

Dirección de Regulación

Calidad para la Productividad

**Cartilla Análisis de Impacto Normativo
Versión 1**

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Dirección de Regulación
2015**

Dirección de Regulación

Contenido

<i>Presentación</i>	4
1. Solicitud del AIN	6
2. Identificar cuál es el problema que se trata de resolver	7
3. Realizar consulta pública fomentando la participación	11
4. Determinar los objetivos de la intervención	11
5. Opciones para resolver el problema	12
6. Análisis de impacto	13
7. Comparar las opciones y seleccionar la mejor opción más favorable	16
8. Consulta pública	18
Bibliografía	19
Anexo 1. Preguntas guía para identificar el problema	20
Anexo 2. Cartilla consulta pública	21
Anexo 3. Clasificación y costos de la Superintendencia de Industria y Comercio, para la vigilancia de Reglamentos Técnicos	32

Dirección de Regulación

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro 1. Modelo de Solicitud del AIN	6
Cuadro 2. Criterios para realizar un análisis de actores.....	9
Cuadro 3. Resumen de costos y beneficios por alternativa para cada actor.	15
Cuadro 4. Clasificación de stakeholders acorde con su capacidad de influencia.	24
Cuadro 5. Comparación de sistemas de participación Web.....	27
Gráfico 1. Árbol de causas del problema	7
Gráfico 2. Flujo de trabajo para el AIN – COFEMER.....	28
Gráfico 3. Estándares internacionales para periodos mínimos de consulta en países OCDE	29

Dirección de Regulación

Cartilla Análisis de Impacto Normativo¹***Presentación***

El CONPES 3816 de 2014, siguiendo las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), establece las bases de la mejora normativa para la emisión de normatividad del poder ejecutivo en Colombia. La principal herramienta para llevar a cabo esta mejora es la implementación del Análisis de Impacto Normativo (AIN) la cual brinda transparencia, objetividad y confianza, tanto a las entidades reguladoras como a la sociedad civil. Esta herramienta ayuda a determinar la mejor forma de intervención para la protección de objetivos legítimos² consagrados en el acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y con ello brindar una respuesta oportuna acerca de la procedencia o no de reglamentos técnicos.

El AIN constituye un paso previo a la emisión de reglamentos técnicos con el propósito de analizar metódicamente cual es el problema que se busca resolver, determinar sus causas y los objetivos que se quieren alcanzar. Esto con el fin de establecer las principales opciones de solución, realizar la respectiva valoración de cada una y determinar cuál es la mejor opción de intervención por parte de las entidades reguladoras, asegurando que los beneficios sean mayores a los costos y teniendo en cuenta los potenciales impactos a los diferentes actores.

¹ Esta cartilla ha tomado como referencia los siguientes manuales y guías:

Australian Government 2014 "The Australian Government Guide to Regulation". Consultado en:

https://cuttingredtape.gov.au/sites/default/files/files/Australian_Government_Guide_to_Regulation.pdf

European Commission 2009 "Impact Assessment Guidelines". Consultado en: [http://ec.europa.eu/smart-](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf)

[regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf)

OECD 2009 "Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence" Consultado en:

<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria-tool-for-policy-coherence.htm>

² De conformidad con el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio, se entiende por objetivos legítimos, entre otros: la protección de la seguridad o la salud de las personas, protección de la salud y la vida de los animales y los vegetales, protección del medio ambiente, prevención de prácticas que induzcan a error y la seguridad nacional.

Dirección de Regulación

Así mismo, esta herramienta permite socializar e involucrar en las decisiones de política pública a todos los actores interesados, brindando la oportunidad a éstos de contribuir activamente en la elaboración y procesos normativos. Esta consulta pública no consiste solamente en informar por diversos medios los procesos vigentes sino además en recibir, analizar y responder a todos los comentarios realizados.

En línea con lo anterior, El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha querido avanzar en la implementación de los lineamientos consagrados en el CONPES 3816 de 2014 y en el Decreto 1595 de 2015 a través del diseño de esta la cartilla. Con este esfuerzo se busca poner a disposición de las entidades reguladoras los pasos básicos para la realización del AIN en aquellos casos en los que se requiera evaluar la mejor forma de intervención para proteger un objetivo legítimo. Lo anterior con el fin de facilitar y guiar en todo el proceso de elaboración, recolección de información y análisis.

Cada uno de los pasos o etapas propuestas en esta cartilla, así como su orden se basa en los pasos publicados en el Procedimiento de Elaboración y Expedición de Reglamentos Técnicos – PEERT, de la Dirección de Regulación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Dirección de Regulación

1. Solicitud del AIN

Este paso tiene como objetivo realizar una primera aproximación a la situación actual, a definir el problema y a precisar la necesidad o no de iniciar el Análisis de Impacto Normativo. Para esto las entidades reguladoras o los solicitantes externos deben contestar el siguiente formulario, para poder determinar y justificar el inicio del AIN.

Cuadro 1. Modelo de Solicitud del AIN

TÍTULO DE LA PROPUESTA DEL AIN:
1. Entidad que solicita:
2. Fecha de solicitud:
3. Datos de contacto:
IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA:
4. Describir de manera general cuál es el problema que se busca resolver con el AIN. El análisis del problema debe responder a un proceso sistemático que busque las causas directas e indirectas del problema, los efectos, el objetivo legítimo que se busca proteger y la magnitud de éste con la evidencia necesaria (Para este fin responder las preguntas del Anexo 1).
OBJETIVO DE LA INTERVENCIÓN Y OPCIONES PARA RESOLVER EL PROBLEMA:
5. ¿Cuáles son los objetivos relacionados al problema y a sus principales causas?
6. ¿Cuáles son las principales opciones para resolver el problema y alcanzar los objetivos?
IMPACTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS:
7. ¿Cuáles serían los posibles impactos positivos y negativos de las opciones, inclusive la opción de no reglamentar, particularmente en términos de consecuencias económicas, cargas administrativas, sociales y ambientales?
8. ¿Quién o qué grupos se verían afectados tanto positiva como negativamente?
HERRAMIENTAS REQUERIDAS PARA REALIZAR EL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO:
9. ¿De qué tipo de información y/o evidencia se dispone?
10. ¿Qué tipos de análisis se proponen?

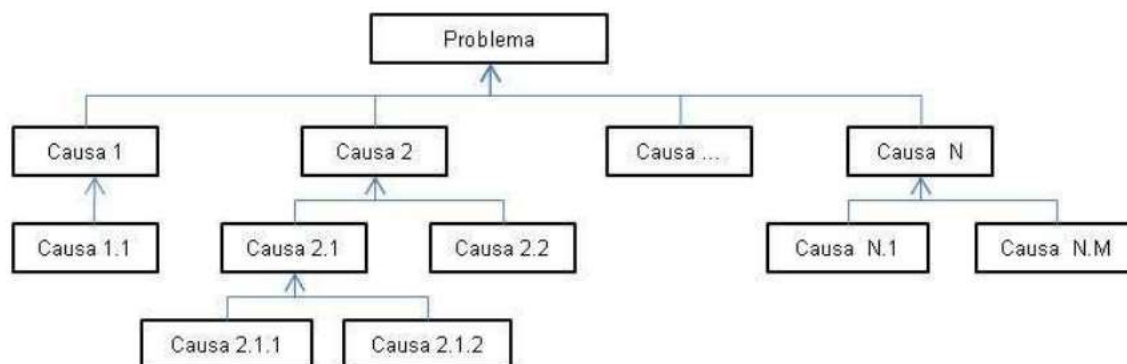
2. Identificar cuál es el problema que se trata de resolver

Identificar el problema es uno de los pasos primordiales para iniciar el AIN, esto permitirá que todo el proceso fluya de una mejor manera, en caso contrario una débil definición de éste causará que los resultados del proceso no sean los mejores.

La definición del problema debe describir el por qué es un problema, cuál es la naturaleza y la escala de éste, identificar cuáles son los principales actores afectados, por qué esta situación no es sostenible en el tiempo y por qué es necesaria la intervención del gobierno. Para realizar una mejor definición del problema por favor remitirse al **Anexo 1** de la solicitud del AIN. Muchas de las situaciones tendrán su punto de partida en alguna de los siguientes escenarios: Falla de mercado, falla regulatoria, riesgo o peligro inaceptable.

De la misma manera dentro de la definición del problema se deben establecer las causas que permitirán establecer los objetivos y delimitar las opciones para resolver el problema. El análisis de las causas se puede realizar a través de un árbol de problemas, como se explica en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Árbol de causas del problema



Fuente: CEPAL 2011: 43.

Dentro de este árbol se establece el problema identificado previamente y se establece en el primer nivel las causas primarias o directas, estableciendo las relaciones causa-efecto. Posteriormente se

Dirección de Regulación

determinan en el segundo nivel las causas de las causas y así se continua hasta que sea pertinente (No hay límite de extensión vertical ni horizontal pero normalmente se extiende de 2 a 3 niveles hacia abajo). Para ir de un nivel al siguiente debemos preguntarnos que ha llevado a la existencia de las causas, apoyándonos en la pregunta ¿Por qué esto o aquello?

Una vez identificado el problema y sus causas se debe comprobar que la entidad tiene la competencia para abordar el problema y determinar por qué esta es la entidad idónea para hacerlo. De la misma manera analizar si se ha expedido normatividad referente al problema que se está trabajando, y en caso afirmativo determinar si ha fallado o que le falta para cumplir su objetivo.

En esta etapa también se debe determinar el escenario base (describir la situación actual), éste será la base más adelante para la comparación de las diferentes opciones.

Adicionalmente, se debe identificar los principales actores involucrados. Esto permitirá establecer quienes son los actores más afectados y poder determinar las herramientas apropiadas de consulta pública. Tener en cuenta las siguientes categorías de *stakeholders* o grupos de interés (La entidad puede contar con un directorio de los actores existentes):

- Contribuyentes.
- Instituciones del gobierno central, regionales y/o oficinas locales.
- Academia.
- ONG's.
- Intereses organizados (Sindicatos, asociaciones de empleados).
- Sector privado (Compañías, empleados).
- Empleados del sector público (Maestros, doctores, etc.).
- Usuarios, beneficiarios, consumidores.
- Otros.

Dirección de Regulación

Una vez identificados los actores interesados en el proceso se procede a realizar un análisis de estos el cual permitirá identificar su nivel de importancia, influencia, objetivos y recursos, con el fin de categorizarlos según su importancia. El Cuadro 2 señala los criterios básicos a tener en cuenta para la caracterización de los actores:

Cuadro 2. Criterios para realizar un análisis de actores.

Categoría Actor Interesado	Nombre Actor interesado	Principal o secundario	Intereses (Ocultos o abiertos)	Impacto de la regulación en los intereses	Poder/Influencia
					Ej. Lobby, asignación de recursos, tomador de decisiones, publicidad, poder de informar,

Definiciones:

- Actor: Individuo, grupo u organización que tiene interés en el proceso regulatorio
- Actor principal: Aquellos que se benefician o pierden por la regulación.
- Actor secundario: Los intermediarios en el proceso.
- Intereses: Creencias, valores e ideologías.
- Impacto de la regulación en los intereses: Positivo (Favorable a los intereses), negativo (desfavorable a los intereses) y desconocido (Impacto incierto).
- Poder/influencia: Habilidad del actor de afectar la regulación.

Formato opcional para la sección del problema:

- **Descripción de la situación actual:** Detallar las características del producto, sus usos, materiales utilizados, mercados a los cuales apunta, evolución de su producción y comercio internacional (importaciones y exportaciones). Algunas posibles fuentes de consulta son: DANE, Superintendencia de sociedades, DNP, ANDI, diferentes gremios y asociaciones, etc.

Dirección de Regulación

Describir los riesgos que presenta el producto, si ha presentado accidentes en los últimos años y como ha sido su evolución.

Algunas posibles fuentes para recabar esta información son: la Superintendencia de Industria y Comercio (Red Nacional de Consumo Seguro), Medicina Legal, Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Salud, hospitales (Universitarios y públicos), secretarías de salud, Bomberos de Colombia, Policía Nacional, Agencias de seguros, Sistema De Vigilancia Epidemiológica de Lesiones de Causa Externa (SIVELCE), Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública (SIVIGILA), Centro de Experimentación y Seguridad Vial Colombia (CESVI) y en general todas aquellas instituciones públicas y/o privadas con información a nivel nacional que cuenten con información que pueda proporcionar evidencia acerca de alertas de productos, estudios de lesiones, enfermedades, accidentes o muertes accidentales. Se debe asegurar que las fuentes citadas sean creíbles y confiables.

Si dentro de las fuentes nacionales no se puede establecer accidentes o riesgos asociados a los productos se debe consultar fuentes internacionales que reportan este tipo de alertas entre las cuales se encuentran: RAPEX (Rapid Alert System for dangerous non-food products) de la Unión Europea, la red de consumo seguro de la OEA, Comisión de Seguridad de Productos para el Consumidor (Consumer Product Safety Commission), the Global Recall Portal de la OECD, PROFECO (Procuraduría Federal del Consumidor) de México, SERNAC (Servicio Nacional del Consumidor) de Chile.

Identificar cual es la normatividad nacional vigente y si ha funcionado o no y determinar el por qué. Así mismo identificar la normatividad internacional del producto.

- **Definición del problema** y cuál es el objetivo legítimo que se busca proteger.
- **Causas del problema:** Lista con las principales causas (Serán determinadas a través del árbol de causas del problema).

Dirección de Regulación

- **Identificación de los principales actores involucrados:** Tener en cuenta las categorías de los actores interesados y el análisis de actores mencionados previamente.

3. Realizar consulta pública fomentando la participación

Se debe realizar consulta pública del problema y de la información recabada en la sección anterior, esto con el fin de socializar y corroborar con las partes interesadas estos hallazgos. Es deber de las entidades fomentar la participación de la sociedad en general brindando y promoviendo diferentes canales de comunicación y retroalimentación de los comentarios recibidos. Para más información acerca del proceso de consulta pública remitirse al **Anexo 2** de este documento. Para este paso se recomienda preferiblemente utilizar grupos focales, paneles de expertos y/o órganos de consulta.

4. Determinar los objetivos de la intervención

Los objetivos ayudan a determinar cuál es el alcance y los resultados que se quieren obtener con la intervención, estos deben estar relacionados directamente con los problemas y principales causas identificadas anteriormente.

Estos permitirán establecer lo que se quiere lograr con la intervención, teniendo en cuenta los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, así mismo identificar los posibles caminos de acción y evaluar la intervención.

Estos objetivos deben ser SMARTER (Por sus siglas en ingles).

S: Específico. Deben ser específicos y concretos.

M: Medible. Que sean posibles de verificar si se cumple o no el objetivo.

A: Alcanzable. Los responsables por los objetivos deben ser capaces de alcanzarlos.

R: Realista. Que se encuentre dentro de las posibilidades de hacerlo.

T: Situado en el tiempo. Fijarlos a una fecha o periodo de tiempo.

Dirección de Regulación

E: Ético. Éste debe ser moralmente aceptable y no ir en contravía de la ley.

R: Basado en la evidencia.

Fuente: Seminario OECD-DNP 2015 “Análisis de Impacto Normativo”.

Estos objetivos están vinculados con otras secciones del AIN ya que permiten definir más claramente las opciones para resolver el problema, establecer los criterios para comparar las opciones y realizar las actividades de monitoreo y evaluación de la intervención.

5. Opciones para resolver el problema

Las posibles opciones para resolver el problema deben estar ligadas tanto con las causas del problema como con los objetivos de la sección anterior. El número de opciones a analizar debe ser acorde con la magnitud del problema y proporcional a éste, además de tener en cuenta varias opciones permitirán pensar más allá de las opciones tradicionales y brindará transparencia al proceso.

Es muy importante la proporcionalidad de las opciones y que estas estén dentro del alcance de la entidad reguladora como del problema. Para esto es necesario tener en cuenta no ir más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos propuestos, minimizar los costos y que estos sean conmensurables con los objetivos propuestos.

Como primer paso se debe realizar una lluvia de ideas para determinar la lista con todas las posibles opciones que puedan ayudar a solucionar el problema, no se debe desechar ninguna opción ya que ésta lista será reducida posteriormente. La opción del *statu quo* siempre debe estar presente. Una vez se realice la lista se empieza a descartar opciones a través de filtros, ya sean técnicos, administrativos o por criterios de eficiencia, eficacia o coherencia, entre otros. Solo esta lista corta se publicará en el documento del AIN.

Dirección de Regulación

Si existe normativa vigente, se debe tener en cuenta una mejor implantación o aplicación de ésta. De la misma manera se debe considerar simplificar, derogar o perfeccionar esta normatividad. Así mismo tener en cuenta otras opciones como la corregulación, la autorregulación o los incentivos económicos (Compensaciones comercializables, permisos comercializables, impuestos o cargos, licencias, cuotas, etc.), y otros instrumentos como campañas educativas, estándares, auditorías o certificaciones.

De la misma manera las opciones pueden ser una mezcla de las diferentes posibles opciones.

6. Análisis de impacto

Una vez definida la lista corta de las posibles opciones se procede a analizar a fondo cada una de estas. Para este análisis de impacto se debe tener en cuenta los siguientes pasos:

- A)** Se debe realizar un análisis de los costos y beneficios económicos, sociales y ambientales, tanto directos como indirectos al igual que posibles compensaciones a los actores afectados. Los resultados deben basarse en fuentes de información confiables y en un análisis robusto y transparente.

Para realizar este análisis las siguientes preguntas pueden ayudar a establecer los impactos y tener en cuenta la mayoría de aspectos a evaluar³:

i. Aspectos económicos:

- ¿Cómo afectará al mercado interno y a la competencia? (tener en cuenta el comercio, la disponibilidad del bien, creación de barreras a nuevos proveedores, efectos en la productividad de las empresas, efectos en el precio, segmentación del mercado, barreras al comercio, efectos en la competitividad del país, creación o pérdida de trabajos).

³ Con base en European Commission 2009: 34-38.

Dirección de Regulación

- ¿Qué efectos tendrá sobre las pequeñas y medianas empresas? (Impondrá nuevos costos administrativos o de transacción, afectará los precios o disponibilidad de los suministros básicos de producción, impondrá nuevas formas de producción, promoverá la creación de negocios o forzará el cierre, aumentará los requerimientos de información (procesos, reportes, información; y su respectiva periodicidad)).
- ¿Qué consecuencias tendrá sobre las autoridades públicas a diferentes niveles? (A nivel presupuestal, nuevas cargas administrativas, la creación de nuevas entidades).
- ¿Cómo afecta a los derechos de propiedad?
- ¿Cuáles son los impactos sobre la innovación y desarrollo?
- ¿Qué consecuencias tendrá sobre los consumidores? (Afectará la calidad de los bienes o su disponibilidad, la información y protección de los consumidores, acceso a los productos).

ii. Aspectos sociales:

- Efectos sobre el empleo y mercado laboral. (Creación o pérdida de empleos, se ven afectados algunos grupos en especial (grupos de edad o profesiones), calidad y condiciones del empleo, promueva la igualdad o desigualdad).
- ¿Qué efectos tendrá sobre la no discriminación, trato igual e igualdad de oportunidades? (Tener en cuenta los derechos individuales, acceso a la justicia, acceso a las diferentes organizaciones, libertad de expresión).
- ¿Cómo afecta los derechos individuales? (Tener en cuenta cómo puede afectar el espacio socio-económico del individuo, calidad de vida (posibles elementos peligrosos o que afecte sus medios de vida (agua, aire, suelos, etc), seguridad).

iii. Aspectos ambientales:

- ¿Cómo afectará el clima, la biodiversidad de flora y fauna, la calidad del aire, el agua y el suelo? (emisión de gases efecto invernadero, sustancias que agoten la capa de ozono, el consumo de energía y de combustibles, la emisión de gases vehiculares, el número d

Dirección de Regulación

especies o que ponga en peligro las áreas en las que se encuentran, la calidad del agua tanto para consumo humano como hábitat de animales, si tiene efectos sobre la salud y el bienestar de los animales).

- ¿Cuáles son las consecuencias ambientales sobre las empresas y los consumidores? (Tener en cuenta criterios de sostenibilidad, uso de recursos renovables y no renovables, promoción de productos amigables con el medio ambiente, consecuencias de polución sobre los procesos productivos, manejo de desechos).

Dentro de estos aspectos se debe tener en cuenta las cargas administrativas que se puedan generar a las entidades de supervisión y vigilancia cuando la opción sea realizar reglamento técnico (Ver Anexo 3 para los costos para el 2015 de la Superintendencia de Industria y Comercio).

- B)** Identificar los actores que se ven afectados en cada una de las opciones. Identificar los posibles ganadores y perdedores de cada opción ayudará a prever posibles obstáculos o apoyos al cumplimiento de cada una de las opciones con el fin de cuantificar estos costos.

Para el formato del AIN se puede utilizar el Cuadro 3, con el propósito de realizar el resumen de los costos y beneficios de cada alternativa para cada actor.

Cuadro 3. Resumen de costos y beneficios por alternativa para cada actor.

Alternativa	Actores Involucrados	Costos	Beneficios
Alternativa 1. Mantener el Statu Quo	Sector Público		
	Sector Privado – Importador		
	Sector Privado – Productor		
	Sector Privado – Constructor		
	Sociedad Civil		
Alternativa 2.	Sector Público		
	Sector Privado – Importador		

Dirección de Regulación

	Sector Privado – Productor		
	Sector Privado – Constructor		
	Sociedad Civil		

7. Comparar las opciones y seleccionar la mejor opción más favorable

Hay tres métodos principales para comparar las diferentes opciones y seleccionar la opción más favorable, la selección de este dependerá de la calidad de la información recabada, y de si esta es más cualitativa o cuantitativa. Estos métodos son:

- Análisis costo-beneficio
- Análisis costo-efectividad
- Análisis multi-criterio

A) El análisis costo-beneficio

Es un análisis cuantitativo en el cual se busca monetizar tanto los costos como los beneficios de cada opción, por lo tanto se utiliza este método cuando la mayoría de los costos y beneficios puedan ser cuantificados o monetizados. Existen dos clases: Un análisis costo- beneficio total y un análisis costo-beneficio parcial. El primero es cuando la mayoría de los datos pueden ser cuantificados y monetizados. El segundo caso es cuando solo una parte puede ser cuantificada y monetizada, por lo cual el benéfico neto debe ser complementado con el resultado cualitativo de los otros costos y beneficios.

Principales pasos a seguir:

- Realizar una lista de todos los costos y beneficios y calcular o estimar su magnitud.
- Estimar por cuanto tiempo perdurarán los impactos.
- Utilizar la tasa de descuento del 4% para impactos en el futuro.

Dirección de Regulación

- Calcular el benéfico neto (Beneficios menos costos) y tener en cuenta los márgenes de error.

Fuente: European Commission 2009: 45-46.

B) Análisis costo-efectividad

Este método se utiliza cuando es difícil monetizar los beneficios de las diferentes opciones y cuando se espera que éstas tengan unos resultados o beneficios similares. Este análisis relaciona el total de gastos con los efectos que éste gasto produce, lo cual ayudará a comparar las opciones y renquearlas basado en el presupuesto de costo-efectividad.

Este tipo de análisis solo tiene en cuenta el presupuesto de cada una de las opciones. Se debe tener en cuenta los siguientes costos: Los gastos financieros directos, los recursos humanos necesarios, costos administrativos, costos de transacción, costos de cumplimiento, entre otros.

Se debe mostrar que los objetivos que se van a alcanzar justifican los gastos, que estos resultados no pueden lograrse con otros costos más bajos o si con el mismo costo pueden obtenerse mejores resultados.

C) Análisis multi-criterio

Este análisis cubre una gran variedad de técnicas que tienen como objetivo comparar escenarios posibles, éste análisis se utiliza cuando se dispone de información cuantitativa, cualitativa y monetaria, y diferentes niveles de incertidumbre.

Entre los principales pasos se encuentran:

- Definir los criterios que se van a utilizar para evaluar las opciones, los cuales deben ser medibles (Los más comunes son eficiencia, efectividad y coherencia) .

Dirección de Regulación

- Asignar pesos (unidades de medida) a cada criterio dependiendo de la importancia que tenga para la entidad y para el problema cada uno de los criterios.
- Se debe puntuar que tan bien cada opción cumple con los criterios seleccionados, y se deben puntuar con relación al escenario base.

Fuente: European Commission 2009: 47.

8. Consulta pública

Realizar consulta pública del Análisis de Impacto Normativo final.- Esto con el fin de socializar y corroborar con las partes interesadas los resultados y el proceso en general. Remitirse al Anexo 2. Para esta consulta se recomienda utilizar Anuncio público, Audiencia pública y/o Consulta electrónica.

Bibliografía

- Australian Government 2014 “The Australian Government Guide to Regulation”
- CEPAL 2011 “Formulación de programas con la metodología de marco lógico”. Santiago de Chile.
- European Commission 2009 “Impact Assessment Guidelines”
- European Commission 2009 “Impact Assessment Guidelines: Annexes” COFEMER (2014) “Guía para evaluar el impacto de la regulación”.
- Congreso de la Republica (2011) “Ley 1437 por la cual se expide el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo”.
- Ministerio de Comercio Industria y Turismo (MinCIT) (2015) “Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo”
- OECD (2002) “Regulatory policies in OECD countries: From Interventionism to regulatory governance” OECD, Paris.
- OECD (2009) “Indicators of regulatory management Systems” OECD, Paris.
- OECD (2011) “A practitioners guide for engaging stakeholders”. OECD, Paris.

Dirección de Regulación

Anexo 1. Preguntas guía para identificar el problema

1. ¿Cuál es la situación/problema y cómo se define en términos económicos y sociales?
2. ¿Cuál es la magnitud del problema?
3. ¿Qué evidencia existe que soporte la magnitud del problema?
4. ¿Cuáles son las causas que dan origen al problema?
5. ¿Cuáles son los efectos inherentes al problema (antes de tomar cualquier medida)?
6. ¿Es necesaria la intervención del gobierno y por qué? Y ¿Cuál sería la entidad encargada de realizar la intervención?
7. ¿Cuál es el objetivo legítimo⁴ que se busca proteger?
8. ¿Existen y cuáles son las iniciativas anteriores y las medidas jurídicas que el Gobierno Nacional ha desplegado para resolver el problema?
9. ¿Existe normatividad internacional en relación con la situación/problema existente?
10. ¿Quiénes son los principales interesados / afectados?

⁴ De conformidad con el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio, se entiende por objetivos legítimos, entre otros: protección de la seguridad o la salud de las personas, protección de la salud y la vida de los animales y los vegetales, protección del medio ambiente, prevención de prácticas que induzcan a error y la seguridad nacional.

Dirección de Regulación

Anexo 2. Cartilla consulta pública⁵**¿Qué es una consulta pública?**

OCDE definición: “Es la participación pública estructurada que involucra buscar, recibir, analizar y responder a los comentarios de los actores interesados entre el público. La consulta pública da a los ciudadanos y empresas la oportunidad de contribuir activamente en las decisiones regulatorias”⁶ (OECD 2011: 76).

Beneficios de la consulta pública:

- Transparencia e igual acceso a la información.
- Provee una plataforma para hacer uso de la diversa información y experiencia de los diferentes actores.
- Aumenta el apoyo y conectividad del público a las regulaciones.
- Reduce costos de ejecución ya que aumenta la aceptación social de las regulaciones.
- Ilustra y enseña al público acerca de los procesos y limitaciones que enfrentan las autoridades.
- Anticipa el impacto de las regulaciones, contempla consecuencias imprevistas y considera alternativas a estas.
- Crea legitimidad, credibilidad y confianza.

Aspectos necesarios para un buen proceso de consulta pública:

- Definir los objetivos de la consulta con el fin de identificar la audiencia objetivo y seleccionar el método de consulta.
- Definir los actores interesados y en qué grado están involucrados.
- Tener claros los métodos de consulta, los recursos requeridos y el análisis de las preguntas a realizar.
- Los plazos de tiempo, las diferentes etapas y procedimientos a realizar.

⁵ Esta cartilla está basada en la publicación MENA-OECD 2011: “Practitioners guide for engaging stakeholders in the rule making process”

⁶ Texto original en inglés: “Structured public engagement which involves seeking, receiving, analyzing and responding to feedback from stakeholders among the public. Public consultation gives citizens and business the opportunity to make an active input in regulatory decisions.”

Dirección de Regulación

- Quién toma las decisiones en los diferentes procesos y cómo se toman.
- Determinar cuánta influencia tiene las partes consultadas y cómo se manejarán sus comentarios.

Se deben tener en cuenta los diez principios guía de la OECD para una toma de decisiones abierta e inclusiva (Compromiso, derechos, claridad, tiempo, inclusión, recursos, coordinación, rendición de cuentas, evaluación y participación ciudadana activa) los cuales pueden servir de guía para el Plan de Consulta y el Código de Prácticas. Este último ayuda a aumentar la confianza en el proceso de consulta y tiene como funciones verificar los altos estándares de calidad de la consulta pública y determinar si los partes afectadas han sido consultadas.

Clases de consulta:

El tipo de consulta seleccionado dependerá de los propósitos, alcances y los impactos de esta. Hay tres tipos de consulta:

- Notificación: El público juega un rol pasivo. Puede ser el primer paso de la consulta ya que prepara a los actores interesados para futuras consultas.
- Consulta: Es un flujo bilateral de información, el cual puede ser un proceso de una etapa o un dialogo continuo. Solo se indaga por los diferentes puntos de vista.
- Participación activa: Empoderar al público en la formulación. Pueden promover sus diferentes puntos de vistas a través de herramientas, otorgando propiedad y compromiso dentro del proceso a las partes.

Definición de Actores interesados:

Para adelantar el proceso de consulta se sugiere tener en cuenta las siguientes categorías de actores (La entidad puede contar con un directorio de los actores existentes):

- Contribuyentes.
- Instituciones del gobierno central, regionales y/o oficinas locales.
- Academia.
- ONG's.

Dirección de Regulación

- Intereses organizados (Sindicatos, asociaciones de empleados).
- Sector privado (Compañías, empleados).
- Empleados del sector público (Maestros, doctores, etc.).
- Usuarios, beneficiarios, consumidores.
- Otros.

Una vez identificados los actores interesados en el proceso se procede a realizar un análisis de estos el cual permitirá identificar su nivel de importancia, influencia, objetivos y recursos, con el fin de categorizarlos según su importancia. Para este objetivo se van a realizar dos pasos:

1. Realizar un análisis de los actores interesados teniendo en cuenta los siguientes criterios

Para lo anterior, y siguiendo la estructura presentada en el Cuadro 2 de éste documento, es necesario identificar las características de cada uno de los actores, tanto directos como indirectos, que estarán vinculados al proceso de análisis. En este proceso es conveniente no perder de vista las siguientes definiciones.

Definiciones:

- Actores interesados: Individuo, grupo u organización que tiene interés en el proceso regulatorio.
- Actores interesados principal: Aquellos que se benefician o pierden por la regulación.
- Actores interesados secundarios: Los intermediarios en el proceso.
- Intereses: Creencias, valores e ideologías.
- Impacto de la regulación en los intereses: Positivo (Favorable a los intereses), negativo (desfavorable a los intereses) y desconocido (Impacto incierto).
- Poder/influencia: Habilidad del actores interesados de afectar a la regulación.

Dirección de Regulación

2. Una vez realizado el análisis de los actores interesados se procederá a ubicarlos en la siguiente matriz:

Cuadro 4. Clasificación de stakeholders acorde con su capacidad de influencia.

		Importancia del stakeholder	
		Indirecta	Directa
Influencia del stakeholder	Influyente	C	A
	Poco influyente o desconocido	D	B

Fuente: Department for International Development (1993) en OECD 2011: 22.

Descripción de la clasificación de actores por cuadrante:

- **Grupo A:** Actores más importantes para el éxito de la regulación.
- **Grupo B:** Se deben tener en cuenta ya que los intereses de estos grupos pueden no ser tenidos en cuenta, el regulador debe proteger los intereses de este grupo y recurrir a herramientas especiales para involucrarlos. Tener en cuenta el idioma, canales de información, diferentes medios audio-visuales, intermediarios (Grupos comunitarios, organizaciones de la sociedad civil), crear alianzas con otras entidades gubernamentales y lenguaje común.
- **Grupo C:** Se debe monitorear estos actores y tenerlos en cuenta para evitar posibles riesgos.
- **Grupo D:** Se debe monitorear estos actores pero no necesariamente realizarles una consulta directa.

Se debe informar a los diferentes actores interesados en qué consiste el proceso de consulta pública, cuál es su rol, sus alcances e influencia dentro de esta. Esto con el fin de crear capacidades dentro de los actores y que estos estén preparados y se integren rápidamente al proceso.

Seleccionar los medios por los cuales se va a realizar la consulta⁷.

La selección de las herramientas de consulta dependerá del tiempo, de los recursos (humanos, económicos y tecnológicos) disponibles, de los actores involucrados y del alcance de la consulta pública.

Entre las opciones de herramientas a utilizar se encuentran:

1. **Consulta informal:** Puede ocurrir en cualquier paso del proceso y se da través de llamadas, cartas o reuniones informales. Su función es recolectar información de las partes interesadas. Esta opción discrecional del regulador, lo cual puede traer problemas de transparencia, *accountability* y captura por los grupos de interés más influyentes.
2. **Difusión de propuestas regulatorias para comentarios públicos:** Se envía directamente las propuestas regulatorias a las partes afectadas y se invita a que envíen sus comentarios. Este proceso es más organizado estructurado y rutinario que el anterior (Se puede realizar a través del análisis de actores interesados), pero de igual manera queda a discreción del regulador.
3. **Anuncio público y comentarios:** Todas las partes interesadas tienen la oportunidad de estar informados y poder realizar comentarios. El proceso es normalmente establecido por ley y revisado judicialmente (Estados Unidos) o través de una política directiva (Canadá). El regulador puede aceptar o rechazar los comentarios a su discreción, y estos son registrados oficialmente y los comentarios importantes son respondidos.

Pasos que se realizan en Estados Unidos:

- Publicar el anuncio en el registro gubernamental.

⁷ Para el tratamiento de los datos personales se debe consultar la ley 1581 de 2012 y el decreto 1377 de 2013 de Colombia.

Dirección de Regulación

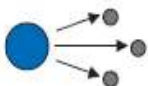
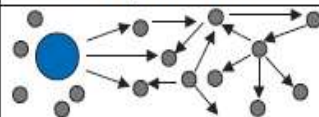
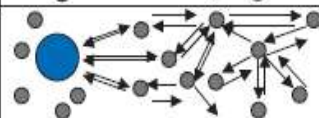
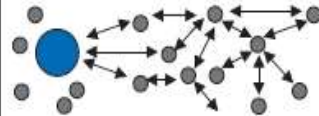
- Proveer a todos los interesados la oportunidad de participar brindándoles la información necesaria.
 - Publicar anuncio con el texto final de la política 30 días antes de que esta se vuelva efectiva.
4. **Audiencia pública:** Reuniones públicas a discreción del regulador, ya que es este el que realiza las invitaciones, en las cuales los grupos de interés pueden realizar sus comentarios en persona. Va a depender del tiempo, espacio físico, disponibilidad y ocurrencia.
 5. **Órganos de consulta:** Su principal función es el desarrollo regulatorio y proporcionar información relevante a las autoridades. Estos pueden tomar las formas de consejos, comités, comisiones y grupos de trabajo. Y pueden ser grupos de interés (permanentes) que se encargan de negociar y consensuar, o grupos técnicos (a discreción) para temas de información. Son normalmente utilizados al inicio del proceso regulatorio. Ej. COFEMER.
 6. **Grupos focales:** Grupo de personas seleccionadas por su relevancia en la regulación, las cuales son guiadas por el facilitador para una serie de reuniones con el objetivo de discutir, profundizar, dar ideas y observaciones respecto al tema correspondiente. Estos grupos pueden no ser representativos de todo el público debido temas de espacio (Capacidad de personas) y tiempo (Número de sesiones).
 7. **Paneles de expertos:** Provee consejos y comentarios en diferentes etapas para evaluar la efectividad de la regulación. Este ofrece varios puntos de vista de los diferentes actores interesados pero puede llevar a una opinión sesgada en la cual cada actor abogue por su propia agenda.

Dirección de Regulación

8. **Consulta electrónica:** Uso de TIC para el envío de propuestas, observaciones, comentarios y modificaciones por parte del público en general con acceso a estas⁸.

Esquemas de participación a través del uso de herramientas web 1.0 y 2.0.

Cuadro 5. Comparación de sistemas de participación Web.

	Participation 1.0 model	Tools	Participation 2.0 model	Tools
Information		• E-mail alerts • Websites		• RSS feeds • Tag clouds • Podcasts • Webcasts
Consultation		• Online forms • Online consultation		• Blogs • Online polls • Online surveys
Participation		• Discussion forums • Shared online workspaces		• E-petitions • Mash-ups • Wikis • Tagging • Virtual worlds

Fuente: State service commission in New Zealand (2007) en OECD 2002: 73.

Estas herramientas no son excluibles entre sí y se pueden utilizar estrategias que combinen varias de ellas.

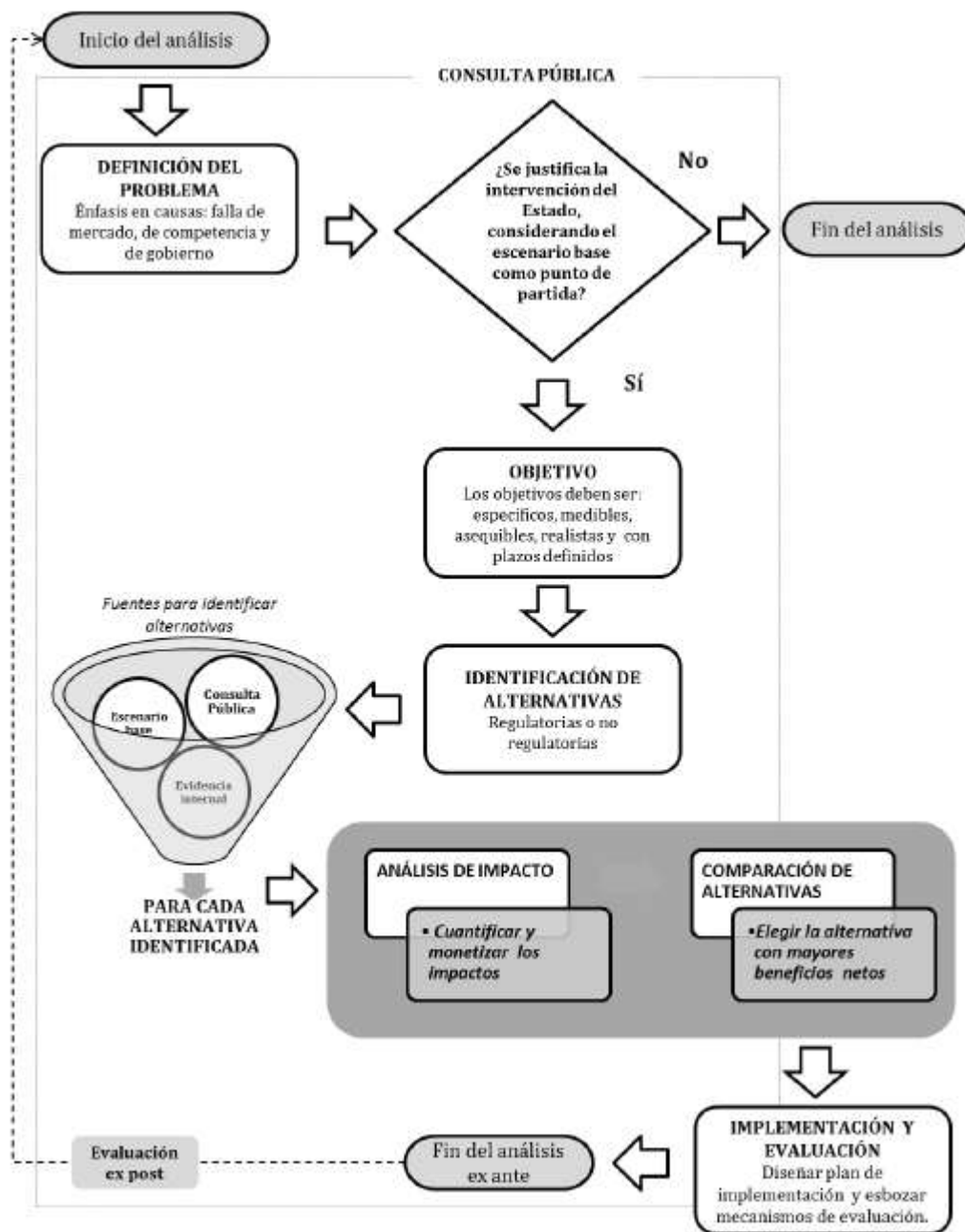
Implementación de la consulta pública

La consulta pública está ligada al Análisis de Impacto Normativo (AIN), y si es el caso, a la posterior elaboración de la medida regulatoria. Por lo cual la consulta pública y las herramientas a utilizar se escogerán de acuerdo a los pasos del proceso de mejora regulatoria y de la importancia, riesgos y alcance del problema. Los pasos básicos del proceso de reforma regulatoria son los siguientes:

⁸ Se debe analizar si hay el personal suficiente (Tanto de sistemas como temático) para la utilización de foros o redes sociales.

Dirección de Regulación

Gráfico 2. Flujo de trabajo para el AIN – COFEMER



Fuente: COFEMER 2014: 11.

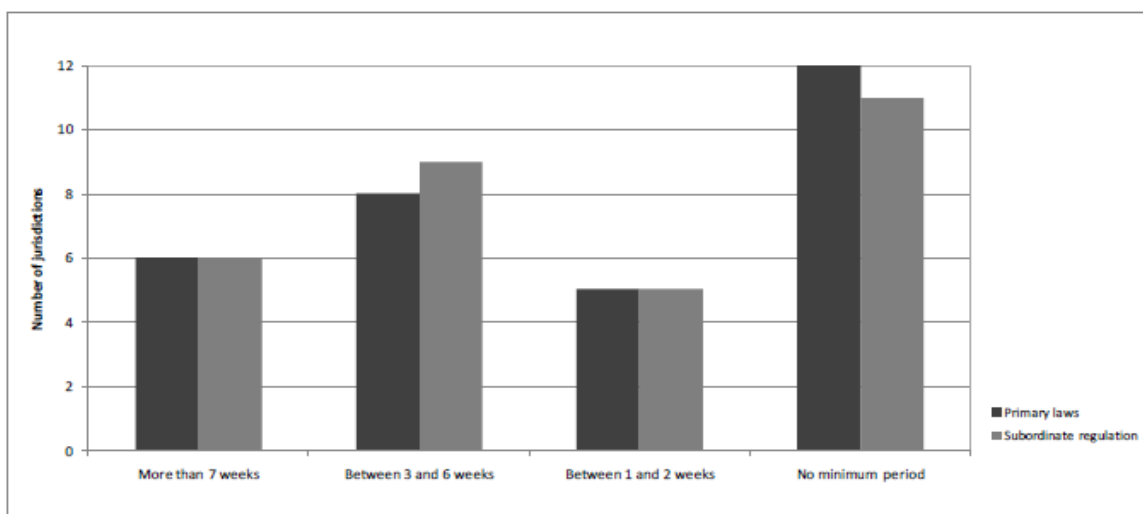
La elaboración de la consulta pública y las herramientas a utilizar deben decidirse caso por caso pero deben realizarse en al menos dos de los pasos del proceso de reforma regulatoria:

Dirección de Regulación

1. En la discusión y definición del problema.
2. Cuando se ha tomado una decisión (Anteproyecto).

Estos son los dos pasos mínimos en los cuales se debe implementar la consulta pública. Sin embargo, cada entidad es autónoma de decidir en cuántos y en cuáles pasos va a realizarla.

Gráfico 3. Estándares internacionales para periodos mínimos de consulta en países OCDE



Notes: Missing answers are considered as "No minimum period".

Data presented for the 30 OECD member countries and the European Union.

Fuente: OECD Regulatory Management Systems' Survey 2008 en OECD 2009: 44.

Por lo cual se debe establecer unos tiempos mínimos para realizar la consulta pública, estos dependerán en que paso del proceso de reforma regulatoria se esté realizando. De la misma manera, cuando se utilicen técnicas como grupos focales o paneles de expertos se deben determinar el número mínimo de sesiones a efectuar.

De acuerdo a los estándares internacionales que presenta el Gráfico 3, en la mayoría de los países de la OECD los tiempos de consulta pública oscilan entre 3 y 6 semanas, seguido por períodos

Dirección de Regulación

mayores a 7 semanas. Estos tiempos de consulta también dependen de los riesgos o la importancia que tenga la regulación objeto del proceso.

Adicionalmente, se debe establecer tiempos para dar respuesta a la consulta pública por parte de las entidades reguladoras. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) establece estos plazos de acuerdo al impacto que pueda tener el anteproyecto respectivo, con lo cual establece hasta diez días hábiles para aquellos que tienen un impacto moderado y treinta días hábiles para anteproyectos de alto impacto.

A nivel nacional se debe seguir los siguientes procesos:

De acuerdo al artículo 8 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia, el cual establece el “deber de información al público. Las autoridades deberán mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, y por medio telefónico o por correo, sobre los siguientes aspectos: (...) 8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general.” (Congreso de la Republica 2011: 5)

Actualmente el artículo 2.2.1.7.5.5 del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo establece:

“Consulta pública: Las entidades reguladoras deberán elevar a consulta pública a nivel nacional como mínimo las siguientes etapas de los AIN establecidos en el PAAIN: 1. la definición del problema. 2. Análisis de Impacto Normativo final. Cuando el resultado del AIN sea expedir un reglamento técnico, se debe hacer consulta pública nacional del anteproyecto del reglamento técnico

Dirección de Regulación

y posteriormente llevar a cabo la consulta internacional. Queda a disposición de cada entidad realizar consultas adicionales en el proceso de AIN, elaboración del reglamento técnico y evaluaciones ex-post.

Estas consultas deberán realizarse como mínimo a través de los correspondientes sitios web institucionales o a través de otros medios idóneos según el caso. Asimismo, las entidades deberán fomentar la participación pública de todos los interesados, definir las especificaciones de las herramientas de consulta pública a utilizar y la forma en la cual se realizará la respectiva retroalimentación a las partes participantes.

El término total de las consultas públicas nacionales será mínimo de treinta (30) días calendario, destinando de este término al menos diez (10) días calendario para la consulta del anteproyecto de Reglamento Técnico. Los términos se contarán a partir de su publicación en el correspondiente sitio web. La consulta internacional será de noventa (90) días calendario.” (MinCit 2015).

Dirección de Regulación

Anexo 3. Clasificación y costos de la Superintendencia de Industria y Comercio, para la vigilancia de Reglamentos Técnicos



CLASIFICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS TÉCNICOS SEGÚN SU ESPECTRO DE VIGILANCIA

De acuerdo con el campo de acción del reglamento técnico, esto es: cantidad de vigilados, cantidad de importadores, cantidad de fabricantes, cantidad de instalaciones, impacto del producto o servicio vigilado, etc. Se plantea la siguiente clasificación:

REGLAMENTO TIPO A: Son todos aquellos reglamentos técnicos en los cuales la conformidad se demuestra por medio de la declaración permanente (etiquetado). Ejemplos: Calzado, confecciones, artículos en circunstancias especiales, etc.

REGLAMENTO TIPO B: Son todos aquellos reglamentos técnicos que cubren los productos básicos y de uso común. Ejemplos: Barras corrugadas, Juguetes, Llantas, etc.

REGLAMENTO TIPO C: Son todos aquellos reglamentos técnicos que cubren servicios que son de alto impacto, y su alcance (cantidad de establecimientos) está identificado y cuantificado. Ejemplos: Estaciones de servicio de combustible líquido y GNCV, Talleres de conversión a gas, etc.

REGLAMENTO TIPO D: Son todos aquellos reglamentos técnicos que cubren servicios que son de alto impacto, y productos básicos y de uso común, y su alcance (cantidad de establecimientos) no está identificado ni cuantificado. Ejemplos: Instalaciones y productos eléctricos RETIE, productos de iluminación RETILAP, Gas domiciliario, etc.

En los reglamentos tipo B, C y D generalmente la conformidad se demuestra por medio de un certificado de conformidad de tercera parte.

Dirección de Regulación

**DETERMINACIÓN DE COSTO DE LA VIGILANCIA DE
UN REGLAMENTO TÉCNICO TIPO B**

TIPO DE RECURSO	COSTO ANUAL INDIVIDUAL	CANTIDAD	TOTAL ANUAL	
Contrato Ingeniero	\$ 54.000.000	6	\$ 324.000.000	INVERSIÓN ANUAL
Contrato Abogado	\$ 54.000.000	3	\$ 162.000.000	
Viajes Ingeniero	\$ 16.800.000	6	\$ 100.800.000	
Gastos Administrativos	\$ 4.200.000	9	\$ 37.800.000	
Gastos Unidad Móvil	\$ 62.400.000	1	\$ 62.400.000	
Mantenimiento de equipos	\$ 350.000	3	\$ 1.050.000	
Mantenimiento Tecnológico	\$ 54.000.000	1	\$ 54.000.000	
Desarrollo Tecnológico	\$ 150.000.000	1	\$ 150.000.000	INVERSIÓN ÚNICA
Unidad Móvil	\$ 90.000.000	1	\$ 90.000.000	
Instrumentos de Medición	\$ 2.000.000	3	\$ 6.000.000	

COSTO TOTAL TIPO B	
TOTAL PRIMER AÑO	\$ 988.050.000
TOTAL AÑOS SUBSECUENTES	\$ 742.050.000

**DETERMINACIÓN DE COSTO DE LA VIGILANCIA
DE UN REGLAMENTO TÉCNICO TIPO A, C Y D**

COSTO TOTAL TIPO A	
TOTAL PRIMER AÑO	\$ 722.000.000
TOTAL AÑOS SUBSECUENTES	\$ 512.000.000

COSTO TOTAL TIPO C	
TOTAL PRIMER AÑO	\$ 1.772.100.000
TOTAL AÑOS SUBSECUENTES	\$ 1.430.100.000

COSTO TOTAL TIPO D	
TOTAL PRIMER AÑO	\$ 4.124.250.000
TOTAL AÑOS SUBSECUENTES	\$ 3.494.250.000