedad ni el incentivo para publicar los análisis realizados para llegar al proyecto de norma, no se explica al ciudadano o empresario el objetivo, el impacto potencial, y la carga que puede representar el nuevo proyecto normativo” (CONPES(c), 2014, p.19).

#### **e. Expedición normativa**

La observancia del principio de necesidad para racionalizar el uso de regulación como forma particular de intervención del Estado, del efecto económico y conductista donde se ilustra que la finalidad de una medida regulatoria no se agota con la expedición de normas y del principio de coherencia jurídico-normativa, mediante el cual se deben minimizar los riesgos propiamente jurídicos en que se incurre al formalizar en algún tipo de instrumento normativo una determinada medida regulatoria (Carvajal, 2013, pp. 47-50). Constituyen una serie de estándares de calidad para la expedición normativa en el marco de la mejora regulatoria.

En desarrollo de lo anterior, la Presidencia de la República de Colombia decretó y reglamento una serie de directrices generales de técnica normativa con la finalidad de racionalizar la expedición de decretos y resoluciones. Dentro de estas se consagra un análisis expreso y detallado de las normas que otorgan competencia, la revisión y análisis de las decisiones judiciales de los órganos de cierre de cada jurisdicción que pudieran tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto, etc. (Decreto 1609, 2015, art. 2.1.2.1.2 - 2.1.2.1.7)

Por otro lado, el ejercicio de expedición normativa debe estar revestido de actualidad, consideración técnica, científica, económica y cultural. De ahí que, un ejercicio adecuado de este proceso reduce el riesgo de impacto y en muchas ocasiones de declaratoria de nulidad o inconstitucionalidad.

La OCDE (2014, p.138) da relevancia a una adecuada estrategia de evaluación, gestión y comunicación del riesgo en la implementación de regulaciones para asegurar que las mismas sean focalizadas y efectivas. En el mismo propósito, el CONPES 3816, ya referenciado, propone mecanismos para controlar el inventario normativo simultáneamente a su expedición.

En este sentido, incluye la creación de repositorios únicos de normas con fácil acceso a los ciudadanos, lo que reduciría en gran medida la aplicación del clásico adagio “la ignorancia de la ley no sirve de excusa”.

Con una reducción en el nivel de ignorancia de los procesos normativos, es evidente un control y una participación en la eficacia de estos. Sin embargo, como se ha tratado de explicar a lo largo del presente escrito, no basta una promulgación *ex post*, sino que siempre debe darse publicidad al trámite. Cabe resaltar que pueden ser diversos y necesarios los instrumentos en el marco de la expedición normativa, sin embargo, existe una carga de la sociedad por hacerlos parte de su acervo cotidiano, al menos, los que tengan interés directo o indirecto en los procesos regulatorios.

Si se cumple el anterior postulado, se alcanzan beneficios por adoptar una política para mejorar la producción normativa, entre ellos, la contribución al desarrollo económico de una sociedad, y el fortalecimiento de la legitimidad del accionar del Gobierno para la garantía del Estado Social de Derecho (OCDE, 2011).

#### **f. Evaluación de impacto *ex post***

La evaluación de impacto *ex post* corresponde con un elemento fundamental del proceso regulatorio. Tiene como objetivo determinar si el proceso implementado o ejecutado a través de un compendio normativo ha cumplido con los objetivos propuestos, verificando la toma de referencia en la experiencia consultada y aplicada. Por consiguiente, constituye el último eslabón en la valoración y aplicación de las iniciativas regulatorias, y no solo estas, sino de cualquier otro proceso con manifestación administrativa que se realice en las dependencias del Estado.

Además de la verificación del cumplimiento de los objetivos propuestos, este paso crucial y esencial del ciclo político regulatorio, pretende determinar la eficiencia y eficacia de la implementación y “en qué medida los impactos esperados o no esperados de la intervención regulatoria se atendieron adecuadamente al concebir el instrumento”. (OCDE, 2012, p. 2).

Uno de los primeros países en implementar el sistema de evaluación *ex post* fue Australia. A través de la Oficina de Mejores Prácticas Regulatorias, se hace un seguimiento continuo a los procesos del sector infraestructura (electricidad, gas, y telecomunicaciones) utilizando indicadores y evaluaciones de resultados que ponderan desde la calidad del servicio, las tarifas para los usuarios, hasta la actuación de las empresas de cada uno de los sectores. (Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), 2012, p. 171). Sin embargo, de manera infortunada, la aplicación correcta de este instrumento sólo ha sido implementado en este país, los demás, han sido solo intentos malogrados.

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y social (en adelante ILPES) da muestra de algunas experiencias en evaluación ex post. Hacia la década de los setenta en Chile se gestó un proyecto de construcción de carreteras, al final de este se evaluó la calidad y capacidad del sistema encontrando unos riesgos macroeconómicos que obligó a reducir una serie de riesgos en proyectos futuros (ILPES, p. 25).

Por otro lado, para la evaluación de las leyes en este país, se elaboró una propuesta a través de criterios de contingencia, aplicabilidad, neutralidad y viabilidad metodológica, con el objetivo de determinar el alcance de determinada norma. Sin embargo, se hizo necesario tener en cuenta impactos económicos, financieros, ambientales, culturales, legales e institucionales (OCDE, 2012, p. 4-5).

En el escenario de la regulación de los proyectos de Inversión Pública en Perú liderado por el Sistema Nacional de Inversión Pública – SINP, se aplicaron unos criterios para evaluar el valor que tiene llevar a cabo un proyecto para desarrollo, esto pone de presente la articulación de todos los instrumentos para la calidad regulatoria. Entre ellos se encuentra, la pertinencia de las medidas, la eficiencia en relación con los insumos, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para la proyección de la inversión. Criterios tales adoptados a través de herramientas concretas que dan paso positivo a la efectividad de la evaluación ex post (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2012, p. 14).

Para el caso colombiano, la evaluación regulatoria ex post se encamina a fundamentarse como una actividad permanente de análisis y retroalimentación que marque la diferencia en la región. En este sentido, a manera de ejemplo, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) incluyó en su valoración un análisis cuantitativo y cualitativo de los impactos del marco regulatorio a nivel regional y global. Asimismo, en 2010 la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, recomendó a través de su evaluación, el uso de modelos de equilibrio general a fin de evaluar los costos y beneficios de la regulación en diversos grupos afectados. (OCDE, 2014, p. 147-148).

Con todo, en el informe de la OCDE (2014, p. 149) se ha recomendado el “uso sistemático de la evaluación ex post de regulaciones, programas e instituciones para la mejora regulatoria a fin de hacer la regulación más eficiente y efectiva”. Lo anterior arroja una conclusión, si bien es cierto que la articulación de instituciones es necesaria para una efectiva concreción de la política regulatoria. También que el proceso de evaluación obedece a una metodología concreta al caso concreto y subjetiva en su ideación y aplicación, es necesario que este mecanismo se alimente de todas las herramientas de simplificación administrativa para lograr de manera efectiva el cumplimiento de los fines para los cuales fueron dispuestos.

## 5. Conclusiones.

Las mejoras regulatorias en el ámbito del derecho público, constituye una herramienta de simplificación administrativa que mejora la institucionalidad a partir de la transparencia, eficiencia y eficacia de los procesos regulatorios. En ese sentido, corresponde con una innovación en la incorporación de estándares que permiten analizar el impacto que generan ciertas decisiones y de esta manera, alcanzar resultados concretos en la calidad de los procesos públicos.

Podría advertirse, como fue puesto en conocimiento, que la incorporación de los estándares y lineamientos internacionales de mejora regulatoria son de reciente data en América Latina. Ejemplo de ello ha sido México, quién desde iniciado el milenio, incorporó

un marco de referencia para la inclusión de instrumentos que construyen y permiten la mejora regulatoria en los procesos administrativos.

Desde esta época, la preocupación por fomentar estándares de calidad en todo tipo de procesos, incluyendo los normativos, han obligado a los países a que adopten una serie de medidas, muchas veces infortunadas o aún difíciles de concretar en el plano material, sobre las mejoras regulatorias.

Con todo, es evidente que la introducción de las mejoras no solo debe ser para procedimientos o trámites administrativos, hecho notorio con la experiencia comparada. Se debe promover y fortalecer una recomendación encaminada a la extensión de estos estándares y su debida aplicación a procedimientos legislativos o a cualquier orden donde se desarrolle la potestad normativa de la administración pública nacional o territorial.

Por otro lado, la fuerza en su incorporación depende muchas veces del instrumento a través del cual se materializan. Es claro, como en el caso colombiano y sin desconocer la importancia de las normas que se han expedido para incorporar las mejoras regulatorias, que lo más recomendable, es contar con una ley de mejora regulatoria como acaba de expedir México o incorporar sus principios, en particular, el análisis de impacto normativo, en el CPCA, como lo hizo España. No cabe duda que estamos ante verdaderos elementos que harán innovar el derecho administrativo iberoamericano.

## 6. Bibliografía.

- ADVOCACY WORKING GROUP, INTERNATIONAL COMPETITION NETWORK. 2011. *Advocacy and Competition Policy*. (marzo de 2011). Recuperado de: <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc358.pdf>
- ÁLVAREZ SUÁREZ, M. 2017. GAAP Nueva época. *La mejora de la regulación en España como política pública: análisis y evolución*, (Mayo de 2017, No. 17), [pp. 26-39]. Doi: 10.24965/gapp.v0i2017.10413.
- BETANCOR, A. 2009. *Mejorar la regulación. Una guía de razones y medios*. Madrid: Marcial Pons.
- CASADO, L. 2017. La mejora regulatoria en España: los nuevos principios que informan el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las administraciones públicas. *Revista de Derecho Administrativo & Constitucional*, 17(67), pp. 41-76. Doi: <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v17i67473>
- CARVAJAL, B. 2013. Revista digital de Derecho Administrativo. ¿Cómo asegurar calidad regulatoria? 9. (jun. 2013), 41- 62. Recuperado de: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3494/3382>
- CURIEL, C. 1996. *Diseño de un modelo de abogacía de la competencia en el contexto de la implantación de las políticas de competencia en América Latina*. Recuperado de [https://unctad.org/es/Docs/itcdclpmisc12\\_sp.pdf](https://unctad.org/es/Docs/itcdclpmisc12_sp.pdf)
- DE LA CALLE, J. 2012 Abogacía de la competencia: La nueva tarea de la Superintendencia de Industria y Comercio. *Contexto- Revista de Derecho y Economía*, 36, 59-78.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. 2017. *Guía metodológica para la racionalización de trámites*. Recuperado de [http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-8240\\_Guia\\_Racionalizacion.pdf](http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-8240_Guia_Racionalizacion.pdf)

- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 2018. Colombia da los primeros pasos hacia una regulación inteligente basada en la participación de los ciudadanos. (9 de mayo de 2018). Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Colombia-da-los-primeros-pasos-hacia-una-regulaci%C3%B3n-inteligente-basada-en-la-participaci%C3%B3n-de-los-ciudadanos.aspx>
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 2018. Regulación Inteligente en el DNP. (mayo de 2018) Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Presentaci%C3%B3n%20Regulaci%C3%B3n%20Inteligente.pdf>
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. 2014. Documento Conpes 3816 Mejora Normativa: Análisis de Impacto. (2 de octubre de 2014). Departamento Nacional de Planeación.
- DWORKIN, R. 1989. *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel S.A.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. S/F. Mejora Regulatoria. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/Mejora%20Regulatoria/Paginas/Quienes-somos.aspx>
- FEDERACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL DESARROLLO – FEDESARROLLO. 2012. *Evaluación del marco regulatorio expedido por la Comisión de Regulación de Comunicaciones entre 2009 y 2001. Informe final*. Recuperado de [https://www.crcm.gov.co/recursos\\_user/Documents\\_CRC\\_2013/Actividades\\_Regulatorias/Evaluacion\\_Marco\\_CRC\\_Informe\\_Final\\_ago2013.pdf](https://www.crcm.gov.co/recursos_user/Documents_CRC_2013/Actividades_Regulatorias/Evaluacion_Marco_CRC_Informe_Final_ago2013.pdf)
- GÓMEZ, A. 2017. El deber de consulta pública previa a la expedición de reglamentos en el régimen jurídico colombiano. *Revista Derecho del Estado*. No. 38 (enero-junio de 2017), pp. 97-125. Doi: <https://doi.org/10.18601/01229893.n48.04>.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL-ILPES. S/F. *Guía Metodológica para la evaluación ex post de proyectos*. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30785/S9710077\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30785/S9710077_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL DEL PERÚ - INDECOPI. 2017. *Principios, Definiciones y Estándares del Análisis de Calidad Regulatoria*. Recuperado de <http://repositorio.indecopi.gob.pe/bitstream/handle/11724/5810/DT001-JUL2017-GEE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- GUAYO CASTIELLA, I. 2017. *Regulación*. Madrid: Marcial Pons
- MARAVÍ SUMAR, M. 2000. Themis. *Revista de Derecho. La simplificación administrativa: un asunto complejo*. Número 40. [pp. 289- 299] Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10303/10747>
- MANUAL DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y REDUCCIÓN DE CARGAS PARA LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO [MANUAL] 2004. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de España. Recuperado de: [https://administracion.gob.es/pag\\_Home/espanaAdmon/espanaAdmon/simplificacionAdministrativa.html#.W6rWLhMzaT8](https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/espanaAdmon/simplificacionAdministrativa.html#.W6rWLhMzaT8).
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS DEL PERÚ. 2012. *Pautas Generales para la Evaluación Ex post de Proyectos de Inversión Pública*. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_publica/docs/Evaluacion\\_ExPost/InstrumentosMetodologicos/PAUTAS\\_GENERALES\\_EVAL\\_EX\\_POST.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/Evaluacion_ExPost/InstrumentosMetodologicos/PAUTAS_GENERALES_EVAL_EX_POST.pdf)
- MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN DEL PERÚ. 2014. *Plan Nacional de Diversificación Productiva*. Recuperado de [https://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/archivos/2015/documentos/11/mp\\_plan\\_nacional\\_de\\_diversificacion\\_productiva\\_2014.pdf](https://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/archivos/2015/documentos/11/mp_plan_nacional_de_diversificacion_productiva_2014.pdf)

- MORENO, L. 2017. Límites a las decisiones regulatorias dentro del derecho positivo colombiano. En González, E. *El Ecosistema digital y las autoridades de regulación de los sectores audiovisual y TIC*. Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia/ Consejo de Estado Colombiano.
- MORENO, L. 2018. *El análisis de impacto normativo, una innovación para el Derecho Administrativo*. Ámbito Jurídico. Recuperado de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/administrativo-y-contratacion/el-analisis-de-impacto-normativo-una-innovacion>
- NAVARRO, K. 2016. Hacia un derecho administrativo de garantías. Nuevas tendencias del derecho administrativo. En Santofimio, J., Barnés, J. & Ibagón, M., *Perspectivas de una reforma. Estudios de Derecho Administrativo a partir de la obra de Eberhard Schmidt-Assman* (pp. 125-158). Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. 2008. *Introductory Handbook for undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>
- OCDE. 2011. *Regulatory policy and governance: Supporting economic growth and serving the public interest*. Paris: OCDE.
- OCDE. 2012. *La Evaluación de las Leyes en Chile. Resumen Ejecutivo*. Paris: OCDE
- OCDE. 2014. *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa*. Paris: OCDE.
- OCDE. 2018. *Política Regulatoria en el Perú. Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria*. Paris: OCDE Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Pol%C3%81tica-Regulatoria-en-el-Peru%C3%81-aspectos-clave.pdf>
- PRESIDENCIA DE LA REÚBLICA DEL SALVADOR EN LA AMÉRICA CENTRAL. 2018. La OCDE apoya el desarrollo de la política de mejora regulatoria en El Salvador. Recuperado de <http://www.secretariatecnica.gob.sv/la-ocde-apoya-el-desarrollo-de-la-politica-de-mejora-regulatoria-en-el-salvador/>
- RODRIGUEZ, J. 1958 Los principios de la racionalización administrativa. *Revista de Documentación Administrativa (1958-2005)*, (11), 5-14. Doi: <http://dx.doi.org/10.24965/da.vi11>
- SUBIRATS, J. 1992. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública.
- SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. S/F. Abogacía de la Competencia. Recuperado de <http://www.sic.gov.co/taxonomy/term/3137>
- VALDÉS, A. 1989. Simplificación administrativa. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, número 33, (163-165).
- ROSETH, B., REYES, A. & SANTISO, C. 2018. *El fin del trámite eterno. Ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/handle/11319/8930?locale-attribute=es&locale-attribute=pt&>
- SECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA DEL PERÚ. S/F. *Simplificación administrativa*. Recuperado de: <http://sgp.pcm.gob.pe/simplificacion-administrativa/>
- SECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA DEL PERÚ. 2010. *Política y Plan Nacional de Simplificación Administrativa*. Lima: Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros. Recuperado de: [http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/145/PLAN\\_145\\_Pol%C3%ADtica%20y%20Plan%20Nacional%20de%20Simplificaci%C3%B3n%20Administrativa\\_2010.pdf](http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/145/PLAN_145_Pol%C3%ADtica%20y%20Plan%20Nacional%20de%20Simplificaci%C3%B3n%20Administrativa_2010.pdf)

- VILLOTA, M., PÉREZ, Y., & RENGIFO, G. 2015. *La ley y la técnica legislativa en América Latina*. Lima: Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Congreso de la República.
- WORLD BANK. S/F. Worldwide Governance Indicators. Recuperado de: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#faq>

### Leyes o decretos

- ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DEL SALVADOR EN LA AMÉRICA CENTRAL. 2017. Ley de Procedimientos Administrativos. [Decreto 856 de 2018]. DO: 30 TOMO 418. (15 de diciembre de 2017 publicado el 13 de febrero de 2018) Recuperado de <https://www.asamblea.gob.sv/decretos/details/3389>
- CÁMARA DOS DEPUTADOS - REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 2017. Inclui no Decreto-Lei No. 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. [Lei 13.655 de 2018]. (19 de abril de 2017). Recuperada de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13655-25-abril-2018-786606-publicacaooriginal-155430-pl.html>.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. 1992. Ley por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes. [Ley 5 de 1992]. (17 de junio de 1992). DO: 40.483
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. 2005. Ley por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado. [Ley 962 de 2005]. (8 de julio de 2005) DO: 46.023
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. 2009. Ley por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia. [Ley 1340 de 2009]. (24 de julio de 2009). DO: 47.420
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [Ley 1437 de 2011]. (18 de enero de 2011). DO: 47.956.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. 2015. Ley estatutaria por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. [Ley Estatutaria 1757 de 2015]. (6 de julio de 2015). DO: 59.565.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. 1989. Ley de simplificación administrativa. [Ley 25035 de 1989]. (11 de junio de 1989). Recuperado de [https://app.vlex.com/#CO/search/jurisdiction:PE/ley+simplificacion+administrativa+25035/CO/vid/29907555/graphical\\_version](https://app.vlex.com/#CO/search/jurisdiction:PE/ley+simplificacion+administrativa+25035/CO/vid/29907555/graphical_version).
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. 1997. Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa. [Ley 26889 de 1997]. (9 de diciembre de 1997). Recuperado de <https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/26889-dec-9-1997.pdf>
- CONGRESO GENERAL DE LA UNIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 2018. Ley General de Mejora Regulatoria. [Decreto por el cual se expide la Ley]. (18 de mayo de 2018). Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5523172&fecha=18/05/2018](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5523172&fecha=18/05/2018)
- CONGRESO GENERAL DE LA UNIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 1994. Ley Federal de Procedimiento Administrativo. (4 de agosto de 1994). Recuperado de <http://www.cofemer.gob.mx/documentos/marcojuridico/LEYES/lfpa.pdf>
- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA [CONST.] 1978. Artículo 105º [Título IV].

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA [CONST.] 1991. Artículo 333 [Título XII].
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL SALVADOR [CONST.] 1983 Artículo 101 [Título V].
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. 2004. Por el cual se definen las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación. [Decreto 2696 de 2004]. (24 de agosto de 2004).
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. 2012. Decreto por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. [Decreto 019 de 2012]. (10 de enero de 2012). DO: 38.308.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. 2010. Decreto por el cual se reglamente al artículo 7 de la Ley 1340 de 2009. [Decreto 2897 de 2010]. (05 de agosto de 2010). DO: 47.792.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública. [Decreto 1083 de 2015]. (26 de mayo de 2015). DO: 49.523.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía. [Decreto 1073 de 2015] (26 de mayo de 2015). DO: 49.523.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. 2015. Decreto por el cual se modifican las directrices generales de técnica normativa de que trata el título 2 de parte 1 del libro 2 del Decreto 1081 de 2015, (10 de agosto de 2015).
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. 2016. Decreto Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República. [Decreto 1609 de 2016].
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. 2016. Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa. [Decreto 1310]. (29 de diciembre de 2016). Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-aprueba-medidas-adicionales-de-simpl-decreto-legislativo-n-1310-1469390-1/>
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. 2018. Decreto Legislativo que modifica la Ley No. 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. [Decreto 1446] (15 de septiembre de 2018). Recuperado de <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2018/09/DECRETO-LEGISLATIVO-N%C2%B01446-2018.pdf>
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. 2018. Decreto Legislativo que modifica la Ley No. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. [Decreto 1452] (15 de septiembre de 2018). Recuperado de <http://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/ar-web/D.Leg.1452.pdf>
- JEFATURA DEL ESTADO ESPAÑOL. 1997. Ley 50 de 1997 BOE: 285. (27 de noviembre de 1997). Recuperado de <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-25336>
- JEFATURA DEL ESTADO ESPAÑOL. 2015. Del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. [Ley 39 de 2015] BOE: 236. (1 de octubre de 2015). Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL SALVADOR EN LA AMÉRICA CENTRAL. 2015. Creación del Organismo de Mejora Regulatoria (OMR). [Decreto 90 de 2015]. (10 de noviembre de 2015).

### Jurisprudencia

- CONSEJO DE ESTADO DE COLOMBIA. 2016. Sección Primera. 00329-00 [CP. Guillermo Vargas Ayala]. (14 de febrero de 2016)