

No. **99**

mayo del 2023

ISSN 2215 - 7816 (En línea)

Documentos de Trabajo

Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Prácticas de mejora regulatoria en el
sector de la construcción en Bogotá:
su implementación y dificultades

Camilo Rojas Rueda y Camilo Ignacio González

Serie Documentos de Trabajo 2023

Edición No. 99

ISSN 2215-7816 (En línea)

Edición digital

Mayo del 2023

© 2023 Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque Aulas

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2073

publicaciones@uniandes.edu.co

<http://gobierno.uniandes.edu.co>

Autores

Camilo Rojas Rueda y Camilo Ignacio González

Directora de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

María Margarita, Paca, Zuleta

Coordinación editorial, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Angélica María Cantor Ortiz

Dirección de Investigaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Diego Iván Lucumí Cuesta

Diagramación de cubierta, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Luisa Fernanda Gómez Avilán

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

Prácticas de mejora regulatoria en el sector de la construcción en Bogotá: su implementación y dificultades^{1,2}

Por Camilo Rojas Rueda³ y Camilo Ignacio González⁴

Resumen

La regulación es una herramienta de política pública y, como tal, tiene un efecto sobre la economía, el acceso a servicios públicos y el bienestar social. El sector de la construcción es un sector altamente regulado; los gobiernos subnacionales, como el caso de Bogotá, tienen un papel protagónico en esa regulación. Esta investigación indaga sobre qué prácticas de mejora regulatoria están presentes en el sector de la construcción de Bogotá y qué dificultades hay para la implementación de las prácticas regulatorias. Utilizamos una metodología cualitativa para conocer, desde la construcción de la realidad de los participantes, su experiencia, vivencias e interpretación alrededor de la mejora regulatoria, así como las barreras percibidas para su implementación. La investigación se desarrolló en dos fases: primero, una revisión bibliográfica para entender el estado de implementación de buenas prácticas regulatorias en Bogotá; y, segundo, una serie de entrevistas semiestructuradas con actores relevantes en la regulación de la industria en la ciudad. La investigación concluye que algunas de las buenas prácticas están presentes en el proceso regulatorio, como la visión cíclica de la regulación, los esfuerzos de articulación entre instituciones, la consulta pública y la agilización de trámites. Otras, como el Análisis de Impacto Regulatorio, no están presentes de manera sistemática. También identificamos barreras a la implementación de buenas prácticas, asociadas con la ausencia de recursos y la resistencia de funcionarios.

Palabras clave: mejora regulatoria, buenas prácticas regulatorias, industria de la construcción, regulación, trámites, reducción de trámites, racionalización de trámites, Bogotá.

¹ Esta investigación fue presentada como tesis de Maestría en Políticas Públicas en la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes en junio de 2022, bajo la dirección de Camilo Ignacio González Becerra.

² Los autores agradecemos especialmente a los participantes de esta investigación, quienes generosamente aportaron su tiempo y opiniones, voces clave para sus resultados; también, a Nathalie Méndez Méndez, PhD, y Juan David Gutiérrez Rodríguez, PhD, por sus valiosos comentarios, aportes y realimentación al texto.

³ Abogado de la Universidad de los Andes con opción en gobierno (2017), especialista en derecho administrativo de la Universidad Javeriana (2019) y Master en Políticas Públicas (*cum laude*) de la Universidad de los Andes (2022). Asesor de entidades públicas y privadas en asuntos públicos y relaciones públicas, y apasionado por la política de gobernanza regulatoria. Correo electrónico de contacto: c.rojas453@uniandes.edu.co.

⁴ Profesor asociado de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes, PhD en Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Antwerp, Máster en Investigación en Administración Pública y Ciencia Organizacional de la Universidad de Utrecht y politólogo de la Universidad del Rosario. Correo electrónico de contacto: ci.gonzalez@uniandes.edu.co.

Abstract

Regulation is a public policy tool and as such has an effect on the economy, public services access and social wellbeing. The construction industry is a highly regulated activity; subnational governments, such as the city of Bogota, play a leading role in this regulation. This research examines which good regulatory practices are present in the regulations of the construction industry in Bogota and the difficulties for their implementation. We used a qualitative methodology to understand, based on the participants' construction of reality, their experiences, views and interpretations of good regulatory practices, as well as the perceived barriers to its implementation. The research was developed in two phases: first, a bibliographic review to learn about the status of regulatory reform in Bogota; and second, a series of semi-structured interviews with relevant actors in the regulation of the industry in the city. Some good practices are present in the regulatory process, such as the cyclical vision of regulation, efforts of articulation between institutions, public consultation, and streamlining of procedures; others, such as Regulatory Impact Analysis, are not systematically present. We also identified some barriers to the implementation of good practices, associated with the lack of resources and public officials' resistance.

Keywords: Regulatory Reform, Good Regulatory Practices, Construction Industry, Regulation, Administrative Procedures, Red Tape, Reduction of Administrative Procedures, Streamline of Administrative Procedures, Bogotá.

Tabla de contenido

1. <i>Introducción</i>	1
2. <i>Literatura sobre mejora regulatoria</i>	4
2.1. ¿Qué es regulación?.....	4
2.2. Las buenas prácticas regulatorias a nivel internacional.....	6
2.3 Las buenas prácticas regulatorias en el contexto colombiano	13
2.4 Regulación del sector de la construcción en Bogotá	20
3. <i>Metodología</i>	26
4. <i>Resultados</i>	29
4.1. Principios regulatorios	29
4.2. Transparencia en el proceso regulatorio	34
4.3. Regulación eficiente	39
4.4. Enfoque de servicio	41
5. <i>Conclusiones y recomendaciones</i>	45
5.1. Conclusiones.....	45
5.1. Recomendaciones	48
6. <i>Referencias</i>	51
7. <i>Anexos</i>	62
Anexo 1. Funciones regulatorias de entidades distritales	62
Anexo 2.Trámites del sector de la construcción ante entidades distritales	65

Índice de tablas

Tabla 1. Síntesis de buenas prácticas regulatorias	10
Tabla 2. Síntesis de dificultades BPR.....	13
Tabla 3. Síntesis de buenas prácticas regulatorias en Colombia y Bogotá	20
Tabla 4. Resumen de características de entrevistados del distrito	27
Tabla 5. Resumen de características de entrevistados externos.....	28
Tabla 6. BPR y conclusiones.....	46
Tabla 7. Dificultades y conclusiones	48
Tabla 8. Funciones regulatorias de entidades distritales.....	62
Tabla 9. Resumen trámites sector construcción.....	65

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Ciclo de gobernanza regulatoria.....	7
Ilustración 2. Esquema regulatorio del sector construcción en Bogotá	23

1. Introducción

El Estado regulador nació en los años setenta (Kohlmeier, 1969). Este cambio, que tuvo lugar en varios países desarrollados⁵, se vio materializado en Colombia con la Constitución de 1991⁶. En ese momento, el rol del Estado se transformó y su actividad principal pasó a ser la regulación de los servicios a su cargo (López-Medina, 2007), esto es, el establecimiento de reglas claras que aseguren la participación del sector privado en la prestación del servicio (López-Murcia, 2022, p. 10)⁷.

Al amparo de este nuevo rol del Estado se concibió la regulación como un instrumento de política pública y, particularmente, se comprendió el efecto económico y social que la regulación podría tener. Una buena regulación –entendida como aquella diseñada en contextos participativos, a partir de criterios técnicos y con base en la evidencia– es un factor decisivo para las decisiones de inversión (Banco Mundial, 2018) y puede llevar a un crecimiento adicional del Producto Interno Bruto (PIB) de entre el 2 % y 3 % (Jacobzone, Steiner, Ponton y Job, 2019; DNP, 2019)⁸. A su turno, una mala regulación –la que no sigue con los postulados arriba descritos– trae efectos negativos sobre la economía y el desarrollo (Querbach y Arndt, 2017; Ahmad, 2002).

El sector de la construcción es un sector altamente reglado en Colombia. La regulación de este sector se caracteriza por atravesar varios niveles de gobierno. Por un lado, desde el nivel nacional se expiden normas para definir el marco general del ordenamiento territorial, como las leyes 388 de 1997, 1796 del 2016 y 1962 del 2019; estas normas se acompañan de un extenso decreto reglamentario (Decreto 1077 del 2015), así como de cerca de nueve reglamentos técnicos⁹ de obligatorio

⁵ Al respecto, consúltese Majone (1999).

⁶ López Medina (2007, p. 37-38) sugiere que la Constitución de 1991 propuso una agenda de reforma administrativa con tres componentes principales: (i) una visión de *burocratización weberiana*, que se vio reflejada en la elevación de la carrera administrativa a pilar constitucional; (ii) reducción del tamaño del Estado a través de la reducción de entidades y, específicamente, de la eliminación de entidades del sector descentralizado; y (iii) la especialización funcional de las entidades descentralizadas que sobrevivieron, lo que implicó la liberalización de la prestación de servicios públicos domiciliarios y de salud.

⁷ Latorre (2014) coincide con este nuevo rol del Estado como regulador.

⁸ El Banco Mundial (2019) encontró que en Malasia hubo un aumento significativo del PIB y de la inversión extranjera directa luego de implementar un esquema de gobernanza regulatoria. Así mismo, para el caso de México se encontró que hubo un crecimiento adicional del PIB en 0,5 % luego de la implementación de un esquema robusto de gobernanza regulatoria (De La Medina Soto, 2013). Consúltese también el caso de Brasil, estudiado por Peci (2018).

⁹ De conformidad con el numeral 85 del artículo 2.2.1.7.2.1. del decreto 1074 de 2015, un reglamento técnico es un “documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables y cuya observancia es obligatoria. También puede incluir disposiciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción o tratar exclusivamente de ellas”.

cumplimiento según la naturaleza del proyecto¹⁰. Por el otro, en el nivel subnacional, corresponde a los departamentos, a través de sus asambleas, expedir normas para su desarrollo económico, que se traducen en la facultad del gobernador para fomentar las actividades de empresas en su jurisdicción; mientras que, en el régimen municipal, los concejos son responsables de la reglamentación del uso del suelo.

Con todo lo anterior, el sector de la construcción es clave para la economía de la ciudad y el país. La industria de la construcción se compone de dos grandes sectores, la construcción residencial y no residencial, y la construcción de infraestructura, los cuales articulan una cadena de valor de cerca de nueve áreas económicas (González, 2011; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2019), y en la que el tejido empresarial se compone en un 97 % de micro, pequeñas y medianas empresas¹¹ (PNUD, 2019). En 2019 este sector representó cerca del 6,5 % del PIB de Colombia (Invest in Bogotá, 2021) y, aun en medio de la crisis económica causada por la pandemia de la covid-19, generó 1,3 millones de empleos a junio del 2020 (Camacol, 2020). Además, para el 2022 y el 2023, el sector se presenta como el más relevante para impulsar la inversión (BBVA Research, 2022) y –en el caso específico de Bogotá– materializar la política anticíclica¹² para mitigar los efectos negativos de la crisis económica generada por la covid-19 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020b, p. 12).

Así las cosas, al ser la construcción un sector altamente regulado, muy importante para la economía de la ciudad y el país, particularmente en un contexto de reactivación, y en razón a los efectos negativos que una mala regulación puede tener en la actividad económica, es importante conocer cómo es el proceso regulatorio del sector en la ciudad. Por ello, este trabajo de grado pretende dilucidar, en

¹⁰ Dentro de los reglamentos técnicos y normas técnicas obligatorias que comúnmente debe cumplir este sector se tiene el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente (decreto 926 del 2010) y los reglamentos técnicos de redes internas de telecomunicaciones (resoluciones 5405 del 2018 y 5890 del 2020 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones), de instalaciones eléctricas (resoluciones 90708 y 90904 del 2013, 90795 del 2014, 40492 del 2015, 40157 del 2017, y 40908 y 41291 del 2018 del Ministerio de Minas y Energía), de iluminación y alumbrado eléctrico (resoluciones 180265, 180540 y 182544 del 2010, 180173 del 2011, 91872 del 2012, 90980 del 2013, 40122 del 2016 del Ministerio de Minas y Energía), de baldosas cerámicas (resolución 0220 del 2019 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo), de acero liso, grafilado y mallas electrosoldadas (resolución 277 del 2015 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo), de pinturas (resolución 1154 del 2016 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo), de barras corrugadas (resolución 1856 del 2017 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo), y de instalaciones de gas (resoluciones 90902 del 2013 y 41385 del 2017 del Ministerio de Minas y Energía).

¹¹ El cálculo del tejido empresarial se hace agrupando el número de empresas formales registradas en la Cámara de Comercio de Bogotá para las actividades CIU 6810, 4752, 4111, 4290, 4330, 6820, 4663, 4659 y 2511.

¹² Al respecto, debe destacarse que el Plan Distrital de Desarrollo para el periodo 2020-2023 se propuso desarrollar obras de movilidad y de acueducto y alcantarillado por un valor de inversión cercano a los \$COP 9 billones de pesos (Acuerdo 761 del 2020, artículos 19 y 22). Adicionalmente, a través del Acuerdo 781 del 2020, el Concejo de Bogotá le autorizó a la administración adquirir obligaciones crediticias por más de \$COP 10 billones de pesos, de los cuales más de \$COP 9 billones serían destinados a obras de infraestructura (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020a).

el caso de Bogotá, *¿qué prácticas de mejora regulatoria están presentes en las regulaciones del sector de la construcción y qué dificultades hay para la implementación de esas prácticas?*

La investigación se centra en el caso de Bogotá, pues el desarrollo e implementación de estas buenas prácticas en otras jurisdicciones subnacionales es limitado; además, desde el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha habido un enfoque especial en generar capacidades y apoyar a Bogotá en la expedición y puesta en marcha de estas buenas prácticas.

Esta pregunta aporta elementos al debate de la implementación de buenas prácticas regulatorias, dado el rol esencial de las entidades subnacionales en la calidad de la regulación a su cargo y la necesidad de un modelo de gobernanza multinivel adecuado a los factores internos y externos del modelo regulatorio de cada región (OCDE, 2014). Así, la investigación explora los esfuerzos que en materia de gobernanza regulatoria se han adelantado en Bogotá y su implementación para el caso de la regulación del sector de la construcción, al tiempo que esboza algunas características para tener en cuenta al plantear un modelo de gobernanza regulatoria para Colombia.

Para responder a esta pregunta, utilizamos una aproximación cualitativa para conocer, desde la construcción de la realidad de los participantes, su experiencia, vivencia e interpretación alrededor de la mejora regulatoria. A partir de una revisión bibliográfica, definimos unas categorías iniciales de análisis. Con ellas, diseñamos y aplicamos una entrevista semi estructurada que profundizó los conceptos identificados a través de las voces de quienes han vivido el diseño, expedición y puesta en operación de la regulación del sector de la construcción.

Para lo anterior, a partir de una definición de qué es regulación, resumiremos qué es la mejora regulatoria¹³ y cuáles son sus elementos desde la literatura de organismos internacionales. Luego, haremos un recuento de la implementación de algunas de estas buenas prácticas en Colombia (nivel nacional) y Bogotá (nivel subnacional) y un breve contexto sobre las facultades regulatorias de Bogotá, con énfasis especial en las relacionadas con el sector de la construcción. Luego, presentaremos la

¹³ En el contexto de este trabajo, el término “mejora regulatoria” es homólogo al de “buenas prácticas regulatorias”, pues el segundo se refiere al conjunto de buenas prácticas dirigidas a mejorar la calidad de la regulación.

metodología y resultados de la investigación y cerraremos con las conclusiones y recomendaciones de política pública.

2. Literatura sobre mejora regulatoria

2.1. ¿Qué es regulación?

Antes de entrar en materia, es necesario definir el concepto de regulación que se usa en este documento. En general, no hay un único concepto de regulación: la perspectiva a partir de la cual se aborde es determinante para su definición.

Desde una perspectiva económica y de derechos, Prosser (2010) propone una visión de una regulación centrada únicamente en lo económico. Esta definición parte de dos visiones: la primera explica la regulación como un mandato que afecta la autonomía privada, donde se busca la maximización de la eficiencia económica y las consideraciones sociales o distributivas quedan de lado (p. 4). La segunda, predica una regulación como mecanismo integral¹⁴, donde el regulador –como una “miniatura del gobierno”– persigue intereses económicos, sociales y distributivos en su mandato (p. 6). La visión que una agencia reguladora tenga de sus mandatos, explica el autor, es determinante en la forma en que adelanta su actividad reguladora. De la mano de lo anterior, Peci & Sobral (2011) explican que, en el caso de Brasil, la regulación está relacionada con la evolución del papel del Estado en los procesos económicos de los años noventa, donde se empezó a concebir la actividad regulatoria como un instrumento para impedir comportamientos anticompetitivos por parte de las empresas.

Otros autores han tenido definiciones de regulación desde una perspectiva del comportamiento social. Así, Mockus (1995) propone una visión de la regulación como un sistema para definir comportamientos, que abarca aspectos morales, culturales y legales, y que no necesariamente provienen de autoridades gubernamentales. A su turno, en México se ha entendido la regulación como las “reglas que emite el Estado y, a través de ellas, se protegen aspectos sociales, económicos, políticos y técnicos que son de interés público” (Secretaría de Economía del Gobierno de México, 2018).

¹⁴ El término utilizado por el autor es el de ‘regulation as an enterprise’, para referirse a un análisis integral en el que el regulador debe tener una visión colaborativa entre su rol y el de los privados y sus intereses.

Autores como López-Murcia (2022) han propuesto una definición desde el contexto colombiano. Este autor parte del supuesto que la regulación no se limita a un “control sostenido” por parte del Estado, pues también incluye otros mecanismos para impactar el comportamiento, como el caso de la implementación de incentivos, esquemas de revelación de información y *nudging* (p. 2). También, frente al relacionamiento regulatorio entre niveles de gobierno, señala que en Colombia los gobiernos subnacionales son “burocracias reguladas” en temas como el Sistema General de Participaciones y el Sistema de Regalías. Esto es porque el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (como “burocracias reguladoras”) establecen reglas dirigidas a los gobiernos subnacionales frente a la administración de esos recursos y, además, cuentan con la potestad de sancionarlos de cara al incumplimiento de estas (p. 3).

Para el caso de Bogotá, existe una definición normativa –en sentido amplio– sobre qué es regulación. El decreto distrital 069 del 2021 define la regulación como “todo proyecto de acto administrativo que pretenda desarrollar un mandato normativo específico, cuyo contenido sea general, abstracto, y además sea expedido por la autoridad competente” (artículo 2)¹⁵.

Esta investigación entiende la regulación como los *actos administrativos*¹⁶ de carácter *general*¹⁷ a través de los cuales se establecen *reglas de conducta* social, económica, política y técnica¹⁸. Dichas reglas se establecen, como lo señala la Constitución, para “adelantar distintas tareas de control, promoción y prevención, dirigidas todas ellas a la consecución del goce efectivo de los derechos” (C-228 de 2010). Así, esta definición incluye acuerdos del Concejo, decretos distritales, resoluciones, circulares, directivas, conceptos, entre otras expresiones unilaterales de la voluntad de la administración, dirigidas a sujetos indeterminados, a quienes pretende establecerles reglas de conducta.

¹⁵ Este decreto fue derogado por el decreto distrital 474 del 2022. La nueva norma no incorpora una definición de regulación, pero sí establece que sus disposiciones se aplican a “proyectos específicos de regulación”, estos últimos entendidos como “todo proyecto de acto administrativo expedido por la autoridad competente, que pretenda desarrollar un mandato normativo determinado, cuyo contenido sea general y abstracto” (artículo 5).

¹⁶ Santofimio Gamboa (2003) define como acto administrativo a “toda manifestación unilateral de la voluntad de quienes ejercen funciones administrativas, tendiente a la producción de efectos jurídicos” (p. 23). Así, por regla general, los pronunciamientos que emite la administración en ejercicio de sus funciones se entienden como actos administrativos.

¹⁷ El acto administrativo de carácter general, explica el Consejo de Estado (2010, en Consejo de Estado, 2015), es la manifestación de la voluntad administrativa que no está dirigido a un particular en específico (persona o grupo definido de personas), sino a un grupo indeterminado, a quienes les crea modifica o extingue una situación jurídica, “dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman”.

¹⁸ Esta definición coincide con la propuesta por Huey (2014): “Regulations –in the form of constitutions, statutes, legislation, and rules– are utilized by city authorities to change behaviors in order to produce desired outcomes”.

2.2. Las buenas prácticas regulatorias a nivel internacional

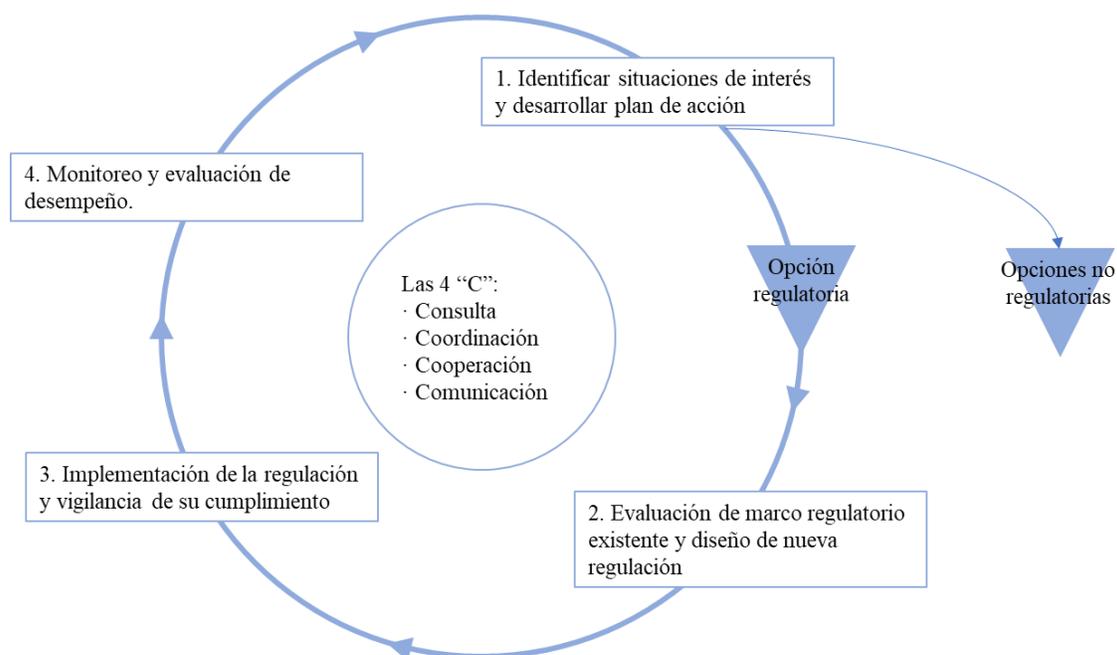
En esta sección haremos un resumen de las principales buenas prácticas regulatorias que se han recomendado desde la literatura académica y documentos oficiales internacionales. Luego, presentaremos las principales dificultades que en su implementación se han encontrado.

En primera medida, debe señalarse que los mecanismos para la mejora regulatoria parten del supuesto que el proceso regulatorio es cíclico. Al respecto, se ha sugerido que la regulación debe ser entendida como un proceso integral que, en general, tiene cuatro etapas: la creación de la norma, su revisión, su procesamiento y su implementación (Harvard Kennedy School, 2014). Incluso, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2011, p. 74-76), a partir también de una visión cíclica de la regulación, propuso un modelo de gobernanza cuya base es la consulta pública, la coordinación de las diferentes decisiones regulatorias, la cooperación entre actores públicos y privados, y la comunicación efectiva de las decisiones. A partir de esto, el modelo plantea un ciclo regulatorio que se puede resumir en cuatro etapas: la primera parte de la identificación de situaciones de política pública que justifican la acción del gobierno, quien desarrolla un plan de acción para atenderlas a través de instrumentos regulatorios y no regulatorios; la segunda consiste en que si el instrumento seleccionado es la expedición de una nueva regulación¹⁹, primero debe evaluarse las herramientas regulatorias que ya existen y, a partir de ello, plantear las modificaciones o nuevas regulaciones a que haya lugar; la tercera, se refiere a implementar la regulación y asegurarse que las entidades públicas encargadas del cumplimiento efectivamente lleven a cabo dicha acción²⁰; y la cuarta, se resume en que el gobierno monitorea y evalúa el desempeño de la regulación, a partir de lo cual puede identificar una nueva situación de política pública que justifique su intervención. Ver la ilustración 1.

¹⁹ La OCDE (2011, p. 74) reconoce que puede haber otros instrumentos no regulatorios para atender la situación.

²⁰ A la hora de planear acciones regulatorias, es esencial evaluar que las autoridades a cargo de la puesta en marcha y vigilancia de la regulación cuenten con las capacidades (legales, técnicas y económicas) para asegurar el cumplimiento de esta (OCDE, 2012, p. 16).

Ilustración 1. Ciclo de gobernanza regulatoria



Fuente: adaptación al español por los autores del original de la OCDE (2011).

Mención especial merece la fase de implementación, en la cual se ha sugerido aplicar un enfoque de riesgos en la vigilancia del cumplimiento. La implementación de este enfoque permite al Estado orientar sus recursos y esfuerzos de manera más eficiente (OCDE, 2012, p. 16) al centrar su actividad sancionatoria en aquellas actividades y conductas que tienen un mayor impacto negativo sobre la sociedad (Harvard Kennedy School, 2015D; López-Murcia, 2022).

Esta visión cíclica de la regulación debe ser complementada con estrategias de participación de los actores interesados (OCDE, 2012, p. 8), estrategias para mejorar la transparencia de la regulación y la existencia de un organismo encargado de vigilar y coordinar el proceso regulatorio (OCDE, 2015). El indicador *iReg* de la OCDE recoge y destaca los países con mejores prácticas en consulta pública, análisis de impacto y evaluación *ex post* de la regulación²¹.

²¹ Para mayor referencia sobre el *iReg* y el desempeño de Colombia, consúltese OECD (2015). 2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance. OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 1, OECD Publishing, París. <https://doi.org/10.1787/5jrnwqm3zp43-en>.

En la OCDE, la mejora regulatoria ha sido objeto de estudio desde 1995²². Desde esa instancia se han promovido una serie de recomendaciones en materia de política pública²³ y gobernanza regulatoria como mecanismos para garantizar regulaciones de calidad²⁴. Así, esa entidad sugirió aplicar esquemas de análisis de impacto normativo, integrar mecanismos en el proceso regulatorio para la transparencia, gobierno abierto y participación, revisar la legalidad y acatamiento de las decisiones regulatorias y promover la coherencia regulatoria vertical y horizontal (OCDE, 2011, p. 6-19).

Esta organización también recomendó medidas para garantizar la calidad de la regulación en los gobiernos subnacionales. Así, sugirió que los esfuerzos por la mejora regulatoria se llevaran a todos los niveles del gobierno, no sólo el nacional o federal, según el caso. Para ello, exhortó a los reguladores subnacionales a crear esquemas de gobernanza regulatoria²⁵ que incluyan procedimientos de evaluación para identificar áreas de simplificación y reforma regulatoria, evitar inconsistencias, traslape y duplicidad normativa, así como la implementación sistemática del análisis de impacto normativo (OCDE, 2011, p. 18).

La academia no ha sido ajena a este llamado por una mejor regulación. Desde el Ash Center for Democratic Governance and Innovation de la Universidad de Harvard se construyó un repositorio de buenas prácticas regulatorias enfocadas en los gobiernos locales, para agilizar procesos normativos y apoyar el desarrollo económico local y regional (Harvard Kennedy School, 2015A). Estas buenas prácticas parten de la necesidad establecer unos principios bajo los cuales se planteará la regulación que permitan tener narrativas claras cuando se toma la decisión de regular. A partir de ahí, debe construirse un proceso regulatorio participativo, que tome decisiones basadas en la evidencia y que evalúe los resultados de su proceso regulatorio a través de indicadores que estén relacionados con los

²² La Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation [C(95)21/FINAL] (OCDE,1995) fue el primer instrumento normativo –en sentido amplio– no vinculante en esa organización en la que se emitieron recomendaciones para la implementación de buenas prácticas regulatorias. Ese documento adoptó una lista de chequeo que permitía evaluar la calidad y el desarrollo del proceso de producción normativa, para integrar principios de eficiencia, flexibilidad y transparencia en el proceso de toma de decisiones regulatorias.

²³ El término “política pública” es una traducción de *policy*, en oposición a *politics*. Sobre la adopción del término “política pública” como traducción al español del término *policy*, consúltese Sanabria-Pulido & Rubaii (2020), p. 21-24.

²⁴ Desde la academia también se han propuesto modelos para tratar de evaluar la calidad de la regulación. Uno de ellos es el propuesto por Baldwin *et. al.* (2012), que parte de la necesidad de tener esquemas de *accountability* a los reguladores que vayan más allá de la simple obligación de las autoridades de rendir cuentas e incluyan criterios de capacidad de decisión de los particulares, de la complejidad de las actividades regulatorias y de la efectividad del esquema de *accountability* (p. 338-355).

²⁵ La OCDE (2011) define los esquemas de gobernanza regulatoria como un conjunto de esfuerzos, usualmente enmarcados en una política, que buscan asegurar una alta calidad de las regulaciones para que estas tengan un impacto positivo en la economía y la sociedad a través de la aplicación de las buenas prácticas regulatorias. Dicho esquema de gobernanza incluye la necesidad de que actores independientes trabajen de manera colaborativa para el logro de ese objetivo común (contar con regulaciones de calidad) (Cepal, 2022). En todo caso, como lo señala Latorre (2014), no es posible hablar de un único esquema de gobernanza regulatoria a nivel mundial, pues las características y pormenores de estos esquemas varían de país a país a partir de sus arreglos y características institucionales.

principios que fundan la toma de decisiones regulatorias (Huey, 2014; Harvard Kennedy School, 2015B). También se han planteado propuestas frente a permisos y licencias emitidos por las ciudades, para lo cual se ha sugerido la publicación de los trámites y sus requisitos, la puesta en marcha de ventanillas únicas para llevarlos a cabo, implementar un enfoque de servicio al cliente y de metodología *lean*²⁶ en los servicios ciudadanos y designar un *Ombudsman*²⁷ que represente los intereses y abogue por las necesidades de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) (Harvard Kennedy School, 2015C).

Por último, es importante reconocer la importancia de estas buenas prácticas en el contexto de recuperación económica por los efectos de la COVID-19. Recientemente, la OCDE (2020) reiteró la necesidad de tener esquemas de gobernanza regulatoria que garanticen una regulación de calidad. Aunque en su mayoría comenta sobre los efectos que una buena regulación y modelo de gobernanza puede tener en la implementación de medidas para mitigar los efectos en salud de la COVID-19, la organización fue enfática en presentar este contexto como una oportunidad para repensar los modelos regulatorios y empezar a aplicar las recomendaciones de esa organización: en la puesta en marcha de regulaciones para atender la nueva realidad, la calidad, confiabilidad y asequibilidad de la regulación, acompañada de decisiones basadas en evidencia, son claves para mitigar los riesgos de la enfermedad y soportar la recuperación económica (p. 5). El Banco Interamericano de Desarrollo (2021) coincide con esta conclusión y señala la necesidad de tener una regulación inteligente, entendida como una regulación basada en evidencia, que permita consolidar y crecer las industrias que tuvieron buenos resultados durante la crisis (manufacturas, tecnología, siderurgia, químicos y electrónica) (p. 161).

A manera de síntesis, la tabla 1 presenta una clasificación de las buenas prácticas regulatorias arriba descritas. Esta define unos componentes estratégicos del esquema de gobernanza regulatoria, entendidos como los compromisos básicos que deben guiar el actuar de los reguladores en su actividad. A partir de esos componentes estratégicos, plantea unos componentes operativos, entendidos como algunas de las acciones puntuales que se deben adelantar como parte del componente estratégico.

²⁶ Metodología de mejoramiento para reducir tiempos y aumentar eficiencia. Para mayor referencia, consúltese Chiarini *et al.*, (2016).

²⁷ De acuerdo con el Diccionario Panhispánico de Dudas (Real Academia Española, 2005), *ombudsman* es una palabra sueca “que significa ‘alto funcionario público encargado de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos ante los poderes públicos’”.

Tabla 1. Síntesis de buenas prácticas regulatorias

Componentes estratégicos	Componentes operativos
<i>Principios regulatorios</i>	Coordinación institucional (interna y externa, vertical y horizontal), OCDE, 1995; OCDE, 2011
	Coherencia regulatoria, OCDE, 2011
	Legalidad de la regulación, OCDE, 1995; OCDE, 2011
<i>Transparencia</i>	Enfoque de riesgo, OCDE, 2012; HKS, 2015D; López Murcia, 2022
	Participación y consulta pública, OCDE, 1995; OCDE, 2011; OCDE, 2012; HKS, 2015A
<i>Regulación eficiente</i>	Publicidad de normas, trámites y requisitos, HKS, 2015C
	Análisis de impacto normativo (<i>ex ante</i> y <i>ex post</i>), OCDE, 1995; OCDE, 2011; HKS, 2015A; Huey, 2014
	Evidencia y evaluación de la regulación, HKS, 2015A; Huey, 2014
	Ombudsman MiPymes, HKS, 2015C
<i>Enfoque de servicio</i>	Simplificación regulatoria, OCDE, 1995; OCDE, 2011
	Metodología LEAN, HKS, 2015C
	Ventanillas Únicas de Trámites, OCDE, 1995; HKS, 2015C
	Simplificación, automatización y eliminación de trámites, OCDE, 1995

Fuente: elaboración propia

Esta tabla propone establecer unos principios regulatorios que sean la base para el desarrollo de las funciones regulatorias. Esto implica definir estrategias de coordinación intrainstitucional –esto es, dentro de las mismas dependencias de las autoridades– e interinstitucional –esto es, entre entidades del mismo nivel (horizontal) y de otros niveles de gobierno (vertical)–, propender por la coherencia de la regulación con otras regulaciones en distintos niveles, verificar que se cuente con las facultades para expedirlas y plantear un enfoque de riesgo en las actividades de inspección, vigilancia y control. También, como componente estratégico, se debe revisar la transparencia en el proceso regulatorio, para lo cual conviene establecer esquemas de participación y consulta pública, así como estrategias de transparencia y publicación de trámites y requisitos. Un tercer elemento estratégico se refiere a revisar la eficiencia de la regulación, para lo cual se deben establecer acciones de análisis de impacto normativo, recolección de evidencia para la evaluación de las regulaciones con un enfoque especial en los efectos sobre las MiPymes y la simplificación de la regulación. El último elemento estratégico se refiere al enfoque en servicio al ciudadano, que implica la aplicación de la metodología *lean* a los servicios ciudadanos, y la simplificación, eliminación y automatización de trámites, así como la implementación de ventanillas únicas para adelantarlos.

2.2.1. Dificultades en la implementación de buenas prácticas regulatorias

La literatura ha identificado algunas dificultades en la implementación de las buenas prácticas regulatorias. En general, estas pueden agruparse en tres categorías: técnicas, referidas a los recursos que las organizaciones tienen a su disposición; culturales, referidas a las tradiciones de las entidades como también a su cultura política; y de coordinación, referidas a la existencia de esquemas de gobernanza regulatoria.

Frente a las barreras técnicas, se ha diagnosticado que en algunas ocasiones hay ausencia de recursos (físicos, de personal o financieros) que permitan apalancar procesos profundos de mejora regulatoria. Este es el caso, por ejemplo, de Brasil, en el que Peci y Sobral (2011) identificaron que, aunque no había familiaridad con los pormenores del análisis de impacto normativo, sí se reconocen prácticas propias de mejora regulatoria dentro del proceso de expedición. Dadas estas características, su aplicación no es sistemática (p. 212). En la misma investigación, los autores identifican limitaciones en la información disponible para adelantar procesos normativos con observancia de buenas prácticas regulatorias (p. 216). Estas condiciones llevan a una aplicación asimétrica de estrategias de análisis de impacto normativo (p. 213), así como de esquemas de consulta pública (p. 217).

El Ash Center for Democratic Governance and Innovation de la Universidad de Harvard (2015B) respalda estas conclusiones. Al respecto, afirma que en la implementación de estas buenas prácticas puede presentarse ausencia de habilidades técnicas, financieras y de personal capacitado. También ha identificado insuficiente información y datos, así como habilidades para llevar a cabo pilotos de manera relevante. Por último, frente a algunas acciones de mejora regulatoria puntuales, como hacer énfasis en los efectos de las regulaciones para las MiPymes, este instituto identificó problemas asociados al apoyo político para la implementación de esta buena práctica (2015C).

También hay barreras culturales asociadas a la visión de la mejora regulatoria y de la función del órgano supervisor de mejora regulatoria²⁸, al considerarlo una intromisión a un proceso regulatorio técnico e independiente (Peci y Sobral, 2011, p. 214). Una de esas barreras culturales consiste en la

²⁸ Como se explicó, uno de los lineamientos de buenas prácticas regulatorias incluye tener un órgano de supervisión del cumplimiento de estas normas (OCDE, 2012).

oposición de sectores que usan la regulación como barrera para la entrada al mercado de otros actores²⁹ (Harvard Kennedy School, 2015B; 2015C). También se ha identificado que, producto de esas barreras culturales, se han puesto en marcha únicamente pilotos de estas buenas prácticas (Radaelli, 2009, p. 644) y que países como Colombia deben hacer un esfuerzo más profundo en la implementación de lineamientos de mejora regulatoria que vayan más allá de la visión antitrámites (OCDE, 2014). Frente a este punto, se ha destacado que la digitalización de trámites no es una política lo suficientemente robusta: es necesario un cambio en la forma en que se concibe la interacción con el ciudadano e incluso repensar los trámites en sí mismos (Gimenez, 2021; Harvard Kennedy School, 2014A).

Por último, se ha identificado la necesidad de tener esquemas de coordinación para la implementación de las buenas prácticas regulatorias. Lo anterior por cuanto, como lo señala González (2017), la coordinación entre reguladores es clave durante el proceso de toma de decisiones regulatorias³⁰. En ese sentido, González (2018 y 2019) y González y Verhoest (2020) muestran que formalmente suele haber pocos instrumentos de coordinación en la implementación regulatoria, mientras que en la práctica los actores involucrados tienden a interactuar de manera informal.

También, la OCDE (2011) ha indicado que es necesario tener esquemas de diálogo multinivel que aseguren, además de la coordinación interinstitucional, una coordinación entre diferentes niveles del Estado (p. 74). La ausencia de estos mecanismos, como sucede en Colombia donde hay avances en mejora regulatoria, pero sin un esquema de coordinación central y sin diálogo multinivel, dificultan la puesta en marcha de estas prácticas (OCDE, 2014). Así mismo, diferentes autores han destacado que la implementación de estos lineamientos tiene que ser un ejercicio de gobierno completo³¹ (Latorre, 2014) donde todos los actores estén abordo en la estrategia (Thornton, 2014).

La tabla 2 resume las dificultades en cada una de las categorías descritas.

²⁹ Al respecto, puede consultarse Cairney (2020), quien conceptualiza los ‘monopolios de política pública’ como grupos que a través de su visión mantienen la estabilidad de una política y evitan la entrada de nuevas visiones que la puedan cambiar (p. 151).

³⁰ Dice el autor que la coordinación debe ser entendida como un proceso y no como un resultado y que, en ese sentido, debe ser entendida como la interacción, consultas e intercambio de información que ocurre durante el proceso de toma de una decisión regulatoria (González, 2017, p. 2).

³¹ Latorre (2014) propone, incluso, que en los esfuerzos de mejora regulatoria se incluya a las ramas legislativa y judicial.

Tabla 2. Síntesis de dificultades BPR

Categoría	Dificultad
<i>Técnicas</i>	Ausencia de recursos (físicos, personal, financieros), Peci y Sobral, 2011; HKS, 2015B Aplicación no sistemática, Peci y Sobral, 2011. Información insuficiente, Peci y Sobral, 2011; HKS, 2015B.
<i>Culturales</i>	Intromisión en labor técnica, Peci y Sobral, 2011. Captura por monopolios de política, HKS, 2015C. Pilotos, Radaelli, 2009; OCDE, 2014. Visión limitada a la digitalización, Gimenez, 2021; HKS, 2014 ^a .
<i>Coordinación</i>	Diálogo multinivel, González, 2017, 2018; González & Verhoest, 2020; OCDE, 2011 & 2014 Ejercicio de gobierno completo - OCDE, 2014; Latorre, 2014; Thornton, 2014

Fuente: elaboración propia

2.3 Las buenas prácticas regulatorias en el contexto colombiano

El propósito de esta sección es hacer un resumen sobre las diferentes buenas prácticas regulatorias que se han puesto en marcha en Colombia. Este resumen se hará primero para aquellas buenas prácticas que se han implementado desde el nivel nacional, para luego sintetizar aquellas que se han puesto en marcha en Bogotá.

2.3.1 Experiencia a nivel nacional

En Colombia, diferentes autoridades e instancias han reconocido los efectos de la regulación. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) planteó, en el 2014, acciones integrales para enfrentar fenómenos de inflación regulatoria y promover esquemas de regulaciones basadas en evidencia. Este documento parte del supuesto que la mala regulación genera costos a las empresas y los ciudadanos (p. 11), por lo que recoge algunas de las recomendaciones que se han planteado a nivel internacional y que fueron descritas en la sección anterior.

Concretamente, este documento de política propone adelantar estrategias de Análisis de Impacto Normativo (AIN), evaluación *ex post* de la regulación, esfuerzos de simplificación administrativa y acciones de consulta pública de proyectos de regulación. Estas acciones debían adelantarse en dos fases: la primera, que tuvo lugar entre el 2014 y el 2017, consistió en la creación de la institucionalidad la implementación escalonada del AIN en la Rama Ejecutiva, lineamientos sobre consulta pública y la aplicación de mecanismos para la racionalización del inventario normativo. A partir de ahí, se integraron estos esfuerzos en el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.

También en otros documentos de política se han incluido estos y otros elementos. Así, esta instancia ha reconocido la existencia de fallas de gobierno relacionadas con los procesos de expedición de las reglamentaciones técnicas de productos, proceso que se caracteriza por la falta de estudios y metodologías que garanticen que la mejor solución a un problema sea la expedición de una norma (2016). En el marco de estrategias para la formalización (2019) y de promoción del sector solidario (2010) también se han articulado esfuerzos para trazar acciones tendientes a la simplificación de trámites y regulaciones.

Además, desde el 2009, con la Ley 1340, se empezó a implementar un esquema de validación de proyectos regulatorios frente a su posible afectación a la libre competencia en los mercados.

Los ejercicios anteriores se han acompañado de procesos de simplificación de trámites. Desde el 2005 se han expedido leyes y decretos con fuerza de ley³² con los que se ha creado un marco normativo robusto para hacer transparentes los trámites y sus requisitos, así como para hacerlos más ágiles, eliminarlos, digitalizarlos y automatizarlos³³. Esfuerzos del gobierno como ‘Menos trámites, más simples’ y su evolución en ‘Estado simple, Colombia ágil’³⁴ se desarrollaron como parte de este marco normativo. También, estos esfuerzos de simplificación se han complementado con otras herramientas para facilitar el relacionamiento ciudadano-Estado, como es el caso de la implementación de las ventanillas únicas³⁵ de Comercio Exterior-VUCE³⁶ y Empresarial-VUE³⁷.

³² La expresión “decretos con fuerza de ley” se refiere a aquellos decretos expedidos por el presidente de la República al amparo de las facultades extraordinarias a que se refieren en el numeral 10 del artículo 150 Constitucional. Estos decretos se expiden por solicitud del Gobierno, previa aprobación del Congreso, y sus disposiciones pueden tener el mismo nivel de obligatoriedad que una ley expedida por el propio Congreso. Al respecto, consúltese Arango Restrepo (2020).

³³ Al respecto, consúltese la Ley 962 del 2005, el Decreto Ley 019 del 2012, el Decreto Ley 2106 del 2019 y la Ley 2052 del 2020. También incluyen otras normas reglamentarias como el Decreto 088 de 2022, el cual dicta los lineamientos para la digitalización y automatización de trámites.

³⁴ La estrategia ‘Menos trámites, más simples’ fue un programa del Gobierno nacional –liderado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo– que tuvo lugar entre octubre del 2017 y agosto del 2018, y que intervino 194 trámites para su automatización, simplificación o eliminación (Becerra, 2018). Este programa luego evolucionó en ‘Estado simple, Colombia ágil’, que también estuvo liderado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y que a la fecha de presentación de este texto ha hecho 4561 intervenciones entre trámites, barreras normativas y normas (Colombia Ágil, s.f.).

³⁵ Las experiencias mundiales en materia de ventanillas únicas, sus ventajas y los principios rectores, han sido estudiados por la OCDE (2020).

³⁶ La Ventanilla Única de Comercio Exterior fue creada mediante el Decreto 4149 de 2004. Este esfuerzo, como explica Acosta-Ramos (2021) se enmarca también en los compromisos del Acuerdo para la Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio, así como las demás normas legales sobre simplificación de trámites y reconocimiento de la firma electrónica.

³⁷ La Ventanilla Única Empresarial fue creada mediante el Decreto 1875 de 2017 como una instancia de articulación público-privada para simplificar y automatizar trámites relacionados con la creación de empresa (Cámara de Comercio de Bogotá, 2018).

El Gobierno nacional, de la mano de las recomendaciones de organismos internacionales³⁸, ha definido también otras estrategias y reglas para la implementación de buenas prácticas regulatorias: la transparencia regulatoria, estrategias para expedir regulación basada en evidencia, simplificación de trámites, transparencia regulatoria y estrategias de coordinación interinstitucional.

La transparencia regulatoria consiste en la aplicación de esquemas de consulta pública en conjunto con otros esfuerzos para hacer clara la actividad regulatoria. La consulta pública, obligatoria desde el 2011, consiste en que los “proyectos de regulación” sean publicados “con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas” (numeral 8, artículo 8, Ley 1437)³⁹. Así, en el orden nacional, los proyectos normativos que llevan la firma del presidente deben ser publicados para comentarios durante al menos 15 días calendario (artículo 2.1.2.1.14. del decreto 1081 del 2015); los que no lleven firma de presidente, aunque tienen la obligación de publicación previa, el término varía en cada entidad⁴⁰.

También, desde finales del 2017 el Departamento Nacional de Planeación implementó el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) como una herramienta unificada para el seguimiento, control y difusión de los proyectos de regulación (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

Los parámetros para llevar a cabo el proceso de consulta fueron desarrollados en la Guía de Consulta Pública (DNP, 2017). En general, el documento sugiere una fase de planeación que incluye la formulación de objetivos, identificación de grupos de interés y diseño de la metodología según el

³⁸ La OCDE (2014) identificó que en el caso colombiano la implementación de buenas prácticas regulatorias se ha centrado únicamente en la simplificación administrativa. Al respecto, señala que aunque este es un ejercicio esencial en la implementación de políticas de mejora regulatoria, no es el único componente de las buenas prácticas. Así, la implementación de una política de gobernanza regulatoria necesita también de nuevas regulaciones e instituciones y de un liderazgo político sostenido y constante para lograr efectivamente una regulación de calidad (p. 50). Por lo anterior, ese organismo recomendó (i) profundizar y homogeneizar la manera en que se lleva a cabo la consulta pública, así como implementar otras estrategias de transparencia regulatoria, (ii) asegurar el uso sistemático del AIN ex ante y ex post, y (iii) implementar esquemas de gobernanza regulatoria multinivel (p. 14-17). Estos hallazgos coinciden con visiones críticas del proceso regulatorio colombiano. Al respecto, López Murcia (2022) señala que “en general, el actual proceso regulatorio colombiano se limita a (i) preparación de un borrador (por parte del equipo interno del regulador), (ii) publicación del borrador. Para comentarios, (iii) recepción y revisión de comentarios (la capacidad técnica de los regulados con más recursos facilita su participación en esta etapa), y (iv) expedición de la regulación (que puede incluir o no los planteamientos de los comentarios)” (p. 40).

³⁹ Gómez Velásquez (2017) hace un resumen detallado de la evolución y justificación de la consulta pública en el derecho comparado y en el marco jurídico colombiano.

⁴⁰ El artículo 2.1.2.1.23. dispone que “[l]os proyectos específicos de regulación que no sean suscritos por el Presidente de la República serán publicados en los plazos que señalen las respectivas autoridades en sus reglamentos, plazos que se determinarán de manera razonable y proporcionada, atendiendo, entre otros criterios, al interés general, al número de artículos, a la naturaleza de los grupos interesados y a la complejidad de la materia regulada”. En general, la mayoría de entidades del orden nacional publican por 15 días calendario, como el caso de los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo (Resolución 784 de 2017), Salud y Protección Social (Resolución 5594 de 2015), Ambiente y Desarrollo Sostenible (Resolución 1046 de 2017), Educación (Resolución 11967 de 2017), Transporte (Resolución 994 de 2017), Trabajo (Resolución 2073 de 2017), Agricultura y Desarrollo Sostenible (Resolución 410 de 2018), Vivienda, Ciudad y Territorio (Resolución 176 de 2017), entre otros. Llama la atención el caso del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, donde los plazos de regulación son de apenas 8 días calendario (Resolución 1012 de 2017).

documento a consultar; una fase de ejecución, que incluye la promoción del ejercicio de consulta; y una fase de análisis de resultados y respuestas, donde se recogen los aportes, se analizan y se da respuesta⁴¹ a los participantes (p. 17-28).

Como parte de los demás ejemplos de transparencia en el acervo regulatorio, Colombia ha puesto en marcha una estrategia de compilación normativa en decretos únicos para cada sector del Gobierno. En la actualidad existen 26 decretos únicos reglamentarios que agrupan en un solo cuerpo normativo las regulaciones de un sector específico. También, con la implementación de agendas regulatorias, hay esfuerzos por anticipar a los regulados la expedición de normas⁴². Por último, también se han establecido una serie de parámetros documentales que tienen que seguir las normas para su expedición y que están contenidos en el Manual para la Elaboración de Textos Normativos⁴³.

Frente a las estrategias para expedir regulación basada en evidencia, Colombia ha hecho esfuerzos por adelantar ejercicios de AIN, aunque limitados al proceso regulatorio de reglamentos técnicos⁴⁴. Desde el 2015, con aplicación a partir del 2018⁴⁵, las entidades reguladoras –en el marco de la expedición de reglamentos técnicos, se reitera– deben implementar el AIN como parte de su ciclo regulatorio⁴⁶. A partir del decreto 1468 del 2020 se definieron tres tipos de AIN: el *ex ante* simple, el *ex ante* completo y el *ex post*. El AIN *ex ante* simple aplica para la revisión de reglamentos técnicos existentes siempre que la medida a adoptar sea menos gravosa⁴⁷ para los regulados; el AIN *ex ante* completo se aplica en casos de modificación de reglamentos técnicos existentes cuando la medida a adoptar sea más gravosa⁴⁸ o costosa y para reglamentos nuevos; y la aplicación del AIN *ex post* se da

⁴¹ Al respecto, el DNP (2017) destaca la necesidad de dar respuesta a los ciudadanos como garantía de transparencia y legitimidad del proceso. Sin embargo, reconoce que dar una respuesta individual a cada participante puede ser complejo, por lo que admite que los aportes se agrupen por categorías (p. 28).

⁴² A partir de la expedición del decreto 1081 del 2015, “[l]os ministerios y departamentos administrativos cabeza de sector publicarán (...) un proyecto de agenda regulatoria con la lista de los proyectos específicos de regulación que previsiblemente deban expedirse en el sector durante el año siguiente” (artículo 2.1.2.1.20).

⁴³ Este Manual es el anexo 1 del decreto 1081 del 2015.

⁴⁴ El numeral 85 del artículo 2.2.1.7.2.1. del decreto 1074 del 2015, define el reglamento técnico como un “Documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables y cuya observancia es obligatoria. También puede incluir disposiciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción o tratar exclusivamente de ellas”.

⁴⁵ Aunque la obligación de realizar un análisis de impacto normativo para la expedición de reglamentos técnicos nació con el decreto 1074 del 2015, el párrafo transitorio del artículo 2.2.1.7.5.4. estableció que solo a partir del 1 de enero del 2018 sería obligatorio realizar el análisis de impacto normativo.

⁴⁶ Las comisiones de regulación de servicios públicos (CRA, CREG y CRC), desde la expedición del decreto 2696 del 2004, tienen la obligación de adelantar “estudios de impacto económico” de sus regulaciones.

⁴⁷ El numeral 107 del artículo 2.2.1.7.2.1 del decreto 1074 del 2015 define una situación menos gravosa como aquella en la que se eliminan requisitos técnicos para los productos, se facilita el proceso de demostración de conformidad o se hacen precisiones y aclaraciones que hacen más sencillo el cumplimiento de la norma.

⁴⁸ El numeral 105 del artículo 2.2.1.7.2.1 del decreto 1074 del 2015 define una situación más gravosa como aquella en la que se agregan requerimientos técnicos o se establecen cambios en el procedimiento de evaluación.

para la revisión de reglamentos técnicos cinco años luego de su entrada en vigor. Los pasos y procedimientos para la realización del AIN en las diferentes modalidades están descritos en el artículo 2.2.1.7.5.4. y siguientes del decreto 1074 del 2015, así como en las guías de AIN *ex ante*⁴⁹ y *ex post*⁵⁰ que ha emitido el DNP⁵¹.

Por último, desde el nivel nacional se ha buscado crear un esquema de gobernanza regulatoria que materialice la coordinación necesaria para la implementación de la mejora normativa. A partir de la expedición del Conpes 3816 (Conpes, 2014), se creó el Comité de Mejora Normativa (acuerdo 5 del 2018) como instancia de coordinación interinstitucional de alto nivel para la implementación del análisis de impacto normativo, la racionalización de trámites, la calidad de las normas y el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la producción normativa (artículos 1 y 3). Este Comité se integró en el Sistema Nacional de Competitividad a través del decreto 1651 del 2019. También, se creó el Grupo de Modernización del Estado (resolución 3951 del 2019), hoy integrado en la Dirección de Gobierno, Derechos Humanos y Paz del DNP, que lidera la política de servicio al ciudadano y mejora regulatoria, y promueve la implementación de las estrategias de mejora regulatoria.

2.3.2 Experiencia a nivel Bogotá

Bogotá también ha hecho esfuerzos por implementar buenas prácticas regulatorias; sin embargo, las estrategias parecen estar enfocadas principalmente en la simplificación de trámites. A través de la circular 05 del 2008, el alcalde Mayor de Bogotá dio lineamientos a todos los directivos de las entidades distritales para que, a través de la Secretaría General del Distrito, publicaran la información de los trámites a su cargo en la Guía de Servicios y Trámites de Bogotá. Esta directriz fue reiterada en la Directiva 001 del 2014 de la Secretaría General del Distrito.

⁴⁹ El AIN *ex ante* –sea simple o completo– parte de la identificación y caracterización del problema –bajo la metodología del árbol de problema propuesta por Ortegón *et al.* (2005)– y la definición de los objetivos, luego se plantean las posibles formas de solucionarlo (que pueden ser regulatorias o no regulatorias) y se evalúan a la luz de las metodologías de costo-beneficio, costo-eficiencia o multicriterio. Esta metodología de AIN es similar con el proceso de construcción de políticas públicas propuesto por Bardach (2020) y por la UNDP (2012). En este ejercicio hay dos oportunidades para recibir comentarios de los interesados: primero con la publicación del árbol de problemas y luego con la publicación del documento completo.

⁵⁰ El AIN *ex post*, inicia con la definición de cuándo llevar a cabo la evaluación y su alcance; para este fin, el DNP (2020B) sugiere que, como periodo estándar, la regulación sea revisada al cabo de tres años de implementación (p. 10). Luego, se procede a identificar a los actores involucrados en la regulación y definir la teoría del cambio. Con lo anterior, se procede a evaluar la regulación a la luz de la metodología planteada y se definen los pasos a seguir. El DNP (2020B) propone como metodologías de evaluación los informes de implementación, *fitness check*, costo-efectividad, costo-beneficio, Traffic Light Score Methodology, análisis multicriterio, evaluación de impacto ágil o evaluación de impacto (p. 18-25).

⁵¹ Además de las Guías sobre AIN, el Grupo de Mejora Regulatoria del DNP ha construido otras herramientas para generar capacidades y guiar a las entidades en la implementación del AIN. Así, este grupo lleva a cabo con bastante frecuencia espacios de capacitación y apoyo a entidades pública en la implementación del AIN, así como talleres, foros y espacios de capacitación. También tiene disponible en su canal de YouTube varios videos de capacitación sobre la materia, y cuenta con un curso de formación virtual en AIN.

Desde los instrumentos de planeación distrital se han definido estrategias y metas relacionadas con la mejora regulatoria. A través del acuerdo 308 del 2008, la ciudad se propuso a reducir el tiempo de trámites de procesos de urbanización, así como el diseño y puesta en marcha de un programa de atención efectiva para trámites del hábitat. Esta meta se materializó a través de la creación del aplicativo “Trámite fácil, construcción positiva”, hoy Ventanilla única de construcción⁵², que compila información sobre más de 65 trámites que se deben adelantar ante 26 entidades diferentes (entre públicas y privadas)⁵³. El Plan de Desarrollo de Bogotá para el periodo 2016-2019 procuró por simplificar trámites y regulaciones tributarias a efecto de reducir costos asociados al cumplimiento de obligaciones tributarias (acuerdo 645 del 2016, artículo 133). A su turno, el Plan de Desarrollo de Bogotá para el periodo 2020-2023, contempló estrategias para la simplificación de trámites, esta vez con un enfoque especial en el sector de la construcción (Acuerdo 761 del 2020, artículos 16, 30, 134 y 151); además, incluyó una meta sectorial⁵⁴ para la implementación de un modelo de gobernanza regulatoria⁵⁵ y el incremento de la participación ciudadana en el proceso regulatorio distrital⁵⁶.

También, en el marco del Modelo de Gestión Jurídica Pública⁵⁷ se han introducido algunos elementos típicos de políticas de gobernanza regulatoria: uno de sus módulos dicta lineamientos frente a las actividades de producción normativa de las entidades distritales y, a través de ellos, imparte instrucciones frente a la forma de hacerlo⁵⁸. También, propone unos criterios para definir si una norma debe ser un decreto o una resolución, establece los lineamientos de publicación en el Registro Distrital, hace unas precisiones sobre las vigencias de los actos administrativos y define la custodia y expedición de copias de estos actos.

⁵² La Ventanilla Única de la Construcción es un esfuerzo articulado de la ciudad para facilitar la realización de trámites relacionados con actividades de urbanismo. Se enmarca en el acuerdo 308 del 2008 y los Decretos Distritales 366 de 2008, 177 de 2010, 528 de 2011 y 058 de 2018.

⁵³ La Ventanilla Única de la Construcción también cuenta con un módulo de simulación donde promotores de proyectos pueden conocer de antemano expensas, cobros por impuestos urbanos e incluso los trámites sugeridos para su proyecto y pasos a seguir para el cumplimiento de estos. En el marco de la implementación de este aplicativo, la Subdirección de Apoyo a la Construcción acompaña ejercicios de simplificación y eliminación de trámites, y en él se han incorporado también trámites relacionados con el sector de la construcción que se adelantan ante privados.

⁵⁴ El artículo 3 del acuerdo 761 de 2020 explica la estructura del Plan y en qué consisten las metas sectoriales.

⁵⁵ La meta sectorial 500 establece que la Secretaría General del Distrito es la encargada de: “Diseñar, institucionalizar e implementar una política pública distrital de gobernanza regulatoria, que incluya la racionalización de trámites” (acuerdo 761 del 2020, anexo 1).

⁵⁶ La meta sectorial 429 establece que la Secretaría Jurídica Distrital es la encargada de: “Incrementar en un 30 % la participación ciudadana en la formulación de observaciones frente a los proyectos de actos administrativos distritales”.

⁵⁷ Este modelo se expidió a través del decreto distrital 430 de 2018.

⁵⁸ Estas directrices, explica el decreto, están referidas a las actividades de “preparación, proyección y suscripción de los documentos y actos administrativos que deban expedir las entidades y organismos distritales para el cumplimiento de sus fines” (artículo 14). Estos lineamientos tienen como objetivo “garantizar la protección, coherencia, efectividad y eficiencia del ordenamiento jurídico distrital (...) a efectos de brindar seguridad jurídica, mejorar la confianza pública, asegurar la calidad de los documentos y actos administrativos que se expidan, racionalizar y depurar la normatividad distrital existente y fortalecer la participación de terceros interesados” (artículo 15).

Mención especial merece el artículo 20, que ordena la expedición de una política de mejora y racionalización normativa. En desarrollo de esta obligación, la Secretaría Jurídica Distrital emitió la resolución 088 del 2018⁵⁹. Esta norma —a pesar de que debería ser una política de mejora y racionalización normativa— se limita a dictar lineamientos procedimentales y de forma que deben seguir proyectos de decreto, resolución, circular o directiva, anteproyectos de acuerdo, proyectos de acuerdo y otros documentos para firma del alcalde mayor.

De manera más reciente, Bogotá ha implementado esquemas de consulta pública de sus proyectos normativos⁶⁰. Además de la publicación por cinco días en LegalBog⁶¹, las entidades adelantan una consulta pública “activa” —en los términos de la OCDE (2011)—, en el cual la entidad promotora realiza una audiencia pública con actores interesados e incluso les solicita comentarios.

Por último, debe mencionarse el acuerdo 846 del 2022, que establece una política integral de mejora regulatoria en el distrito capital⁶². Este proyecto dicta lineamientos para la expedición de una política de gobernanza regulatoria para Bogotá, a través de la implementación de herramientas como el AIN y de ventanillas únicas y la racionalización de trámites. También, se refiere a buenas prácticas al momento de regular, como la compilación regulatoria, la consulta pública de proyectos, la delegación de una entidad como líder de la política de mejora regulatoria y la definición de reglas y estándares documentales. Los lineamientos de ese Acuerdo fueron desarrollados en una política de gobernanza regulatoria⁶³ que parte de una visión cíclica del proceso regulatorio, que se compone de fases de planeación, diseño, consulta pública, revisión de calidad, publicación y evaluación. En cada fase, la política propone desarrollar algunas de las buenas prácticas que han sido identificadas por la literatura y las organizaciones internacionales⁶⁴.

⁵⁹ Esta resolución ha sido modificada por las resoluciones 005 del 2019 y 079 del 2021.

⁶⁰ Este esquema está contenido en el decreto distrital 069 del 2021, cuyas disposiciones fueron recogidas en el decreto distrital 474 del 2022.

⁶¹ A través de la directiva 004 del 2021, la Secretaría Jurídica Distrital definió que los ejercicios de consulta pública debían llevarse a cabo a través de la plataforma LegalBog como portal único de publicación.

⁶² Acuerdo 846 del 2022: “Por medio del cual se dicta la política de gobernanza regulatoria en el distrito capital”, iniciativa de los concejales Carlos Fernando Galán Pachón, Juan Javier Baena Merlano y Marisol Gómez Giraldo del Partido Nuevo Liberalismo.

⁶³ La política fue adoptada mediante el decreto distrital 474 del 2022.

⁶⁴ A manera de ejemplo, en la fase de *planeación*, propone la identificación de problemas y necesidades regulatorias y su publicación en una agenda regulatoria que incluya la proyección de normas a expedir durante el año siguiente. Luego, en la fase de *diseño*, propone la formulación de las regulaciones haciendo uso del análisis de impacto normativo. Para la fase de *consulta pública* reitera la publicación para comentarios arriba expuestos. La fase de *revisión de calidad* consiste en la revisión técnica, jurídica y presupuestal de la norma previo a su expedición, mientras que la de *publicación* trata sobre la divulgación de la norma en los medios oficiales (Registro Distrital), así como en el repositorio normativo de la ciudad (Sistema de Información Régimen Legal de Bogotá). Por último, la *evaluación* propone el uso de herramientas como el AIN *ex post*, entre otras.

Tabla 3. Síntesis de buenas prácticas regulatorias en Colombia y Bogotá

Componentes estratégicos	Experiencia a nivel nacional	Experiencia a nivel Bogotá
<i>Principios regulatorios</i>	Identificación de fallas regulatorias (Conpes 3866 del 2016) Comité de Mejora Normativa (acuerdo 5 del 2018) Grupo de Modernización del Estado (resolución 3951 del 2019)	Modelo de gestión jurídica pública (decreto 430 del 2018) Modelo de gobernanza regulatoria (acuerdo 761 del 2020) Política de gobernanza regulatoria (acuerdo 846 del 2022, decreto 474 del 2022)
<i>Transparencia</i>	Consulta pública (Ley 1437 del 2011, decreto 1081 del 2015 y resoluciones ministeriales) Sistema Único de Información y Trámites (SUIT) (Ley 962 del 2005) Parámetros documentales (decreto 1081 del 2015) Agenda regulatoria (decreto 1081 del 2015)	Guía de trámites y servicios de Bogotá (circular 05 del 2008 y directiva 001 del 2014) Consulta pública, LegalBog (decreto distrital 069 del 2021)
<i>Regulación eficiente</i>	Análisis de Impacto Normativo (AIN), <i>ex ante</i> (Conpes 3816 del 2014) y <i>ex post</i> (decreto 1468 del 2020) 'Estado simple, Colombia ágil' y 'Menos trámites, más simples' (2017) Abogacía de la competencia (Ley 1340 del 2009) Decretos únicos reglamentarios (2015)	Simplificación tributaria (acuerdo 645 del 2016)
<i>Enfoque de servicio</i>	Simplificación de trámites (Ley 962 del 2005, Decreto Ley 019 del 2012, Decreto Ley 2106 del 2019 y Ley 2052 del 2020) Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) (decreto 4149 del 2004) Ventanilla Única Empresarial (decreto 1875 del 2017)	Ventanilla Única de la Construcción (VUC) (acuerdo 308 del 2008) Simplificación de trámites tributarios (acuerdo 645 del 2016)

Fuente: elaboración propia

A manera de resumen, la tabla 3 plantea una esquematización de cómo se han implementado las buenas prácticas regulatorias en Colombia, tanto en el nivel nacional como en Bogotá, en clave del cuadro de resumen que se presentó en una sección anterior. Así, esta tabla describe cómo se clasifican las acciones de mejora regulatoria que se han puesto en marcha en el nivel nacional y en Bogotá desde los componentes estratégicos arriba definidos.

2.4 Regulación del sector de la construcción en Bogotá

El objetivo de esta subsección es describir el entorno regulatorio del sector de la construcción en Bogotá. Esto se hará desde dos aproximaciones: la primera referida a las facultades regulatorias con las que cuenta el distrito frente a este sector y cómo se materializan; la segunda, referida a los trámites que se deben adelantar en la ejecución de la actividad de la construcción. Particularmente, frente a esta

segunda aproximación, debe señalarse que su relevancia está dada porque los trámites son, en sí mismos, la expresión práctica de las regulaciones, por lo que la complejidad de un entorno regulatorio puede incluir también este aspecto (Roseth, B., Reyes, A., y Santiso, C., 2018).

2.4.1. Facultades regulatorias del distrito capital

Bogotá, capital de Colombia, cuenta con un régimen constitucional y competencias especiales (Constitución Política de Colombia, 1991; Decreto Ley 1421 de 1993). La ciudad se organiza bajo la figura de distrito capital (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 322) y su régimen político, fiscal y administrativo está definido en el Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto Ley 1421 de 1993). Como una expresión de la descentralización del poder —mandato estructural de la Constitución de 1991 desde el artículo 1^o⁶⁵—, las entidades territoriales⁶⁶, como el distrito capital, cuentan con competencias para gobernarse por sus propias autoridades y ejercer libremente las competencias que le corresponden (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 287).

Aunque el ejercicio de esas competencias es subsidiario y debe estar sujeto a los términos establecidos por la ley, su ejercicio tiene la capacidad de impactar, positiva o negativamente, la actividad económica (OCDE, 2014, p. 156). Con todo, el ejercicio de las competencias por parte de las entidades territoriales tiene unas limitaciones cuyo origen es el artículo 288⁶⁷ constitucional, que define una distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales. Leyes como la 155 de 1959, la 142 de 1994, la 232 de 1995, la 1438 del 2011 o la 1454 del 2011, entre otras, son expresión de esa distribución (OCDE, 2014, p. 154)⁶⁸. Sin embargo, la misma Constitución otorga amplias facultades a los municipios para regular, entre otros temas, el uso del suelo, los permisos y desarrollo de la actividad de la construcción, el agua potable y el saneamiento, y el transporte.

⁶⁵ El artículo 1^o de la Constitución Política de 1991 establece que “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (...)” (subrayas propias).

⁶⁶ El artículo 286 de la Constitución Política de 1991 establece que “[s]on entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas (...)” (subrayas propias).

⁶⁷ “La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”.

⁶⁸ Estas leyes, explica la OCDE (2014, p. 156), son ejemplo de la residualidad y limitación de las facultades y autonomía de las entidades territoriales: ellas establecen que la regla general de la regulación está en el Gobierno nacional en las áreas de comercio y tarifas de servicios públicos y que, excepcionalmente y como es el caso de la vigilancia en salud a que se refiere la Ley 1438 de 2011, dichas facultades pueden ser transferidas a las entidades territoriales.

Las facultades regulatorias de Bogotá para el sector de la construcción son expresión de esa tensión entre la distribución de competencias y la autonomía territorial. Tanto el Concejo de Bogotá⁶⁹ como el Gobierno distrital⁷⁰ emiten regulaciones en este sector adicionales a aquellas emitidas desde el Gobierno nacional⁷¹. En cuanto al Concejo de Bogotá, este se encarga de dictar las normas sobre uso de suelo y desarrollo físico de la ciudad, así como de las demás normas necesarias para los procesos de urbanización, construcción de vías y equipamiento urbano⁷² y la promoción y estímulo de la industria de la construcción (Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 12, numerales 5 y 12). A su turno, al Gobierno distrital le corresponde velar por el cumplimiento de los Acuerdos del concejo de Bogotá, ejercer la potestad reglamentaria para asegurar su debida ejecución y cumplir con las funciones que le asignen las disposiciones vigentes (artículo 38, numerales 1, 4 y 20).

Estas facultades regulatorias se materializan en un amplio portafolio de normas, directrices y trámites que se deben seguir para el ejercicio de la actividad económica. De las 56 entidades que hay actualmente en Bogotá, 16 de ellas están relacionadas de algún modo con la regulación del sector de la construcción.

La ilustración 2 muestra gráficamente cómo se conforma la regulación de este sector en la ciudad. Como techo normativo básico de toda la regulación están las normas expedidas desde el orden nacional, como leyes, decretos, el decreto único del sector y los reglamentos técnicos (algunos de ellos ya explicados arriba). A partir de allí, se desprenden regulaciones expedidas desde el ámbito subnacional, frente al ordenamiento territorial –donde intervienen el Concejo de Bogotá y la Secretaría de Planeación– y a otros temas –donde intervienen otras entidades–. A esto se le suma la expedición de conceptos y estudios técnicos que sirven de base para las regulaciones que se expiden en el nivel distrital.

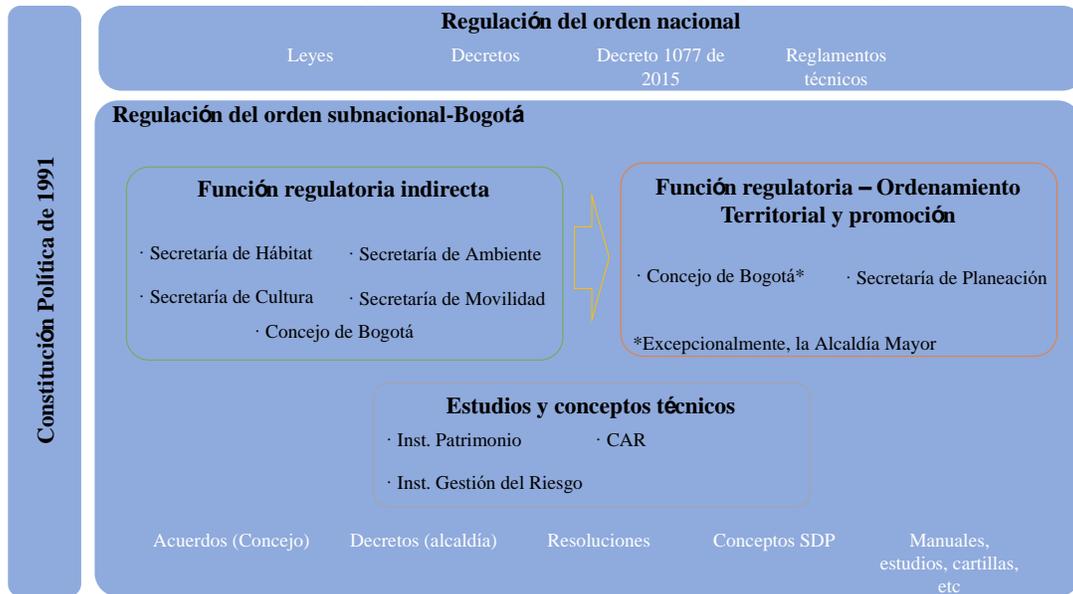
⁶⁹ El Concejo de Bogotá es la suprema autoridad administrativa de la ciudad y cumple, entre otras, funciones normativas (Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 3).

⁷⁰ De acuerdo con el artículo 53 del Decreto Ley 1421 de 1993, el alcalde mayor, con el respectivo secretario de despacho conforman el Gobierno distrital.

⁷¹ Ejemplo de ello son los reglamentos técnicos arriba expuestos, que son dictados por entidades del orden nacional.

⁷² Esta disposición es concordante con el artículo 25 de la Ley 388 de 1997, según la cual corresponde a los concejos municipales y distritales adoptar el Plan de Ordenamiento Territorial de su respectiva jurisdicción.

Ilustración 2. Esquema regulatorio del sector construcción en Bogotá



Fuente: elaboración propia

Estrictamente, además del Concejo de Bogotá⁷³, solo la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) tiene como función expedir regulación que impacta directamente al sector de la construcción. Según el acuerdo 257 del 2006, esta entidad es la responsable de la formulación y reglamentación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) (artículo 73, literales C y D).

Sin embargo, hay un grupo de entidades que, sin tener como función específica la expedición de regulación sobre ordenamiento territorial, su actividad reguladora tiene un efecto sobre el sector, bien porque en desarrollo de sus funciones expiden regulaciones como mecanismo para cumplir con su objetivo misional, o porque el desarrollo de sus funciones es determinante para la regulación que expide la SDP u otras entidades distritales. Dentro del primer grupo –expedición de regulaciones como mecanismo para cumplir con su objetivo misional– se encuentran entidades como la Secretaría de Ambiente, de Hábitat o de Movilidad, que, aunque no tienen una función específica de expedir regulación para el sector, terminan por expedir normas relacionadas con él. Esto se da, de manera general, porque de conformidad con el artículo 23 del acuerdo 257 del 2006, las secretarías distritales tienen como función general “[p]reparar los proyectos de acuerdo, de decreto, de resolución y demás actos administrativos que deban dictarse relacionados con su sector”. Entonces, en ejercicio de sus

⁷³ De conformidad con el artículo 12 de la Ley 810 de 2003, los concejos municipales y distritales tienen 90 días para expedir el proyecto de plan de ordenamiento que sea presentado por iniciativa del alcalde respectivo. Vencido ese término sin que haya sido aprobado, el alcalde puede expedirlo por decreto.

facultades de, por ejemplo, formulación de políticas o programas relacionados con su objetivo y funciones, emiten regulaciones. Hay varios ejemplos de ello, como la Cartilla de Andenes (adoptada mediante el decreto 602 del 2007), la Cartilla de Mobiliario Urbano (adoptada mediante el decreto 603 del 2007) o el Plan Maestro de Movilidad (decreto 319 del 2016). Todos estos documentos contienen parámetros de obligatorio cumplimiento –en lo relacionado– para quien desarrolle un proyecto de construcción en Bogotá.

Dentro del segundo grupo, entidades cuyas funciones son determinantes para las regulaciones que expide la SDP, se encuentra el Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático (Idiger) y el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural (IDPC), entre otros del orden nacional, como la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, y de orden distrital, como el Jardín Botánico y la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano. A manera de ejemplo, el Idiger es responsable de “actuar como autoridad técnica distrital en materia de la gestión de riesgos” (acuerdo 546 del 2013, artículo 11). Al amparo de esta facultad, emite conceptos y estudios técnicos que definen los criterios principales de la regulación que expide la Secretaría Distrital de Planeación⁷⁴. Sus pronunciamientos técnicos se materializan en actos administrativos expedidos por la Secretaría Distrital de Planeación con, por ejemplo, la amenaza por riesgo de inundación y avenidas torrenciales (decreto 555 del 2021, artículo 19). Por su parte, al IDPC le corresponde la protección del patrimonio cultural distrital, incluidos los bienes de interés (acuerdo 257 del 2006, artículo 95). Al amparo de esta facultad consolida el listado de bienes de interés cultural y caminos históricos (decreto 555 del 2021, artículo 80, párrafo 3), orienta técnica y conceptualmente los inventarios del patrimonio (decreto 555 del 2021, artículo 80, párrafo 7) y define las claves del Plan de Manejo Arqueológico de Bogotá⁷⁵ (decreto 555 del 2021, artículo 84, párrafo 4).

Las anteriores funciones regulatorias están resumidas en el Anexo 1. Funciones regulatorias de entidades distritales. Dicha tabla sintetiza las principales funciones que tienen que ver con la regulación del sector de la construcción en Bogotá, o bien porque, como se explicó, la entidad cuenta con una facultad regulatoria expresa o porque indirectamente emiten regulaciones que afectan al sector,

⁷⁴ Este es el caso, por ejemplo, de los mapas de amenaza por riesgo de inundación, cuya adopción –en vigencia del POT anterior– se daba mediante resolución de la Secretaría Distrital de Planeación (decreto 190 del 2004, artículos 156 y 471). Para actualizarlos, dicha entidad debía contar con un estudio técnico de riesgo de parte del Idiger (decreto 1077 del 2015, artículo 2.2.2.1.3.2.2.8).

⁷⁵ Este es un documento técnico que define las actividades e intervenciones que se pueden llevar a cabo en los bienes declarados como de interés cultural en función de su protección, conservación y sostenibilidad (decreto 763 del 2009).

como es el caso de las que expiden regulaciones como mecanismo para cumplir con su objetivo misional, y aquellas cuyo desarrollo de funciones es determinante para la regulación que expiden otras entidades distritales.

2.4.2. Trámites del sector de la construcción en el distrito capital

Una segunda vía para evaluar un entorno regulatorio es a través de los trámites que se deben adelantar. Lo anterior por cuanto la literatura sugiere que los trámites son –en muchas ocasiones– la expresión práctica de las regulaciones (OECD, 2001; 2006; 2014; Roseth, B., Reyes, A., y Santiso, C., 2018).

Así, para el caso del sector de la construcción en Bogotá, el entorno regulatorio del sector también se puede evidenciar en los trámites que tiene que adelantar para el desarrollo de su actividad. Según la información publicada por la Secretaría Distrital de Hábitat (s.f.), en el distrito capital deben adelantarse más de 65 trámites ante cerca de 26 actores, entre entidades públicas y privadas, para la pre factibilidad, licencia de urbanismo y de construcción de un solo proyecto.

Hay otras mediciones sobre los trámites que debe adelantar el sector. Según el ranking Doing Business⁷⁶ del Banco Mundial (2021^a), en Colombia se deben realizar un promedio de trece trámites para obtener un permiso de construcción, que toman aproximadamente 132 días y representan cerca del 6,9 % del costo total de construcción. Estos resultados ubicaban al país en el lugar 89 frente a 190 economías evaluadas⁷⁷. Para el caso de Bogotá⁷⁸, la ciudad se ubicó en el 10^o puesto entre los 32 departamentos, con trece trámites reportados, que toman aproximadamente 132 días y representan el 7,5 % del costo total de la construcción.

El panorama de cara al nuevo POT (decreto distrital 555 del 2021) no es diferente. Según cifras de Camacol, en el marco del proyecto de revisión general del POT se proponía que la Administración distrital, en actos administrativos posteriores, emitiera más de 74 reglamentaciones y directrices relacionadas con el proceso constructivo y la actividad de la construcción (2021^a), así como 30 nuevos trámites para este mismo fin (2021B).

⁷⁶ En 2021, el *ranking* Doing Business fue discontinuado por presuntos problemas con la metodología de construcción del indicador (Machen *et al.*, 2021B). Sin embargo, en la construcción del modelo se recogía y cuantificaba información sobre las áreas de evaluación, la cual resulta ser de suma importancia para análisis como este.

⁷⁷ El *ranking*, en lo relacionado con permisos de construcción, recogía información de once indicadores que evaluaban el ciclo de un proyecto de construcción. Para una descripción detallada de esta metodología, consúltese <https://bit.ly/3KPSaFy>

⁷⁸ En 2017, el Banco Mundial publicó un análisis detallado para el caso de Colombia. Consúltese en: <https://bit.ly/3A8Q2nr>

Para mayor referencia el Anexo 2. Trámites del sector de la construcción sintetiza los trámites más comunes del sector. Esta tabla fue construida para esta investigación a partir de la información disponible en el SUII y en la Ventanilla Única de la Construcción (VUC) de la Secretaría de Hábitat. Sin embargo, dado que la información consignada en estas dos páginas no coincidía o no correspondía con los sustentos normativos de cada trámite, se eliminaron las referencias legales irrelevantes y se agregaron otras que sí aplican.

3. Metodología

Para esta investigación, determinamos una aproximación cualitativa a la pregunta de investigación. Este diseño permite conocer cuál es la construcción de la realidad de los participantes, sus experiencias, vivencias e interpretación alrededor de la mejora regulatoria, o bien desde su rol como funcionarios del distrito, o como expertos en temas de mejora regulatoria o regulación del sector de la construcción.

Para ello, planteamos una aproximación al fenómeno en dos fases: primero, una revisión bibliográfica y luego unas entrevistas semiestructuradas. La revisión bibliográfica permitió identificar desarrollos conceptuales y enfoques y posturas que trae la literatura sobre mejora regulatoria. Para esto, identificamos y revisamos 140 documentos entre producción académica y documentos oficiales (nacionales e internacionales) representados en normas jurídicas, políticas públicas, publicaciones, acuerdos y demás. A partir de esto, construimos un acervo documental y realizamos una lectura y análisis crítico a profundidad de estos documentos para determinar –en un primer momento– las categorías de análisis de esta investigación, así como la materialización de esas categorías en Colombia, tanto en el nivel nacional como en el caso de Bogotá. Los hallazgos de esta fase se presentaron en la sección 2 de este documento.

A partir de lo anterior, llevamos a cabo la segunda fase: entrevistas semiestructuradas. A partir de los hallazgos de la revisión documental y las categorías iniciales que a través de ella se definieron, diseñamos un segundo momento de investigación en forma de entrevistas semiestructuradas. Este instrumento hizo una profundización de esas categorías de análisis y experiencias a través de las voces de quienes han vivido el diseño, expedición y puesta en operación de la regulación del sector de la construcción, así como de quienes la han estudiado a

profundidad. Para esto, diseñamos una guía de entrevista que fue validada por un experto y conocedor de política pública de regulación y gobernanza regulatoria.

Realizamos un muestreo por conveniencia a partir del cual construimos un directorio de 30 personas relevantes a contactar. Este directorio respondía a uno de dos perfiles: (i) funcionarios del distrito pertenecientes a entidades con facultades regulatorias (directas o indirectas) para el sector de la construcción y que fueran de áreas técnicas o jurídicas; o (ii) expertos nacionales en temas de mejora regulatoria o en la regulación del sector de la construcción que en el ejercicio profesional tienen relación directa y cercana con la regulación del sector desde el sector privado o como aplicadores de la norma.

El reclutamiento para esta investigación se hizo a través de correo electrónico. En este, se describió brevemente el objeto y alcance de la investigación, así como la descripción general de los temas contenidos en la guía de entrevista, con énfasis en aquellos que eran más relevantes de acuerdo con el perfil y funciones de cada entrevistado. Una vez enviada la invitación a participar, se logró concretar entrevistas con nueve personas, de las cuales seis se encuadran en el primer perfil y tres en el segundo perfil. La tabla 4 describe los entrevistados del primer perfil y la tabla 5 los del segundo perfil.

Tabla 4. Resumen de características de entrevistados del distrito

Entrevistado ⁽¹⁾	Vinculación con la entidad	Características
Entrevistado 1	Funcionario	Nivel directivo. Área jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación.
Entrevistado 2	Funcionario	Nivel directivo. Área técnica de la Secretaría Distrital de Planeación.
Entrevistado 3	Contratista	Asesor líder del proceso de la Ventanilla Única de la Construcción en la Secretaría Distrital del Hábitat.
Entrevistado 4	Contratista	Asesor líder de proceso en la Secretaría General del Distrito.
Entrevistado 6	Funcionario	Nivel directivo. Área jurídica de la Secretaría Distrital del Hábitat.
Entrevistado 8	Funcionario	Nivel directivo. Área técnica de la Secretaría Distrital del Hábitat.

Nota: ⁽¹⁾ la numeración de entrevistados se hizo de manera aleatoria para garantizar la confidencialidad en la identidad de los entrevistados.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 5. Resumen de características de entrevistados externos

Entrevistado ^[1]	Rol que cumple
Entrevistado 5	Experto en mejora regulatoria. Ha estudiado temas de mejora regulatoria desde hace más de 10 años. Durante 2021, fue contratista de una entidad distrital, encargado de hacer el diagnóstico y levantamiento de buenas prácticas en el distrito.
Entrevistado 7	Experto en regulación del sector de la construcción. Hace parte de una entidad sin ánimo de lucro que promueve la competitividad de Bogotá y la región, con énfasis en sectores clave como la construcción.
Entrevistado 9	Curador urbano de Bogotá.

Nota: ^[1] la numeración de entrevistados se hizo de manera aleatoria para garantizar la confidencialidad en la identidad de los entrevistados.

Fuente: elaboración propia.

Las entrevistas se realizaron entre el 22 de febrero y el 18 de abril del 2022. En cada una de ellas, previo a la aplicación del instrumento, se reiteró el objeto y alcance de la investigación, así como las consideraciones éticas⁷⁹ del mismo, entre ellas la confidencialidad, la limitación de la utilización de la información únicamente con fines académicos y la autorización para grabar. Además, en desarrollo de la entrevista, se tomaron notas en forma de diario de campo para registrar condiciones del contexto y lenguaje corporal y no verbal del entrevistado.

Aunque no se logró entrevistar a todo el directorio, las entrevistas realizadas permitieron tener resultados y poder llegar a unas conclusiones. El grupo de entrevistados del primer perfil incluyó voces desde las áreas técnicas y jurídicas de dos de las entidades más relevantes del sector, así como de uno de los principales responsables de la política antitrámites y de gobernanza regulatoria del distrito. Frente al segundo perfil, este incluyó expertos en el tema que conocen la norma desde el sector privado, así como un experto en mejora regulatoria que ha trabajado y tiene experiencia en el caso de Bogotá; también incluye a un aplicador de norma.

En las 24 horas posteriores a la realización de cada entrevista se procedió a su transcripción. Esa transcripción se complementó con las anotaciones del diario de campo.

Las entrevistas se codificaron usando el software NVivo versión 12 plus. La codificación se hizo en las categorías de análisis identificadas en luego de la revisión bibliográfica y que fueron presentadas en la sección 2 de este texto. Así mismo, se agregaron y codificaron las entrevistas en otras

⁷⁹ Esta investigación fue evaluada por el Comité de Ética de Investigación de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes. Dicha instancia determinó que se trataba de una investigación “sin riesgo”, por lo cual procedió a avalarla sin observaciones el 14 de diciembre del 2021.

categorías de análisis que surgieron a lo largo de la investigación, lo cual implicó la recodificación, reorganización e incluso volver a codificar (parcial o totalmente) entrevistas ya procesadas en las nuevas categorías de codificación.

Por último, se realizó una lectura cruzada entre los resultados de la revisión bibliográfica y las entrevistas, para alcanzar una comprensión del fenómeno que incluya ambas fases. Además, a partir de algunos de estos resultados, se llevó a cabo consultas adicionales de normas jurídicas y páginas oficiales para contrastar o complementar los hallazgos.

4. Resultados

Para exponer los principales resultados de esta investigación, expondremos los hallazgos en clave de los componentes estratégicos y operativos que se resumieron en la Tabla 1. Síntesis de buenas prácticas regulatorias.

4.1. Principios regulatorios

4.1.1. Visión cíclica de la regulación

En términos generales, la regulación del sector de la construcción en Bogotá parece estar inspirada en una visión cíclica de la regulación. Hay familiaridad entre los funcionarios entrevistados sobre la regulación como un proceso cíclico, aunque sólo uno de ellos lo mencionó de manera expresa –“no siempre la norma termina donde logras la producción de la norma. Y va el ciclo, como el ciclo normativo” (entrevistado 6). En la descripción del proceso normativo, los funcionarios de áreas técnicas y jurídicas dejaron ver elementos que hacen pensar que el proceso de producción normativa es cíclico. Ejemplo de ello son las revisiones que se hacen de la regulación vigente en la Secretaría de Planeación y en la Secretaría de Hábitat (sobre este punto se profundizará más adelante).

4.1.2. Regulación de varios niveles: traslape y proliferación

Hay un reconocimiento del rol de la regulación en la actividad de la construcción y del papel que juegan los gobiernos subnacionales, como el caso de Bogotá. Por ejemplo, el entrevistado 7, al describir la estructura de la regulación sectorial, señalan que “hay una norma general del Gobierno nacional”, con lo que se refieren a normas del orden nacional como la Ley 388 de 1997 y el decreto

1077 del 2015, “que luego empieza a materializarse a través de las entidades territoriales”, refiriéndose a las normas dictadas por las autoridades administrativas del distrito capital (Concejo y Gobierno distrital). Así mismo, el entrevistado 2 señala que “el sector de la construcción (...) tiene unos marcos legales (...) que establece el Ministerio de Vivienda para todo el país (...). Ese marco regulatorio general tiene unos apéndices (sic.) (...) que recae también sobre las políticas que tengan los municipios”. Los entrevistados, al describir la estructura de la regulación sectorial, identifican que hay unos marcos generales establecidos por normas del orden nacional (como la Ley 388 de 1997 y el decreto 1077 del 2015) que son complementados por normas dictadas por las autoridades administrativas del distrito capital (Concejo y Alcaldía).

Esta dualidad en las facultades regulatorias entre el Gobierno central y los gobiernos subnacionales hace que surjan dos características de la regulación del sector: traslape entre normas de diferentes niveles y proliferación de instrumentos regulatorios. Sobre el primero, esta particularidad se explica por la facultad reglamentaria subsidiaria del Distrito capital, que aparentemente ha llevado a que, como lo afirma el entrevistado 4, contratista de la Secretaría General, haya duplicidad entre la norma distrital y la nacional:

“El segundo reto es que el distrito muchas veces –y yo creo que tú has leído– las normas distritales repiten lo que dice la norma nacional y eso siempre se nos va a volver un problema, porque al final el decreto o el acto administrativo no me está diciendo nada adicional y lo que me dice pues no está siendo coherente con la normatividad”.

La complejidad asociada a esta característica está en que, eventualmente, puede haber contradicciones entre una norma y otra, lo cual genera dificultades y riesgo jurídico en su aplicación.

Además de estos traslapes, la dualidad de facultades lleva a que, para el desarrollo de un proyecto y por falta de claridad en la norma aplicable, sea necesario un concepto de la Secretaría de Planeación que lo aclare. Este es el caso de los conceptos sobre norma urbanística en vigencia del POT anterior (decreto 190 del 2004), en el cual, a través de conceptos posteriores a la expedición de la norma se precisaban tratamientos urbanísticos, usos de suelo y otras características para el desarrollo⁸⁰.

⁸⁰ La prevalencia en el uso de conceptos como vía para definir la norma urbanística a aplicar es descrita por uno de los entrevistados como una característica de la regulación del sector de la construcción en Bogotá.

Esta dinámica, como lo explicó el entrevistado 7 (experto en regulación del sector de la construcción), hace compleja la aplicación de la norma urbana, reduce la seguridad jurídica sobre las normas de uso del suelo e impide tener certeza sobre la norma aplicable:

“En algunos casos la norma no era clara o teníamos una proliferación de normas (...) que a veces confunden. Entonces está (...) la ley, luego el distrital, pero se deroga un artículo, quedan vivos tres y luego cómo hacer es ese armado (...)”.

Sobre este punto, el panorama de cara al nuevo POT no es diferente. Aunque, como lo explica el entrevistado 1 (directivo de la Secretaría de Planeación), la apuesta de la administración fue que el nuevo POT “fuera un POT que se autocontuviera”, la complejidad del tema hace pensar que “la dependencia del concepto de planeación, de la circular, del reglamento, va a seguir siendo tan o más relevante que con el POT anterior”. Además, como lo afirmó Camacol (2021) y lo refrendaron los entrevistados, hay muchas reglamentaciones pendientes y nuevos requisitos para el desarrollo de la actividad que se van a convertir en nuevas reglamentaciones, conceptos y trámites para el sector (entrevistados 1, 4, 6, 7 y 8). Esta situación preocupa al sector privado (entrevista 7).

4.1.3. Directriz de buenas prácticas regulatorias y coordinación

En Bogotá hay directriz clara para la puesta en marcha de buenas prácticas regulatorias. Por un lado, desde el Plan de Desarrollo del 2008 (acuerdo 308 del 2008) se estableció como meta la simplificación de los trámites de la construcción. Esto permitió el desarrollo de un esquema normativo robusto que hoy se traduce en una VUC que agrupa la mayoría de los trámites para urbanismo y construcción. Así mismo, desde el Plan de Desarrollo vigente (2020-2023) se estableció una meta sectorial para la racionalización de trámites y el establecimiento de un esquema de gobernanza regulatoria.

La existencia de esta directriz ha facilitado ejercicios de racionalización de trámites y la integración en la VUC. Como lo reconocen los entrevistados 3 y 8, la integración de las entidades distritales a la VUC ha sido posible porque “hay una directriz desde arriba, desde la alcaldesa” (entrevistado 3).

También, el rol de la Secretaría General, como interlocutor entre las entidades y el despacho de la alcaldesa, ha sido clave en la implementación de las buenas prácticas. Los entrevistados

reconocen la existencia de esta directriz para la racionalización de trámites y afirman que gracias a ella se superaron dificultades asociadas a la voluntad de funcionarios y directivos. Al respecto, el entrevistado 3 afirma que “esto es un tema de voluntad; lo que pasa es que hoy ya hay una directriz desde la Secretaría General (...) dirigida a que haya una virtualización masiva de trámites”.

Sin embargo, como lo señala el entrevistado 5: “Ha prevalecido más el tema de menos regulación en vez de una visión de mejor regulación”, lo que puede explicar que la directriz se quede solo en racionalización de trámites. Esto ha llevado a que, como lo explica el entrevistado 4, los esfuerzos estén centrados en la legalización de trámites, entendida como la actividad de identificar las normas que sirven de soporte legal o reglamentario para cada trámite. Además, tampoco hay evidencia de la aplicación de otras herramientas y metodologías para mejorar la regulación, como las descritas por López-Murcia (2022).

De allí que la mayoría de los hallazgos de esta investigación estén referidos a las prácticas de racionalización de trámites para el sector de la construcción.

En cualquier caso, el Concejo de Bogotá aprobó una iniciativa que pretende consolidar los esfuerzos del Plan de Desarrollo 2020-2023. El acuerdo 846 del 2022 establece unos lineamientos para que los esfuerzos del Gobierno distrital vayan más allá de la racionalización de trámites. Como parte de estos lineamientos, incluye el establecimiento de prácticas como el Análisis de Impacto Normativo *ex ante* y *ex post*, compilación normativa, ventanillas únicas de trámites y la delegación de una entidad líder de la política de gobernanza regulatoria, entre otras. Este Acuerdo es una directriz clara de parte de la suprema autoridad administrativa del distrito para la aplicación de buenas prácticas regulatorias.

4.1.4. Articulación en el proceso regulatorio

Hay dinámicas de articulación institucional para la construcción de normas. Por un lado, como lo describe el entrevistado 2 (directivo de la Secretaría de Planeación), hay interacción entre entidades en los procesos regulatorios, lo cual permite identificar responsabilidades e impactos relacionados con la labor y el objetivo misional de cada entidad: “Con todas las entidades que se tenga que hacer empalme, pues se hace”. Así mismo, hay dinámicas de articulación entre dependencias de una misma entidad, tanto para la coordinación de los procesos de consulta pública como para la identificación de tareas y

responsabilidades de cada dependencia en la etapa de aplicación de cada una de las regulaciones: “¿Cómo nos articulamos? Pues con la participación interna” (entrevistado 6).

También hay esfuerzos de articulación interinstitucional para la integración en la VUC. El equipo de la ventanilla, como explicaron los entrevistados 4 y 8, ha liderado procesos y mesas de trabajo con otras entidades, para “transformar la ventanilla (...) con nuestros clientes, que son las 26 entidades del distrito” (entrevistado 8), lo que ha permitido identificar la hoja de ruta e integrar efectivamente los trámites a la ventanilla.

El reto asociado a la integración en la VUC parece ser, más bien, intrainstitucional. Las entidades que quieran integrar sus trámites en la ventanilla deben cumplir con unos requerimientos tecnológicos y de los sistemas de gestión. La ausencia de estos procedimientos o el incumplimiento de estos requerimientos ha llevado a que algunas entidades no tengan la capacidad para integrarse en la ventanilla o, si se suman, lleven sus trámites de manera manual y en papel como lo explica el entrevistado 8, líder a nivel distrital de la VUC y responsable en toda Bogotá de la integración a la misma:

Entrevistador: me contabas que 51 de los 61 trámites, digamos en general, están incorporados...

Entrevistado 8: están automatizados, que esa es la última fase, en donde tú necesitas hacerlo a través de la ventanilla y haces el ciento por ciento del trámite de manera virtual. ¿Por qué nos faltan 10?

Entrevistador: A eso voy, ¿son esos los que no cumplen con términos y condiciones de la ventanilla?

Entrevistado 8: Exactamente, pero que funcionan de una manera que nosotros cariñosamente le decimos ‘chinomatico’, en donde para el ciudadano es transparente entrar [a] su trámite a través de la ventanilla, pero cuando llega a la entidad, la entidad imprime, van a que le sellen el radicado y vuelven y lo montan a la ventanilla.

El entrevistado 4, contratista de la Secretaría General, complementó esta visión –al referirse a la VUC– con que parece haber una brecha entre esas nuevas formas de gestión y la realidad de cómo opera la entidad para estos trámites:

“[Y]o sí encuentro una distancia entre el que habla en temas de innovación y nuevas formas de gestión, que no contempla en las formas que como mínimo tenemos que cumplir. Esa es la distancia que yo he encontrado”.

En ninguna de las demás entrevistas se identificaron variaciones a estas visiones.

Por último, el entrevistado 9 (curador urbano de Bogotá) señaló que “hay administraciones donde uno ve que hay descoordine, que no se hablan entre las mismas entidades”. Esto por cuanto, desde su experiencia, en la aprobación de licencias para algunos proyectos adelantados por las mismas entidades distritales se ha encontrado con posturas opuestas de parte de otras entidades del mismo distrito.

4.2. Transparencia en el proceso regulatorio

4.2.1. Consulta pública, ejercicios no sistemáticos

En Bogotá se están llevando a cabo, de manera sistemática, ejercicios de consulta pública de los proyectos de regulación. Estos ejercicios se enmarcan tanto en las obligaciones de la Ley 1437 del 2011, como en las disposiciones del decreto distrital 069 del 2021. Esta actividad es altamente valorada por los destinatarios de las normas, pues, como lo manifestó el entrevistado 7, “es un tema fundamental del proceso (...) un tema de responsabilidad social como funcionario público (...) y ese procedimiento hace parte del procedimiento (sic.) como una garantía de democracia”.

Además, estos ejercicios también se llevan a cabo en otras instancias distintas a las de la consulta pública propiamente dicha. Así, en la construcción de normas como el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan Distrital de Desarrollo hay espacios establecidos para la participación ciudadana; también sucede en los procesos de construcción normativa para actuaciones estratégicas y planes parciales. Ejemplo de ello son los decretos 621 del 2016, 595 del 2017 y 823 del 2019, donde se deja constancia en los considerandos de la norma de la invitación hecha por la Secretaría Distrital de Planeación a diferentes actores (agremiaciones, comunidades y ciudadanos) para la evolución y discusión del proyecto de norma previo a su expedición⁸¹.

⁸¹ A manera de ejemplo, el decreto 621 del 2016 dice: “En este sentido, atendiendo la descripción que hace la ley, la Secretaría Distrital de Planeación adelantó las siguientes actuaciones para garantizar la participación ciudadana en el proceso de expedición del presente acto administrativo:

Deben destacarse los procesos de participación que realiza la Secretaría de Hábitat en el marco de la evaluación y reestructuración de trámites previo a la inclusión de estos en la VUC y, particularmente, los realizados en el marco de la última reestructuración de esta herramienta, proceso en el cual se buscó “transformar la ventanilla con nuestros clientes, que son las 26 entidades del distrito, más nuestros usuarios” (entrevistado 8).

A pesar de lo anterior, se evidenciaron dos problemas: ausencia de respuesta de fondo y una visión de la consulta como un paso que no agrega valor al proceso regulatorio. Por un lado, frente a la ausencia de respuesta de fondo, los destinatarios de la norma (entrevistados 7 y 9) perciben que sus participaciones en estos procesos no son tenidas en cuenta, pues manifiestan no recibir respuestas técnicas de fondo a sus aportes. Por el otro, para los funcionarios entrevistados, aunque creen que la consulta pública es una herramienta que aporta a la construcción democrática de la regulación, la perciben como “el freno que tiene la administración para poder avanzar” (entrevistado 1). También, se tiene la sensación de que esta participación está circunscrita a la abogacía de intereses personales y no del interés general:

“En cambio, digamos que el ejercicio de la participación ciudadana es una visión de lo que necesita la ciudad para poder cumplir con todos los déficits que tiene, (...) y obviamente a mucha gente, pues no les sirve porque no hace parte de su interés personal o le afecta su interés personal, pero no entiende que por encima de su interés personal pues está el interés general”.

Incluso, uno de los entrevistados señaló que lo más difícil del proceso normativo era la etapa de consulta pública, al punto de dar a entender que esta no sea obligatoria:

1. Publicación del proyecto del acto administrativo. En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 8 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 del 2011), se invitó a la comunidad en general para que manifestara sus comentarios, dudas y observaciones al proyecto de acto administrativo, mediante su publicación en la página web de la Secretaría Distrital de Planeación del 9 de septiembre al 7 de octubre del 2016.

Ante la Secretaría Distrital de Planeación se presentaron por parte de comunidades, gremios, ciudadanos, otras entidades públicas y curadores urbanos, 53 observaciones, propuestas, aportes y sugerencias relacionados con el proyecto de acto administrativo, mediante correos electrónicos y comunicaciones escritas, las cuales fueron evaluadas y tenidas en cuenta en su totalidad para la elaboración de este acto administrativo, como se registra en la matriz de participación ciudadana que forma parte de la exposición de motivos del presente decreto.

2. Atención de inquietudes por parte de la Secretaría Distrital de Planeación: en este punto, se abrió un canal de atención personalizada, en las instalaciones de la Subsecretaría de Planeación Territorial y de la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación.

Según lo informado por la Secretaría Distrital de Planeación, de las observaciones, aportes y sugerencias relacionadas con el proyecto de decreto, se efectuó la correspondiente evaluación técnica y jurídica, incorporándose en el presente acto administrativo, aquellas cuyos contenidos eran procedentes y que, de igual manera, servían de mejor manera al interés general, de conformidad y en concordancia con la normatividad previamente señalada.

“¿De expedir la regulación? Lo más difícil... yo creo que es ese proceso de consulta, es el más complicado. Lograr escuchar todas las voces y aterrizarlos y concretarlas en lo que pretendemos hacer, sin perder el objeto. No siempre escuchando se logra lo que quiere. Por lo que te digo, porque hay múltiples intereses y nosotros sólo tenemos un interés que es el interés general. Entonces ahí digamos eso va a ser siempre nuestra columna: el interés general. Entonces escuchamos de acá y de acá, pero esa es nuestra tarea. pero sí creo que esta es la parte más complicada: la participación, ponernos de acuerdo sea con otras entidades, sea con los constructores sea con la comunidad. (...) De pronto, creo que la mejora siempre va a ser en que la fluidez de la interacción, la participación sea más incidente, no obligatoria porque si no el Estado no podría avanzar en la medida que no podría entregarles a todos todo lo que piden, pero sí en escuchar y en lograr al final el hecho de escuchar es el beneficio es para el receptor”.

Por último, llama la atención que el entrevistado 1 objete la participación ciudadana por ausencia de bagaje técnico. Para este entrevistado, hay dos tipos de participaciones ciudadanas: unas donde los participantes “tienen algo de bagaje técnico y jurídico, quienes de verdad se vuelven incidentes para la norma” y los ciudadanos en general “que no tiene ni idea” y cuya participación no genera valor. Por ello, concluyó que “para que exista realmente un aporte que tenga incidencia, tu contraparte, el ciudadano que esté participando, el gremio, tiene que saber algo, un poquito de esto”.

4.2.2. Transparencia de la regulación

La regulación del sector de la construcción se caracteriza por una alta complejidad técnica, que dificulta su comprensión. Por ello, desde la Secretaría de Planeación y de Hábitat se están adelantando ejercicios de estructuración normativa que procuran que esta sea lo más clara posible: la Secretaría de Hábitat ha trabajado en incluir un capítulo de definiciones de los conceptos clave de cada regulación (entrevistado 6). También, se están haciendo ejercicios de construcción de cartillas y mapas unificados, que facilitan la comprensión sobre la norma urbana aplicable a cada zona de la ciudad (entrevistado 2).

En la expedición del nuevo POT se perdió la oportunidad de estructurar una norma de ordenamiento territorial mucho más clara. En la construcción de este documento, como manifiesta el entrevistado 7, “nos faltó un poco de técnica (...) para lograr ese objetivo que tal vez persiguió el

decreto 555 inicialmente, pero que, al final, no simplificó porque quedaron muchos artículos, muchos artículos descriptivos y muchos temas de norma quedaron sujetos a reglamentación posterior”. De allí que muchos de los temas que trae el nuevo POT estén siendo hoy objeto de discusión en mesas público-privadas que buscan “garantizar seguridad jurídica, así como reglas claras para los constructores”⁸² (Secretaría Distrital de Planeación, 2022). A esto se suman los cambios en conceptos y definiciones que trae la nueva norma, con lo que se perdieron conocimientos adquiridos por parte de la comunidad sobre norma urbana (como se explicó arriba). Aunque esto puede dificultar ejercicios de control urbano a través de veedurías ciudadanas, la construcción de cartillas y mapas unificados discutidas en el párrafo precedente ayuda a mitigar este efecto.

4.2.3. Decretos únicos reglamentarios y agendas regulatorias

Ahora, frente a la expedición de decretos únicos reglamentarios –como los que hoy existen en el orden nacional– no hay una posición homogénea. Por un lado, desde el sector privado abogan por este ejercicio de compilación (entrevistado 7), pues lo ven como una herramienta para dar mayor claridad y seguridad jurídica sobre la norma vigente. En esta posición coinciden las áreas jurídicas de las secretarías de Planeación y Hábitat, quienes definitivamente están “a favor de los decretos únicos [porque] creo que eso les da un orden a las cosas” (entrevistados 1) y “es una buena salida en la medida en que encuentras en una sola regulación todo lo que tengas que encontrar” (entrevistado 6). Sin embargo, ni las áreas técnicas de estas secretarías, ni –particularmente– el entrevistado 9, que tiene a su cargo la aplicación de la norma, ven este ejercicio como algo “justificable ni [que esté] acorde con lo que es una ciudad como [Bogotá]” (entrevistado 9).

Por último, frente a la implementación de agendas regulatorias, debe señalarse que no hay evidencia de que el distrito realice una estrategia de este tipo de manera sistemática. Esto parece explicarse por un desconocimiento sobre esta herramienta y sus características: solo el entrevistado 6 hizo mención de esta herramienta y en ella reflejó un entendimiento equivocado de la misma, pues la interpretó como el proceso regulatorio en sí mismo y no como un mecanismo para la planeación de la expedición de la regulación. Además de lo anterior, no hay evidencia en las páginas web de las

⁸² Ejemplo de ello es la reciente expedición de la circular 007 del 2022 de la Secretaría Distrital de Planeación, “[p]or la cual se aclara la aplicación e interpretación de normas sobre área mínima para la configuración arquitectónica y espacial de las unidades de vivienda nueva en las tipologías colectiva y con servicios”.

entidades ni en otras herramientas de publicación oficial (como LegalBog o el Registro Distrital) de la publicación de estas agendas.

A pesar de esto, sí hay una práctica aislada de agenda regulatoria en el marco de la reglamentación del POT. En este ejercicio se definió un “cronograma para la concertación de temas prioritarios”, que ha servido como hoja de ruta para la priorización de las reglamentaciones del POT (Secretaría Distrital de Planeación, 2022).

4.2.4 Legalización de trámites y SUI

La mayoría de los esfuerzos en cuanto a trámites, como relata el entrevistado 4 –líder de la política de trámites en Bogotá–, se ha centrado en su legalización. De conformidad con lo exigido por la Constitución (en concordancia con la Ley 962 del 2005) los trámites deben tener origen en una ley; el registro en el SUI (obligatorio para poder hacer exigible un trámite) incluye hacer referencia explícita a dicho sustento normativo. A pesar de lo anterior, no todos los trámites del sector tienen origen explícito en una ley, sino en normas de diferente rango, como se ejemplifica en el Anexo 2. Trámites del sector de la construcción. Los esfuerzos desde la Secretaría General y desde las entidades técnicas se han centrado en identificar las normas que sustentan esos trámites –sean de rango legal o reglamentario– para poder proceder a su registro en el SUI; esto ha implicado expedir normas reglamentarias en el nivel distrital para crear el marco jurídico de esos trámites.

Esta situación puede tener origen en un desconocimiento de las normas antitrámites en Bogotá. El entrevistado 5, experto en mejora regulatoria, explica que los equipos técnicos que proyectan las normas no conocen las obligaciones que ha establecido la Constitución y la ley en materia de trámites y su racionalización, pues “el entendimiento de la mejora regulatoria ha estado ciertamente limitado a la identificación de trámites que se consideran son un obstáculo para la actividad regulada”. Esto coincide con lo manifestado por el entrevistado 4, quien relató que su percepción es que en el proceso de construcción normativa –particularmente en el nuevo POT– suelen integrar a los equipos técnicos de trámites muy tarde, lo cual genera retrasos en el cumplimiento de las disposiciones referidas a la creación de trámites.

4.3. Regulación eficiente

4.3.1. Análisis técnico y AIN

No hay evidencia de ejercicios de AIN para la expedición de normas. En la descripción del proceso regulatorio, ninguno de los entrevistados mencionó la realización de este tipo de ejercicios previos o posteriores a la expedición de la regulación. Tampoco se hizo referencia explícita a los hitos del proceso de AIN en la forma y especificaciones que ha definido el DNP.

Sin embargo, desde la Secretaría de Planeación sí se hace un análisis técnico de las regulaciones previo a su expedición; dicho análisis incluye algunas figuras del AIN descrito por el DNP. El proceso de evaluación, como lo explicó el entrevistado 2, consiste en la estructuración de la norma a partir de criterios objetivos, como la dinámica del mercado de la construcción y las necesidades insatisfechas de vivienda y equipamientos en la ciudad. Además, se construyen también “a partir de la experiencia, de los ejemplos como referentes (...), pero también de referentes internacionales” (entrevistado 2). Así la esencia de las regulaciones es estructurada y definida por las áreas técnicas de las entidades; este mismo entrevistado manifestó que era usual que “el decreto o la norma [saliera] con lo que nosotros preparamos y hacemos y queremos”.

Frente al análisis técnico previo a la expedición de la norma, se destacan algunos elementos del AIN *ex ante*. Por un lado, como sucede con el AIN en el procedimiento definido por el DNP, hay una instancia de participación ciudadana, como lo manifestaron los entrevistados 1 y 2, que es incluso anterior a la definición de un borrador de regulación; este ejercicio –que principalmente se da en la definición de operaciones estratégicas o planes parciales– se usa como parámetro para definir los elementos generales de las regulaciones. Para el caso de las regulaciones del sector de la construcción, esta instancia incluye a la ciudadanía y a otros actores clave, como las agremiaciones, empresas e, incluso, otros actores públicos como el Concejo, las juntas administradoras locales, curadurías y otras entidades (entrevistados 1, 2 y 9). También, como parte de dicho análisis previo, las oficinas jurídicas revisan la pertinencia de expedir la norma o si hay otras vías diferentes para lograr el objetivo propuesto por el área técnica (sea concepto, circular, no expedir la regulación, etc.).

Sin embargo, no hay un esquema de revisión periódica y sistemática de las normas vigentes (*ex post*). En ninguna de las entrevistas se hizo referencia expresa a un esquema de revisión *ex post* de

las regulaciones vigentes, pero sí se destacó que hay una revisión de las normas motivada por la dinámica del mercado: “¿Qué es un buen termómetro para la ciudad y para los temas regulatorios? Que tan rápido se mueven. Los planes parciales y que tan bien o mal va el licenciamiento en la ciudad” (entrevistado 9). A manera de ejemplo, el distrito ha evaluado de manera cercana el licenciamiento sobre ejes de la malla vial arterial de que trata el decreto 621 del 2016: esta norma nace de la necesidad de aumentar los índices de ocupación de los predios que se ubican sobre algunos corredores clave de movilidad a través de su incorporación en el tratamiento de renovación urbana. Luego de un año de implementación de esta norma y tras observar los efectos que esta presentaba, se procedió a hacer modificaciones a la norma (decreto 595 del 2017), pues la Secretaría “evidenció la necesidad de incluir una nueva condición para los desarrollos que incluyan todos los predios de una misma manzana (...)”, así como otras modificaciones para guardar la coherencia con el resto de la norma y suplir algunos vacíos que la misma tenía.

Esta dinámica coincide con la visión cíclica de la regulación que se expuso más arriba. Así, de cara a dinámicas del mercado que no atiendan a las necesidades de la ciudad –como una baja oferta de vivienda de interés social– se lleva a cabo una revisión “de oficio” para tratar de identificar si dicha situación tiene como causa alguna norma vigente y así proponer acciones de modificación de esta (entrevistado 2). Además, desde el POT se incluyó un esquema de revisión a la ejecución de sus programas y subprogramas a cargo de la Secretaría Distrital de Planeación (artículo 565, decreto 555 del 2021); producto de este seguimiento, como lo manifestó uno de los entrevistados, pueden definirse cambios en su reglamentación a efecto de materializar la visión de ciudad del plan.

En todo caso, en este análisis debe destacarse que no hay un enfoque hacia los efectos producidos por las decisiones regulatorias en las Mipymes. Contrario a lo recomendado desde la literatura internacional, en estos procesos de análisis *ex ante* y *ex post* no hay un estudio detallado de las consecuencias y efectos que puedan traer las decisiones sobre las empresas más pequeñas: “Realmente nosotros no discriminamos en eso; no es como un rasero, [consultamos] al que sea, no importa si es grande, si es pequeño; desde un constructor persona natural hasta un nuevo empresario de la más alta jerarquía” (entrevistado 6). Esto es particularmente importante si se tiene en cuenta que cerca del 97 % de las empresas del sector son micro, pequeñas o medianas (PNUD, 2019), por lo que

–como lo recomiendan los organismos internacionales– debe haber un especial interés por los efectos que las decisiones regulatorias tienen sobre ellas.

También es importante revisar el recurso humano que hace parte de estos ejercicios, pues parece ser insuficiente para esta y otras prácticas de mejora regulatoria. Por un lado, se destaca la calidad del personal contratado, pues los directivos manifiestan que este está bien capacitado y que, además, son expertos en sus respectivas áreas (entrevistado 2 y 6). Sin embargo, en el día a día de la administración pública hacen falta personas para poner en marcha buenas ideas y prácticas (entrevistado 1).

4.4. Enfoque de servicio

Los funcionarios entrevistados reconocen que los trámites se traducen en tiempo y dinero para las empresas, lo cual ha llevado a que el distrito realice esfuerzos para su racionalización (entendida como su automatización, digitalización, eliminación o simplificación): “Hemos logrado con la virtualización de los trámites y con la simplificación y racionalización (...) hacer una reducción de 250 días (...) que se traduce en la reducción de tiempos y en algo fundamental y básico: plata” (entrevistado 3). Desde la expedición del acuerdo 308 del 2008, con la estrategia “Trámite fácil, Construcción positiva”, la ciudad ha hecho esfuerzos para hacer más sencillos los trámites del sector de la construcción y así reducir tiempos de aprobación. Este esfuerzo ha evolucionado con el tiempo y es lo que hoy se conoce como la VUC, que ya está en su tercera versión, como lo manifiesta el entrevistado 8.

Los esfuerzos de racionalización se han dado en el marco de la VUC. La integración de trámites en esta ventanilla, como afirmó el entrevistado 3, ha sido el motivo para poder llevar a cabo mesas técnicas –acompañadas por la Secretaría de Hábitat– para evaluar acciones de simplificación de los trámites. A través de ellas se revisan los flujos de información y documentación necesaria para el trámite, a efecto de eliminar aquellos documentos, requisitos o procedimientos ya registrados en la ventanilla, que sean repetitivos o que no sean necesarios previo a su integración en la VUC.

Sin embargo, en el análisis de los esfuerzos de racionalización de trámites es necesario precisar los esfuerzos en legalización y digitalización de trámites, y el panorama de cara al nuevo POT.

4.3.1. Ejercicio VUC exitoso

La VUC es una buena solución para facilitar los trámites del sector de la construcción. Esta ventanilla es el esfuerzo de digitalización de trámites del sector de la construcción. Los entrevistados 3 y 8 identificaron que, en promedio, antes de la implementación de esta estrategia, los trámites tomaban un promedio de 850 días; en la actualidad, con la implementación de esta herramienta, los tiempos se han reducido en 288 días. Así mismo, la Secretaría de Hábitat identificó que cerca del 70 % de los proyectos de vivienda de Bogotá adelantan sus trámites a través de la VUC; entre esos usuarios, el 89 % tiene una imagen favorable de la ventanilla (entrevistados 3 y 8). El entrevistado 7 respaldó la visión favorable que hay desde el sector privado de la VUC, al afirmar que “la ventanilla es útil, sí, facilitó, por ejemplo, acceso a información y sobre todo para los desarrolladores pequeños, y tenerlos y conocerlos facilita la gestión de la Secretaría de Hábitat”.

Desde su primera versión en el 2008, como lo explicó el entrevistado 8, la ventanilla ha evolucionado: en su última versión ofrece herramientas que van más allá de una simple pasarela de trámites y se perfila como un espacio de interlocución entre el sector público y privado. Lo anterior por cuanto en la actualidad la plataforma ofrece también una “Mesa de soluciones”, a través del cual empresarios del sector y funcionarios de entidades tienen la oportunidad de interactuar (con la mediación del equipo de la ventanilla) para ejecutar rápida y efectivamente los procedimientos y trámites de cada proyecto.

En cualquier caso, hay dos grandes retos a los que se enfrenta la VUC y que son conocidos por la Secretaría de Hábitat. El primero: el reto tecnológico. La integración en la VUC y, particularmente, la digitalización total del trámite implica una inversión importante de recursos por parte de la entidad responsable. Lo anterior por cuanto necesita de personal capacitado y sistemas tecnológicos modernos para implementar las soluciones digitales. Además, ese reto tecnológico implica también un reto en la articulación con la Secretaría de Hábitat, pues, aunque la entidad responsable del trámite es la que desarrolla las capacidades tecnológicas para integrarse en la VUC, debe hacerlo de la mano de Hábitat, quien es la que conoce los pormenores de esa integración:

Hay un equipo de la subdirección para eso (...) que se reúne con las entidades para verificar y (...) todo el tema de racionalización, de simplificación, porque la entidad al interior tiene que verificar que el trámite sí sea susceptible de ser virtualizado” (entrevistado 3).

Este componente de articulación es inminente y clave de cara la interconexión de los sistemas misionales de las entidades integradas en la VUC que plantearon los entrevistados 3 y 8. Como lo explicaron, el próximo paso para la ventanilla es lograr interoperar los sistemas misionales de las entidades integradas allí. Esta tarea implica, además de los desarrollos tecnológicos y la respectiva articulación entre entidades y dependencias, modificaciones en los sistemas de gestión, procesos y procedimientos en todas las entidades involucradas.

El segundo reto: resistencia por parte de empresas y funcionarios. Sobre las primeras, el entrevistado 3 destacó que, a pesar de los esfuerzos por crear una plataforma unificada y digital para adelantar los trámites, algunas empresas del sector prefieren seguir usando los medios tradicionales de interacción con el distrito capital y sus entidades. Frente a los funcionarios, los entrevistados coincidieron en que algunos empleados del distrito se resisten a la integración de los trámites a la VUC, sea porque no cuentan con las competencias y conocimientos en tecnología para hacer el trámite a través de la ventanilla o porque lo ven como una amenaza a su continuidad en la entidad (entrevistados 3 y 8). Esta resistencia al cambio parece explicarse en una brecha entre las directrices de los directivos de las entidades y la forma en que se adelantan los trámites y procedimientos en la entidad (de acuerdo con los parámetros y lineamientos de los sistemas de gestión respectivos):

Creo que son la resistencia que yo he identificado en muchos de los temas de distrito y también de nación. Usualmente tenemos personas que relegamos en temas de SUI, en cosas administrativas, en el chicharrón que siempre dicen que es Función Pública, y lo innovador y lo bonito lo ponen en altas esferas de las entidades. Y esas altas esferas de las entidades toman decisiones sin contemplar lo que está por debajo, que siempre ha funcionado. Entonces yo sí encuentro una distancia entre el que habla en temas de innovación y nuevas formas de gestión, que no contempla en las formas que como mínimo tenemos que cumplir” (entrevistado 4).

4.3.1.1. Trámites y el nuevo POT

La reglamentación e implementación del nuevo POT representa un reto para el distrito, pues necesitará de cambios en sistemas y procedimientos para cumplir con los requisitos creados a través de él (entrevistados 4 y 7).

La distribución de competencias entre las entidades distritales es compleja y lleva a la especialización funcional. El organigrama de la ciudad, como se vio más arriba, se caracteriza por un sistema de competencias en donde cada entidad tiene unas funciones específicas y especializadas (ver el anexo 1). Esto lleva a que la regulación de algún asunto por parte de la Secretaría de Planeación necesite del concepto técnico de, por ejemplo, el Idiger⁸³.

El nuevo POT, como lo explicó el entrevistado 1, reconoce esta complejidad y por eso crea una serie de “requisitos” o “conceptos previos” en el marco de los trámites de la construcción⁸⁴. Estos nuevos requisitos nacieron como respuesta a esa especialización funcional: dado que, por ejemplo, la Secretaría de Planeación no tiene conocimientos técnicos sobre gestión del riesgo, con el nuevo POT se exige que en el marco de la aprobación del proyecto se cuente con el visto bueno del Idiger.

En un territorio tradicional, el mandado a hacer esto es la Secretaría de Planeación y Curadurías. Pero por la organización administrativa del distrito, la Secretaría de Planeación no se puede encargar únicamente de esas disposiciones. Entonces tengo que involucrar a otras entidades cabeza de sector que me den la información para, por ejemplo, concepto de uso del suelo, que es el principal, que es el que traza la línea de qué puedo hacer en Bogotá.
(Entrevistado 4)

En todo caso, no hay acuerdo sobre si estos nuevos requisitos son o no un trámite nuevo para el sector. Por un lado, Camacol (2021) registra estos nuevos conceptos como un trámite que debe ser adelantado por el constructor. Por el otro, desde las entidades distritales se señala que no son nuevos trámites, sino nuevos requisitos para adelantar los proyectos (entrevistado 4) y que, en cualquier caso, son pocos y poco representativos –“hemos encontrado que las mayores preocupaciones de los constructores afectan solo a un 4 % de los proyectos” (entrevistado 8)–. En todo caso, a partir de la definición general de trámite que trae el decreto 1078 del 2015⁸⁵, estos nuevos conceptos previos, validaciones, auto declaraciones (o el nombre que se les quiera dar) son un trámite.

⁸³ El numeral 2, contexto: la regulación del sector de la construcción en Bogotá, de la sección A describe detalladamente este punto.

⁸⁴ A manera de ejemplo, se tienen los trámites referidos a la intervención de cuerpos de agua artificiales (artículo 63, decreto 555 del 2021), desarrollo de usos autorizados en la Estructura Ecológica Principal (artículo 74, decreto 555 del 2021), intervenciones en zonas con potencial arqueológico (artículo 84, decreto 555 del 2021) o la implantación de equipamientos (artículo 173, decreto 555 del 2021).

⁸⁵ El numeral 13 del artículo 2.2.20.3 define trámite como “el conjunto de requisitos, pasos o acciones, regulados por el Estado, dentro de un proceso misional, que deben efectuar los ciudadanos, usuarios o grupos de interés ante una entidad u organismo de la administración pública o particular que cumple funciones públicas o administrativas, para hacer efectivo un derecho, ejercer una actividad o cumplir con una obligación prevista o autorizada por la ley”.

A partir de lo anterior, como lo describen los funcionarios entrevistados, el reto de cara al nuevo POT tiene un alto componente administrativo (entrevistados 1, 4 y 8). Dados los nuevos requisitos que exige la norma, debe haber adaptaciones en los sistemas de gestión y procesos de entidades para el cumplimiento de estos mandatos. Estas adaptaciones implican procesos de articulación institucional (que los funcionarios denominan “reto administrativo”) entre entidades para que esos requerimientos no entorpezcan la actividad ni vuelvan a aumentar los tiempos. Es ahí donde la VUC tiene mucho potencial, pues puede ser el espacio de articulación para atender estos nuevos retos.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1. Conclusiones

Frente a la definición de unos principios regulatorios que sean la base del proceso regulatorio, esta investigación encontró que hay instancias de coordinación en el proceso regulatorio, tanto entre entidades distritales como entre dependencias de las mismas entidades. Sin embargo, la regulación suele ser expedida por varios niveles de gobierno (nacional y distrital) y parece haber traslape y contradicciones entre las normas de estos niveles. En todo caso, hay una directriz para la racionalización de trámites y la integración en la VUC que ha sido clave para estos fines. Por último, debe destacarse que los funcionarios entienden que la regulación no termina con la expedición, sino que va más allá, que es un ciclo.

Frente al segundo componente estratégico, transparencia, hay experiencias que parecen ser contradictorias entre sí. Por un lado, la consulta pública es una práctica sistemática, incluso con anterioridad a la expedición del decreto que reguló la materia en Bogotá, pues en algunas actuaciones y normas urbanísticas el distrito ha realizado ejercicios de participación –adicionales a los exigidos– con actores políticos, sociales y académicos. Sin embargo, preocupa que los destinatarios no vean resueltas sus inquietudes ni observaciones y que los funcionarios perciban este procedimiento como una fase que no genera valor.

En cuanto al componente estratégico de eficiencia, no se encontró evidencia entre los entrevistados de la realización sistemática de ejercicios de AIN propiamente dichos. Sin embargo, en las entidades entrevistadas sí parece haber ejercicios de estructuración técnica y basada en evidencia de las normas del sector de la construcción. También parece haber ejercicios de revisión de las normas

luego de su expedición, aunque estos no se hacen de manera sistemática, sino “de oficio”. En todo caso, a la hora de expedir las normas no se considera de manera especial los efectos que ella pueda tener sobre las Mipymes. Aunque no hay una posición homogénea entre los entrevistados frente a la conveniencia de un decreto único reglamentario, la Secretaría de Planeación está haciendo un ejercicio de unificación de norma urbana para las diferentes zonas de la ciudad en un solo mapa.

Por último, frente al componente estratégico de enfoque de servicio, Bogotá ha avanzado en la implementación de una ventanilla única para los trámites del sector de la construcción. Esta ventanilla ha sido un esfuerzo sostenido de más de catorce años que, además, ha evolucionado a partir de la experiencia adquirida, y que se complementa con una mesa de ayuda como punto focal para articulación público-privada. Además, la ventanilla ha servido también para que, en el proceso de integración, las entidades hagan una evaluación e implementen acciones de simplificación de los trámites antes de que sean integrados. La tabla 6 muestra estas conclusiones en clave de los componentes identificados en la literatura.

Tabla 6. BPR y conclusiones

Componentes estratégicos	Componentes operativos	Hallazgos en Bogotá. Sector construcción
Principios regulatorios	Coordinación institucional (interna y externa, vertical y horizontal): OCDE, 1995; OCDE, 2011	Hay visión cíclica de la regulación.
	Coherencia regulatoria: OCDE, 2011	Regulación de varios niveles de gobierno, traslape y proliferación de conceptos.
	Legalidad de la regulación: OCDE, 1995; OCDE, 2011	Hay directriz de buenas prácticas regulatorias.
	Enfoque de riesgo: OCDE, 2012; HKS, 2015D; López Murcia, 2022	Hay articulación en el proceso regulatorio.
Transparencia	Participación y consulta pública: OCDE, 1995; OCDE, 2011; OCDE, 2012; HKS, 2015A	La consulta pública es sistemática. Ejercicios de participación previa no son sistemáticos. Hay esfuerzo por claridad de las normas.
	Publicidad de normas, trámites y requisitos: HKS, 2015C	No hay publicación sistemática de agendas regulatorias. No hay visión unificada sobre decretos únicos. Hay esfuerzo por legalización de trámites y publicación en el SUIT.
Regulación eficiente	Análisis de impacto normativo (<i>ex ante</i> y <i>ex post</i>): OCDE, 1995; OCDE, 2011; HKS, 2015A; Huey, 2014	Ejercicios de AIN (<i>ex ante</i> y <i>ex post</i>) no sistemáticos.
	Evidencia y evaluación de la regulación: HKS, 2015A; Huey, 2014	No hay enfoque Mipymes.
	Ombudsman Mipymes: HKS, 2015C	
	Simplificación regulatoria: OCDE, 1995; OCDE, 2011	

Enfoque de servicio	Metodología LEAN: HKS, 2015C Ventanillas Únicas de Trámites: OCDE, 1995; HKS, 2015C Simplificación, automatización y eliminación de trámites: OCDE, 1995	Ejercicio de la Ventanilla Única de la Construcción exitoso. Reto: el nuevo POT.
---------------------	--	---

Fuente: elaboración propia.

En la sección de resultados describimos también algunas de las dificultades que la literatura ha identificado sobre mejora regulatoria. Esta investigación encontró que, sobre las barreras técnicas, parece haber una distancia entre directivos y técnicos en la implementación de la VUC. A pesar de ello, los entrevistados de entidades manifestaron que cuentan con información suficiente para hacer ejercicios de análisis técnicos de las regulaciones y con personal capacitado para ello; pero el personal no parece ser suficiente para implementar esta y otras buenas prácticas. Por último, no hay sistematicidad en la implementación de prácticas como el análisis posterior de las reglamentaciones.

Ahora bien, frente a las barreras culturales, debe señalarse que parece haber en el distrito un foco únicamente en ejercicios de racionalización de trámites. Así mismo, los funcionarios encargados de la ventanilla manifestaron que hay una aparente resistencia de parte de empresas para usar este medio para sus trámites, así como una resistencia de algunos funcionarios de entidades a integrarse a la ventanilla por verlo como amenaza a su estabilidad laboral. También, llama la atención la visión negativa que tienen algunos de los entrevistados frente a la consulta pública, al considerarla un proceso que no genera valor, bien porque es lo más difícil del proceso regulatorio o porque el ciudadano no tiene conocimiento técnico para participar.

Por último, en cuanto a la coordinación, hay una necesidad inminente de coordinación de cara al nuevo POT, pues ella permitirá hacer las adecuaciones en sistemas y procedimientos para que los nuevos trámites, requisitos y OPA –sea la definición que se les quiera dar– no se traduzcan en carga adicional para los ciudadanos. La tabla 7 resume estos hallazgos en clave de las dificultades identificadas en la literatura.

Tabla 7. Dificultades y conclusiones

Categoría	Dificultad	Hallazgos en Bogotá. Sector construcción
Técnicas	Ausencia de recursos (físicos, personal, financieros): Peci y Sobral, 2011; HKS, 2015B Aplicación no sistemática: Peci y Sobral, 2011 Información insuficiente: Peci y Sobral, 2011; HKS, 2015B	Distancia entre directivos y técnicos. Falta de recursos para integrarse a la VUC. Personal capacitado, pero insuficiente. Ejercicios aislados de análisis <i>ex post</i> . Información técnica disponible.
Culturales	Intromisión en labor técnica: Peci y Sobral, 2011 Captura por monopolios de política: HKS, 2015C Pilotos: Radaelli, 2009; OCDE, 2014 Visión limitada a la digitalización: Gimenez, 2021; HKS, 2014A	Resistencia de funcionarios y expertos. Esfuerzos centrados en racionalización de trámites. Visión negativa de la consulta pública.
Coordinación	Diálogo multinivel: González, 2017, 2018; González y Verhoest, 2020; OCDE, 2011 y 2014 Ejercicio de gobierno completo: OCDE, 2014; Latorre, 2014; Thornton, 2014	Sistemas y procesos institucionales en el nuevo POT. Ausencia de coordinación en procesos de licenciamiento.

Fuente: elaboración propia

5.1. Recomendaciones

Las anteriores conclusiones llevan a plantear una serie de recomendaciones de política pública, que buscan dar herramientas e ideas para superar las dificultades en la aplicación de las buenas prácticas regulatorias a nivel distrital para el sector de la construcción:

- 1. Continuar con este estudio.** En la medida en que se trata de una investigación cualitativa, los hallazgos responden a las vivencias, experiencias, a la construcción del fenómeno que tienen los entrevistados. De un directorio inicial de 30 posibles entrevistados, se concretó entrevista con 9 de ellos, por lo cual los hallazgos y conclusiones de este estudio podrían enriquecerse si se practica el ejercicio con el resto del directorio.

Así mismo, este estudio podría complementarse con una segunda ronda de entrevistas a los participantes. Esto permitiría profundizar las vivencias e interpretaciones que dieron de las buenas prácticas regulatorias, particularmente, de cara a la expedición de la política de gobernanza regulatoria (acuerdo 846 del 2022 y decreto 474 del 2022), pues ninguno de ellos la mencionó en sus entrevistas.

- 2. Hacer un plan de implementación y seguimiento de la política de gobernanza regulatoria.** En el marco de la política de gobernanza regulatoria (acuerdo 846 del 2022 y decreto 474 de 2022), se deben evaluar estrategias de coordinación interinstitucional para

que sea un ejercicio del gobierno distrital completo. Asimismo, se debe evaluar si el líder de esa política debe ser la Secretaría Jurídica Distrital o si, por el contrario, como lo propone uno de los entrevistados, debería estar en cabeza de la Secretaría Desarrollo Económico dados los efectos económicos que tiene la regulación.

En el diseño del plan de implementación, es recomendable hacer ejercicios de sensibilización frente a la política a todos los actores que hacen parte del ecosistema regulatorio del sector de la construcción en la ciudad. El objetivo de esta sensibilización debe estar dirigido a vencer la resistencia y barreras culturales que hoy existen frente a las diferentes buenas prácticas regulatorias. Estos ejercicios deben incluir tanto a los funcionarios del sector público, como a particulares que ejercen funciones públicas, el sector privado y la academia.

Dicho ejercicio de sensibilización puede contar con el apoyo del laboratorio de innovación del Concejo de Bogotá o el laboratorio innovación de la Veeduría Distrital, quienes ya cuentan con experiencia y conocimientos en este tipo de procesos.

- 3. Continuar con la promoción de una interacción amigable ciudadano-distrito.** Para ello se debe profundizar estrategias de digitalización y racionalización de trámites y promover espacios de interacción interinstitucional que vayan más allá de la Ventanilla Única de la Construcción. Esto debe ser acompañado, también, por un plan integral de corto y mediano plazo que, además, destine los recursos necesarios para ponerlo en marcha.

Dicho plan debe incluir, entre otras cosas, una estrategia para comprender y atender las preocupaciones de los funcionarios y empresas frente a estas nuevas formas de gestión.

- 4. Profundizar los ejercicios de promoción de transparencia.** Es primordial que el Gobierno distrital continúe el trabajo por la claridad de las normas, su integración en un decreto único reglamentario y la implementación de agendas regulatorias. Por ello, como parte de la puesta en marcha de la política gobernanza regulatoria distrital, deben destinarse los recursos financieros y de personal necesarios para adelantar estos ejercicios.

Asimismo, se debe robustecer la plataforma LegalBog con una estrategia de promoción de la participación para hacer realidad la búsqueda activa de participaciones de qué trata el

artículo 4° del decreto distrital 069 del 2021. Incluso, podría evaluarse la ampliación de esta plataforma como espacio de participación en la construcción de los proyectos y actuaciones estratégicas de la ciudad.

- 5. Pedagogía sobre las normas urbanas.** La Secretaría Distrital de Planeación, como actor principal de la regulación del sector de la construcción, debe crear espacios de capacitación y pedagogía sobre las diferentes normas urbanas. Estas actividades (i) facilitarían la aplicación de las normas por parte de constructores, ciudadanos, curadores y funcionarios distritales; (ii) promoverían ejercicios de veeduría ciudadana para el control del cumplimiento de normas de desarrollo del suelo; y (iii) podrían tener un efecto positivo sobre los procesos de participación y consulta pública al generar participaciones con conocimientos y de un alto valor técnico.

6. Referencias

- Acosta Ramos, C. (2021). *Blockchain: tecnología disruptiva al alcance de la Ventanilla Única de Comercio Exterior*. Universidad Externado de Colombia. https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/3806/MAGAA-spa-2021-Blockchain_tecnologia_disruptiva_al_alcance_de_la_Ventanilla_Unica_de_Comercio_Exterior?sequence=1&isAllowed=y
- Acuerdo 257 de 2006: Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones. Concejo de Bogotá. (30 de noviembre de 2006).
- Acuerdo 308 de 2008: Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012 "Bogotá positiva: para vivir mejor". Concejo de Bogotá. (9 de junio de 2008).
- Acuerdo 645 de 2016: Por el cual se adopta El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 "Bogotá Mejor Para Todos". Concejo de Bogotá. (09 de junio de 2016).
- Acuerdo 5 de 2018: Por el cual se crea el Comité de Mejora Normativa. Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional. (30 de julio de 2018).
- Acuerdo 761 de 2020: Por medio del cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 "Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI". Concejo de Bogotá. (11 de junio de 2020).
- Acuerdo 781 de 2020: Por el cual se autoriza un cupo de endeudamiento para la Administración Central y los Establecimientos Públicos del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones. Concejo de Bogotá. (06 de noviembre de 2020).
- Ahmad, N. (2002). Corruption and Government Regulations: An Empirical Analysis. *The Bangladesh Development Studies*, 28(4), 29–51.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020a). Proyecto de Acuerdo "Por el cual se autoriza un cupo de endeudamiento para la Administración Central y los Establecimientos Públicos del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones". Exposición de motivos.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020b). Proyecto de Acuerdo "Por el cual se establecen incentivos para la reactivación económica, respecto de los impuestos predial unificado e industria y comercio, producto de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (Covid-19), se adopta el impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple) en el Distrito Capital, se fijan las tarifas consolidadas del mismo, se establecen beneficios para la formalización empresarial y se dictan otras medidas en materia tributaria y de procedimiento". Exposición de motivos.
- Arango Restrepo, A. C. (2020). ¿Son los estados de excepción el problema? El ejercicio de la función legislativa a partir de la delegación expresa del Congreso: el caso colombiano. *Revista Derecho del Estado*, 46(46), 189–222. <https://doi.org/10.18601/01229893.n46.08>
- Baldwin, R., Cave, M. y Lodge, M. (2012). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Vol. 2nd ed. OUP Oxford.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2021). *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2021*.

Oportunidades para un mayor crecimiento sostenible tras la pandemia.

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2022). 2022 Latin American and Caribbean Macroeconomic Report: From Recovery to Renaissance. Turning crisis into opportunity. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/2022-Latin-American-and-Caribbean-Macroeconomic-Report-From-Recovery-to-Renaissance-Turning-Crisis-into-Opportunity.pdf>
- Banco Mundial. (2017). Doing Business in Colombia 2017 Overview. <https://subnational.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Subnational-Reports/DB17-Colombia-Overview-English.PDF>
- Banco Mundial. (2018). *Global Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications*. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1175-3.
- Banco Mundial. (2019). Regulatory Governance for Development and Growth: Malaysia's Experience with Good Regulatory Practices. Malasia: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32440>
- Banco Mundial. (2020). Doing Business 2020 – Dealing with Construction Permits Questionnaire. <https://archive.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/pdf/db2020/DB20-Dealing-with-Construction-Permits-Questionnaire.pdf>
- Banco Mundial. (2021). *Historical Data-Doing Business* [base de datos]. Banco Mundial. <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/excel/db2020/Historical-data---COMPLETE-dataset-with-scores.xlsx>
- Bardach, E. (2020). A Practical Guide for Policy Analysis. *The Eightfold Path to More Effective Problem Solving* (6th ed.). Washington DC: CQ Press.
- BBVA Research. (2022). *Situación Colombia 2T22*. <https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2022/04/20220406-Situacion-Colombia-2T22.pdf>
- Becerra, L. (2018). Ministerio de Comercio presentó balance final de "Menos Trámites Más Simples". [Artículo de prensa]. <https://www.larepublica.co/economia/ministerio-de-comercio-presento-balance-final-de-menos-tramites-mas-simples-2755887>
- Cairney, P. (2020). Understanding Public Policy: Theories and Issues. *Red Globe Press* (2nd ed.), p. 147-169.
- Cámara Colombiana de la Construcción, Camacol. (2020, 30 de julio). *Sector de la construcción: pilar del empleo en el país*. <https://camacol.co/comunicados/sector-de-la-construcción-pilar-del-empleo-en-el-pa%C3%ADs>
- Cámara Colombiana de la Construcción, Camacol. (2021A). Reglamentaciones futuras.
- Cámara Colombiana de la Construcción, Camacol. (2021B). Nuevos trámites o procedimientos en el POT.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2018). Ventanilla Única Empresarial: Resumen Ejecutivo. <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/20299/RESUMEN%20EJECUTIVO%20VUE%2026%2006%202018%20Final.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Chiarini, A., Found, P., y Rich, N. (2016). *Understanding the Lean Enterprise: Strategies, Methodologies, and Principles for a More Responsive Organization*. Springer International Publishing.
- Circular 05 de 2008: Guía de Servicios y Trámites. Alcaldía Mayor de Bogotá. (25 de noviembre de 2008).
- Circular 007 de 2022: Por la cual se aclara la aplicación e interpretación de las normas sobre área mínima

para la configuración arquitectónica y espacial de las unidades de vivienda nueva en las tipologías colectiva y con servicios. Secretaría Distrital de Planeación (25 de febrero de 2022).

Colombia Ágil. (s.f.). Estado Simple Colombia Ágil. <https://www.colombiaagil.gov.co>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal. (2022). Estrategias participativas de desarrollo económico: cómo abordar la gobernanza multinivel. [Documento borrador]. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/gobernanza_multi-nivel_v5_vl.pdf

Consejo de Estado. (2010, 4 de marzo). Sentencia 2003-00360-01(3875-03), Sección Segunda, Subsección "A" (Alfonso Vargas Rincón, C. P.) En: Consejo de Estado. (2015, 18 de junio). Sentencia 2011-00271-00, Sección Primera (María Elizabeth García González, C. P.) <https://consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/11001032400020110027100.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes. (2010, 1 de febrero). Conpes 3639: Política de Desarrollo Empresarial para el Sector de la Economía Solidaria. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes (2014, 2 de octubre). Conpes 3816: Mejora Regulatoria: Análisis de Impacto. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes. (2016, 8 de agosto). Conpes 3866: Política de Desarrollo Productivo. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes. (2019, 08 de enero). Conpes 3956: Política de Formalización Empresarial. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Constitución Política de Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. (4 de julio de 1991).

De La Medina Soto, C. y Márquez, E. (2013). Organismos internacionales e indicadores: el impacto de los indicadores de negocios en las reformas empresariales a través de la experiencia de Colombia y México. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 9, 2013. <https://ssrn.com/abstract=2307177>

Decreto 4149 de 2004: por el cual se racionalizan algunos trámites y procedimientos de comercio exterior, se crea la Ventanilla Única de Comercio Exterior y se dictan otras disposiciones. Presidencia de la República. (10 de diciembre de 2004).

Decreto 366 de 2008: Por el cual se regula el Proyecto de mejoramiento, automatización y simplificación de trámites de urbanismo y construcción denominado "Trámite Fácil, Construcción Positiva", y se dictan otras disposiciones. Alcaldía Mayor de Bogotá. (30 de octubre de 2008).

Decreto 177 de 2010: Por medio del cual se establecen mecanismos de racionalización, simplificación y automatización de trámites de la cadena de urbanismo y construcción en Bogotá, Distrito Capital. Alcaldía Mayor de Bogotá. (13 de mayo de 2010).

Decreto 926 de 2010: por el cual se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismorresistentes NSR-10. Presidencia de la República. (19 de marzo de 2010).

Decreto 528 de 2011: Por el cual se modifica el artículo 16 del Decreto Distrital 177 de 2010 "Por medio del cual se establecen mecanismos de racionalización, simplificación y automatización de trámites de la cadena de urbanismo y construcción en Bogotá, Distrito Capital". Alcaldía Mayor de Bogotá. (25 de noviembre de 2011).

Decreto 1074 de 2015: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo. Presidencia de la República. (26 de mayo de 2015).

Decreto 1077 de 2015: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Presidencia de la República. (26 de mayo de 2015).

Decreto 1081 de 2015: Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República. Presidencia de la República. (26 de mayo de 2015).

Decreto 1875 de 2017: Por el cual se adiciona un Capítulo al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2, se crea la Ventanilla Única Empresarial, VUE; y se adiciona un párrafo al Artículo 2.2.2.38.6.4 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo. Presidencia de la República. (17 de noviembre de 2017).

Decreto 058 de 2018: Por el cual se ordena la racionalización, simplificación, automatización y virtualización, de los trámites vinculados de la cadena de Urbanismo y Construcción en Bogotá D.C, y se dictan otras disposiciones. Alcaldía Mayor de Bogotá. (24 de enero de 2018).

Decreto 430 de 2018: Por el cual se adopta el Modelo de Gestión Jurídica Pública del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones. Alcaldía Mayor de Bogotá. (30 de julio de 2018).

Decreto 807 de 2019: Por medio del cual se reglamenta el Sistema de Gestión en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones. Alcaldía Mayor de Bogotá. (31 de diciembre de 2019).

Decreto 1651 de 2019: Por el cual se adiciona el título 8 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, para establecer la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. Presidencia de la República. (11 de septiembre de 2019).

Decreto 1468 de 2020: Por el cual se modifican parcialmente las Secciones 2, 5 y 6 del Capítulo 7 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, en lo relativo a la aplicación del análisis de impacto normativo en los reglamentos técnicos. Presidencia de la República. (12 de noviembre de 2020).

Decreto 069 de 2021: Por medio del cual se establece el trámite para la participación ciudadana en los proyectos específicos de regulación y se adoptan otras disposiciones. Alcaldía Mayor de Bogotá. (12 de marzo de 2021).

Decreto 555 de 2021: Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. Alcaldía Mayor de Bogotá. (29 de diciembre de 2022).

Decreto 474 de 2022: Por medio del cual se adopta la Política de Gobernanza Regulatoria para el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones. Alcaldía Mayor de Bogotá. (21 de octubre de 2022).

Decreto Ley 019 de 2012: Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Presidencia de la República. (10 de enero de 2012).

Decreto Ley 1421 de 1993: Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Presidencia de la República. (21 de julio de 1993).

Decreto Ley 2106 de 2019: Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública. Presidencia de la República. (22 de enero de 2019).

Departamento Administrativo de la Función Pública. (s.f.) Sistema Único de Información de Trámites, SUI. [Sitio Web]. <https://www.funcionpublica.gov.co/web/sui/inicio>

- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2017). *Guía para realizar la consulta pública en el proceso de producción normativa*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Mejora%20Regulatoria/Documentos/Gu%C3%ADa_consulta_p%C3%BAblica.pdf
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2020A). *Reporte Plan de Acción Sectorial Conpes 3816*. En Aplicativo web para gestión de los documentos Conpes-SisConpes. <https://sisconpes.dnp.gov.co/ReportesSisCONPES/Reportes/ReportePAS?numeroConpes=3816>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2020B). *Guía para la Implementación de la Evaluación Ex Post*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EREI/Guia_Metodologica_Evaluacion_ExPost.pdf
- Directiva 001 de 2014: Lineamientos para la atención digna, cálida y decorosa a la Ciudadanía en Bogotá, D.C. Secretaría General de la Alcaldía Mayor. (12 de marzo de 2014).
- Galán, C. F., Baena, J. J. y Gómez, M. (2021). Proyecto de Acuerdo 241 de 2021, “Por medio del cual se dicta la política de gobernanza regulatoria en el Distrito Capital”.
- Gimenez, L. (2021). La buena digitalización no sucede sola: requiere buenas decisiones humanas. <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/la-buena-digitalizacion-no-sucede-sola-requiere-buenas-decisiones-humanas/>
- Gómez Velásquez, A. (2017). El deber de consulta pública previa a la expedición de reglamentos en el régimen jurídico colombiano. *Revista Derecho del Estado*, (38), 97-125.
- González, C. I. (2017). Measuring and comparing the distribution of decision-making power in regulatory arrangements of the telecommunication sector in Latin America. *Utilities Policy*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jup.2017.04.002>
- González, C. I. (2019). *¿Cómo se produce e implementa la regulación en el sector de las telecomunicaciones?: delegación, coordinación e influencia*. Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Facultad de Economía, CEDE. <https://gobierno.uniandes.edu.co/sites/default/files/books/NP/NP-33.pdf>
- González, C. I. (2018). How regulatory decisions are made at the de facto level: Conceptualizing and measuring regulatory decision making in the Colombian telecommunications sector. *Latin American Policy*, 9(1), 55-76.
- González, C. I., y Verhoest, K. (2020). De facto regulatory decision-making processes in telecommunications regulation: explaining influence relationships with exponential random graph models. *Journal of Public Policy*, 1-27. DOI:10.1017/S0143814X18000272
- González, G. A. (2011). Evaluación y propuesta de mejoramiento del proceso de crédito constructor en el Banco Davivienda S.A. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. (2019). *Identificación y cierre de brechas de capital humano para el clúster de la construcción de Bogotá-región*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Harvard Kennedy School. (2014). How Denver Is Getting Its Regulatory Reform Project Back on Track. Data-Smart City Solutions-Regulatory Reform Team. <https://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/how-denver-is-getting-its-regulatory-reform-project-back-on-track-555>
- Harvard Kennedy School. (2015A). Regulatory reform framework. Data-Smart City Solutions-Regulatory Reform Team. <https://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/regulatory-reform-framework-597>.

- Harvard Kennedy School. (2015B). Origination of a Regulation. Data-Smart City Solutions-Regulatory Reform Team. <https://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/origination-of-a-regulation-598>
- Harvard Kennedy School. (2015C). Streamlined Permitting & Licensing. Data-Smart City Solutions-Regulatory Reform Team. <https://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/streamlined-permitting-licensing-599>
- Harvard Kennedy School. (2015D). Predictive Monitoring and Inspection. Data-Smart City Solutions-Regulatory Reform Team. <https://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/predictive-monitoring-and-inspection-600>
- Huey, J. (2014). *Regulatory Reform: Challenges in Origination*. <https://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/regulatory-reform-challenges-in-origination-384>
- International Finance Corporation, IFC (2020). Informe de recomendaciones de alto nivel sobre la configuración e implementación de un sistema de mejora regulatoria para el gobierno del distrito capital. Documento borrador.
- Invest In Bogotá. (2021). *Materiales de construcción. Un sector diverso con múltiples oportunidades de negocio*. <https://es.investinbogota.org/sectores-de-inversion/materiales-de-construccion>
- Jacobzone, S., Steiner, F., Ponton, E. L., y Job, E. (2010). Assessing the Impact of Regulatory Management Systems. OECD Publishing. En DNP (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>.
- Kohlmeier, L. M. (1969). *The Regulators*. Harper & Row, Publishers.
- Latorre, I. (2014). La política de mejora regulatoria: oportunidades y desafíos para Colombia. *Revista de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes*, 33, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.15425/redepub.33.2014.25>
- Ley 388 de 1997: Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República. (18 de julio de 1997).
- Ley 962 de 2005: Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos. Congreso de la República. (8 de julio de 2005).
- Ley 1437 de 2011: Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Congreso de la República. (18 de enero de 2011).
- Ley 1475 de 2011: Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República. (14 de julio de 2011).
- Ley 1796 de 2016: Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República. (13 de julio de 2016).
- Ley 1962 de 2019: Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P. Congreso de la República.

(28 de junio de 2019).

Ley 2052 de 2020: Por medio de la cual se establecen disposiciones transversales a la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y/o administrativas, en relación con la racionalización de trámites y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República. (25 de agosto de 2020).

López-Medina, D. E. (2007). El sueño weberiano: claves para una comprensión constitucional de la estructura administrativa del Estado colombiano. *Revista de Derecho Público – Facultad de Derecho – Universidad de los Andes*, 19, 3-42.

López-Murcia, J. D. (2022). *Inteligencia regulatoria: algunas herramientas para diseñar y analizar la regulación* (1.ª ed.). Legis Editores S.A.

Machen, R. C., Jones, M. T., Varghese, G. P. & Stark, E. L. (2021B). *Investigation of Data Irregularities in Doing Business 2018 and Doing Business 2020. Investigation Findings and Report to the Board of Executive Directors*. Banco Mundial. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/84a922cc9273b7b120d49ad3b9e9d3f9-0090012021/original/DB-Investigation-Findings-and-Report-to-the-Board-of-Executive-Directors-September-15-2021.pdf>

Majone, G. (1999). The regulatory state and its legitimacy problems. *West European Politics*, 22(1), 1-24. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402389908425284>

Mockus, A. (1995). Armonizar ley, moral y cultura. *Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá*. Banco Interamericano de Desarrollo. 1997, 20.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. (1995). Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation [C(95)21/FINAL]. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0278>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. (2001). Businesses' View son Red Tape: Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-Sized Enterprises. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/businesses-views-on-red-tape_9789264193468-en#page1

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. (2006). Cutting Red Tape. National Strategies for Administrative Simplification. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/38103089.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. (2011). *Regulatory policy and governance: Supporting economic growth and serving the public interest*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264116573-en>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. (2012). *Recommendation of the council on regulatory policy and governance*. <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE. (2014). *Estudio de la OCDE sobre la Política Regulatoria en Colombia: más allá de la simplificación administrativa*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/Estudio%20OCDE%20Politica%20Regulatoria%20Colombia%202013.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. (2015). *2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance*. OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 1, OECD Publishing, París,

<https://doi.org/10.1787/5jrnwqm3zp43-en>.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. (2020). *One-Stop Shops for Citizens and Business*. <https://www.oecd.org/publications/one-stop-shops-for-citizens-and-business-b0b0924e-en.htm>
- Ortegón, E., Pacheco, A. y Prieto, A. (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Cepal.
- Peci, A. y Sobral, F. (2011). Regulatory Impact Assessment: How political and organizational forces influence its diffusion in a developing country. *Regulation & Governance* (2011) 5, 204–220. DOI: 10.1111/j.1748-5991.2011.01105.x.
- Peci, A., Ragazzo, C., Fiuza de Bragança, G., y Rocha, K. (2018). Risco regulatório e efeitos sobre investimentos: uma agenda de melhoria regulatória e de fortalecimento da governança institucional. En *Desafios da Nação: artigos de apoio* (503-538). Brasília: IPEA.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2019). *Identificación y cierre de brechas de capital humano para el clúster de la construcción de Bogotá-región*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Prosser, T. (2010). *The regulatory enterprise: Government, regulation, and legitimacy*. Oxford University Press.
<https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=hfa35rySVdIC&oi=fnd&pg=PR7&dq=The+Regulatory+Enterprise:+Government,+Regulation,+and+Legitimacy+prosser&ots=hGMZf1txUp&sig=1sqRF-DBwgVD5vICSiM7cPDeCmI#v=onepage&q&f=false>
- Querbach, T., y Arndt, C. (2017). *Política regulatoria en América Latina: Un análisis de la situación actual*. OECD Publishing. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/940ec5c6-es.pdf?expires=1633093488&id=id&accname=guest&checksum=EF21AA5EA2E5A0A8A963D1990EE9F98F>
- Radaelli, C. M., y Meuwese, A. C. M. (2009). *Better Regulation in Europe: Between Public Management and Regulatory Reform*. *Public Administration*, 87(3), 639–654. <https://doi-org.ezproxy.uniandes.edu.co:8443/10.1111/j.1467-9299.2009.01771.x>
- Real Academia Española. (2005). Diccionario Panhispánico de Dudas. *Ombudsman*. <https://www.rae.es/dpd/ombudsman>
- Resolución 18-0540 de 2010: Por la cual se modifica el Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público (RETILAP), se establecen los requisitos de eficiencia mínima y vida útil de las fuentes lumínicas y se dictan otras disposiciones. Ministerio de Minas y Energía. (30 de marzo de 2010).
- Resolución 1049 de 2013: Por la cual se adopta el manual de diseño de cimentaciones superficiales y profundas para carreteras. Ministerio de Transporte. (11 de abril de 2013).
- Resolución 90904 de 2013: Por la cual se amplía la vigencia del Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (RETIE). Ministerio de Minas y Energía. (28 de mayo de 2013).
- Resolución 90708 de 2013: Por la cual se expide el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (RETIE). Ministerio de Minas y Energía. (30 de agosto de 2013).
- Resolución 90795 de 2014: Por la cual se aclara y se corrigen unos yerros en el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (RETIE), establecido mediante Resolución número 90708 de 2013. Ministerio

de Minas y Energía. (25 de julio de 2014).

Resolución 1375 de 2014: Por la cual se actualizan las normas de ensayo de Materiales para Carreteras. Ministerio de Transporte. (26 de mayo de 2014).

Resolución 1376 de 2014: Por la cual se actualizan las Especificaciones Generales de Construcción para Carreteras. Ministerio de Transporte. (26 de mayo de 2014).

Resolución 108 de 2015: Por la cual se actualiza el Código Colombiano de Diseño Sísmico de Puentes y se adopta como Norma Colombiana de Diseño de Puentes CCP-2014. Ministerio de Transporte. (26 de enero de 2015).

Resolución 40492 de 2015: Por la cual se aclaran y corrigen unos yerros en el Anexo General del Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (RETIE), establecido mediante Resolución No. 90708 de 2013. Ministerio de Minas y Energía. (24 de abril de 2015).

Resolución 5594 de 2015: Por la cual se adoptan directrices de técnica normativa para la elaboración y trámite de proyectos de actos administrativos y conceptos en el Ministerio de Salud y Protección Social. Ministerio de Salud y Protección Social. (24 de diciembre de 2015).

Resolución 176 de 2017: Por la cual se establece los términos de publicación de los proyectos de regulación que no llevan la firma del presidente de la República. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (6 de abril de 2017).

Resolución 784 de 2017: Por la cual se reglamenta el plazo y el procedimiento para la publicidad de los proyectos específicos de regulación que sean expedidos con firma del ministro de Comercio, Industria y Turismo. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (28 de abril de 2017).

Resolución 994 de 2017: Por la cual se establece el plazo de publicación de los proyectos específicos de regulación que deba expedir el Ministerio de Transporte. Ministerio de Transporte. (25 de abril de 2017).

Resolución 1012 de 2017: por la cual se establecen los plazos de publicación de proyectos de regulación emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que no requieran la firma del presidente de la República. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (12 de abril de 2017).

Resolución 1046 de 2017: Por la cual se reglamentan los plazos para publicación de proyectos específicos de regulación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se dictan otras disposiciones. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (5 de junio de 2017).

Resolución 11967 de 2017: Por la cual se modifica el artículo 3o de la Resolución número 07651 del 18 de abril de 2017 del Ministerio de Educación Nacional. Ministerio de Educación Nacional. (14 de junio de 2017).

Resolución 2073 de 2017: Por medio de la cual se reglamenta el plazo de publicación de los proyectos de regulación de carácter general y abstracto que profiera el Ministerio del Trabajo. Ministerio del Trabajo. (2 de junio de 2017).

Resolución 40157 de 2017: Por la cual se establece la fecha oficial de entrada en funcionamiento del aplicativo para el cargue de información de dictámenes de inspección de instalaciones eléctricas. Ministerio de Minas y Energía. (1 de marzo de 2017).

Resolución 088 de 2018: Por la cual se expiden los lineamientos para la revisión y trámite de los proyectos de actos administrativos y demás documentos que debe suscribir, sancionar y/o expedir el alcalde mayor;

así como el procedimiento para determinar la vigencia de los decretos, resoluciones, directivas y circulares del alcalde mayor. Secretaría Jurídica Distrital. (28 de septiembre de 2018).

Resolución 410 de 2018: Por la cual se reglamenta el plazo de publicación de los proyectos específicos de regulación. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (31 de octubre de 2018).

Resolución 40908 de 2018: Por la cual se decide la permanencia del Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (RETIÉ). Ministerio de Minas y Energía. (5 de septiembre de 2018).

Resolución 41291 de 2018: Por la cual se amplía la vigencia de los certificados de competencias expedidos de acuerdo al numeral 32.1.3 del Anexo General del Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (RETIÉ), adoptado mediante la Resolución 90708 de 2013. Ministerio de Minas y Energía. (21 de diciembre de 2018).

Resolución 5404 de 2018: Por la cual se modifica la Sección 1, del Capítulo 2, del Título VIII y el Anexo 8.1 del Título de Anexos de la Resolución CRC 5050 de 2016. Comisión de Regulación de Comunicaciones. (16 de julio de 2018).

Resolución 005 de 2019: Por la cual se modifica transitoriamente el numeral 1.1.18 del numeral 1.1 del artículo 1 de la Resolución 088 de 2018. Secretaría Jurídica Distrital. (21 de enero de 2019).

Resolución 5890 de 2020: Por medio de la cual se da cumplimiento a lo previsto en el Numeral 5 del Artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el Artículo 19 de la Ley 1978 de 2012 se modifican algunas condiciones de acceso, uso y remuneración para la utilización de la infraestructura del sector de energía eléctrica en el despliegue de redes o la prestación de servicios de telecomunicaciones contenidas en el Capítulo 11 del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, y se dictan otras disposiciones. Comisión de Regulación de Comunicaciones. (24 de enero de 2020).

Resolución 079 de 2021: Por la cual se modifica el numeral 1.4 de la Resolución 088 de 2018 “Por la cual se expiden los lineamientos para la revisión y trámite de los proyectos de actos administrativos y demás documentos que debe suscribir, sancionar y/o expedir el alcalde mayor; así como el procedimiento para determinar la vigencia de los decretos, resoluciones, directivas y circulares del alcalde mayor. Secretaría Jurídica Distrital. (22 de abril de 2021).

Roseth, B., Reyes, A., y Santiso, C. (2018). Wait No More: Citizens, Red Tape, and Digital Government. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Wait-No-More-Citizens-Red-Tape-and-Digital-Government.pdf>

Sanabria-Pulido, P. y Rubaii N. (2020). *Policy Analysis in Colombia*. Policy Press. Bristol University Press.

Santofimio Gamboa, J. O. (2003). Tratado de derechos administrativo (3ª ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Secretaría de Economía del Gobierno de México (2018). ¿Sabes qué es la regulación? <https://www.gob.mx/se/articulos/sabes-que-es-la-regulacion-153584>

Secretaría Distrital de Hábitat. (s.f.). Ventanilla Única de la Construcción. <https://vuc.habitatbogota.gov.co/tramites/tramites-por-entidad>

Secretaría Distrital de Planeación. (2022). Inició el proceso de reglamentación concertada del POT con el gremio constructor. [Comunicado de prensa]. <https://planeacionbogota.gov.co/node/27992>

Secretaría Distrital de Planeación. (s.f.). Listado de actos administrativos reglamentarios y modificatorios

vigentes de las UPZ. https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/listado_upz_consol_mi_0.xlsx

The United Nations Development Programme, UNDP. (2012). *Institutional and Contextual Analysis Guidance Notes*. New York: United Nations Development Programme. <https://www.undp.org/library/institutional-and-context-analysis-guidance-note>

Thornton, S. (2014). Regulatory Reform in Chicago: A Discussion on Innovation. <https://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/regulatory-reform-in-chicago-a-discussion-on-innovation-427>

7. Anexos

Anexo 1. Funciones regulatorias de entidades distritales

Tabla 8. Funciones regulatorias de entidades distritales

Entidad	Facultad regulatoria	Sustento jurídico
Secretaría Distrital de Planeación	“(…) orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas y la planeación territorial (…)”.	Artículo 73, acuerdo 257 del 2006.
	“a. Formular, orientar y coordinar las políticas de planeación del desarrollo territorial”.	Literal A, artículo 73, acuerdo 257 del 2006.
	“c. Coordinar la elaboración, reglamentación, ejecución y evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial”.	Literal C, artículo 73, acuerdo 257 del 2006.
	“d. Adelantar las funciones de regulación del uso del suelo, de conformidad con la normativa que expida el Concejo Distrital y en concordancia con la normatividad nacional”.	Literal D, artículo 73, acuerdo 257 del 2006.
Secretaría Distrital de Hábitat	“(…) formular las políticas de gestión del territorio urbano y rural en orden a aumentar la productividad del suelo urbano, garantizar el desarrollo integral de los asentamientos y de las operaciones y actuaciones urbanas integrales, facilitar el acceso de la población a una vivienda digna y articular los objetivos sociales económicos de ordenamiento territorial (…)”.	Artículo 115, acuerdo 257 del 2006.
	“a. Elaborar la política de gestión integral del hábitat en articulación con las secretarías de Planeación y del Ambiente, y de conformidad con el POT y el Plan de Desarrollo Distrital”.	Literal A, artículo 115, acuerdo 257 del 2006.
	“b. Formular las políticas y planes de promoción y gestión de proyectos de renovación urbana, el mejoramiento integral de los asentamientos, los reasentamientos humanos en condiciones dignas, el mejoramiento de vivienda, la producción de vivienda nueva de interés social y la titulación de predios en asentamientos de vivienda de interés social”.	Literal B, artículo 115, acuerdo 257 de 2006.
	“c. Promover la oferta del suelo urbanizado y el apoyo y asistencia técnicas, así como el acceso a materiales de construcción a bajo costo”.	Literal C, artículo 115, acuerdo 257 de 2006.
	“d. Gestionar y ejecutar directamente o a través de las entidades adscritas y vinculadas las operaciones estructurantes definidas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y demás actuaciones urbanísticas”.	Literal D, Artículo 115, Acuerdo 257 de 2006.

Entidad	Facultad regulatoria	Sustento jurídico
	“e. Formular la política y diseñar los instrumentos para la financiación del hábitat, en planes de renovación urbana, mejoramiento integral de los asentamientos, los subsidios a la demanda y la titulación de predios en asentamientos de vivienda de interés social”.	Literal E, artículo 115, acuerdo 257 de 2006.
	“f. Orientar, promover y coordinar las políticas y acciones para la prestación eficiente, bajo adecuados estándares de calidad y cobertura de los servicios públicos domiciliarios, en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de Desarrollo y el Plan de Gestión Ambiental, y velar por su cumplimiento”.	Literal F, artículo 115, acuerdo 257 de 2006.
	“g. Formular la política y diseñar los instrumentos para la cofinanciación del hábitat, entre otros sectores y actores con el nivel nacional, las alcaldías locales, los inversionistas privados, nacionales y extranjeros, las comunidades, las organizaciones no gubernamentales ONG y las organizaciones populares de vivienda (OPV), en planes de renovación urbana, mejoramiento integral de los asentamientos subnormales, producción de vivienda nueva de interés social y titulación de predios en asentamientos de vivienda de interés social”.	Literal G, artículo 115, acuerdo 257 de 2006.
	“m. Controlar, vigilar e inspeccionar la enajenación y arriendo de viviendas para proteger a sus adquirentes”.	Literal M, artículo 115, acuerdo 257 de 2006.
	“n. Participar en la elaboración y en la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial, en la articulación del Distrito Capital con el ámbito regional para la formulación de las políticas y planes de desarrollo conjunto, y en las políticas y planes de desarrollo urbano del distrito capital”.	Literal N, artículo 115, acuerdo 257 de 2006.
	“ñ. Formular conjuntamente con la Secretaría Distrital de Planeación y con la Secretaría del Ambiente, la política de ecourbanismo y promover y coordinar su ejecución”.	Literal Ñ, artículo 115, acuerdo 257 de 2006.
Secretaría Distrital de Ambiente	“(…) orientar y liderar la formulación de políticas ambientales y de aprovechamiento sostenible de los recursos ambientales y del suelo (…)”.	Artículo 103, acuerdo 257 de 2006.
	“(…) preservar la diversidad e integridad del ambiente, el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales distritales y la conservación del sistema de áreas protegidas (…)”.	
	“m. Dirigir el diseño, implementación y seguimiento de planes, programas y proyectos ambientales relacionados con la planificación urbanística del distrito capital”.	Literal M, artículo 103, acuerdo 257 de 2006.
	“u. Trazar los lineamientos de conformidad con el plan de desarrollo, el plan de ordenamiento territorial y el plan de gestión ambiental, en las siguientes materias:	Literal U, artículo 103, acuerdo 257 de 2006.

Entidad	Facultad regulatoria	Sustento jurídico
Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático	1. La elaboración de normas referidas al ordenamiento territorial y las regulaciones en el uso del suelo urbano y rural. 2. La formulación, ejecución de planes, programas y proyectos tendientes a garantizar la sostenibilidad ambiental del distrito capital y de la región. 3. La elaboración, regulación y ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial”.	Literal B, artículo 11, acuerdo 546 de 2013.
	“El Idiger será la entidad coordinadora del SDGR-CC y tendrá como funciones: (...) b. Actuar como autoridad técnica distrital, en materia de la gestión de riesgos a la que se refiere el presente cuerdo”.	Literal C, artículo 11, acuerdo 546 de 2013.
	“c. Velar por la ejecución y continuidad de los procesos de la gestión de riesgos que incluye conocimiento de riesgos, reducción de riesgos y manejo de situaciones de emergencia, calamidad y/o desastre”.	Literal F, artículo 11, acuerdo 546 de 2013.
Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte	“(…) orientar y liderar la formulación concertada de políticas, planes y programas en los campos (...) patrimonial (...) en coordinación con la Secretaría Distrital de Planeación y con la participación de las entidades a ella adscritas y vinculadas y la sociedad civil”.	Artículo 94, Acuerdo 257 de 2006.
	“b. Diseñar estrategias de divulgación y conservación del patrimonio cultural tangible e intangible”.	Literal B, artículo 94, acuerdo 257 de 2006.
	“i. Coordinar la ejecución de las políticas, planes y programas en los campos cultural, patrimonial, recreativo y del deporte que desarrollen las entidades adscritas y vinculadas y las localidades”.	Literal I, artículo 94, acuerdo 257 de 2006.
	“q. Formular, ejecutar y coordinar con la Secretaría Ambiental, los programas, proyectos y acciones para la conservación, preservación y recuperación del componente de la estructura ecológica principal parques urbanos”.	Literal Q, artículo 94, acuerdo 257 de 2006.
Instituto Distrital de Patrimonio Cultural	“(…) protección, intervención, investigación, promoción y divulgación del patrimonio cultural tangible e intangible y de los bienes de interés cultural del distrito capital”.	Artículo 95, acuerdo 257 del 2006.
	“b. Dirigir y supervisar el cumplimiento de las normas urbanísticas y arquitectónicas de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá en lo concerniente a los bienes de interés cultural del orden distrital, declarados o no como tales”.	Literal B, artículo 95, acuerdo 257 del 2006.
Secretaría Distrital de Movilidad	“(…) orientar y liderar la formulación de las políticas del sistema de movilidad para atender los requerimientos de desplazamiento de pasajeros y de carga en la zona	Artículo 108, acuerdo 257 del 2006.

Entidad	Facultad regulatoria	Sustento jurídico
	urbana, tanto vehicular como peatonal y de su expansión en el área rural del distrito capital en el marco de la interconexión del distrito capital con la red de ciudades de la región central, con el país y con el exterior”.	
	“j. Participar en la elaboración, regulación y ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial; en la articulación del distrito capital con el ámbito regional para la formulación de las políticas y planes de desarrollo conjuntos, y en las políticas y planes de desarrollo urbano del distrito capital”.	Literal J, artículo 108, acuerdo 257 del 2006.
	“Parágrafo. (...) la función de la Secretaría Distrital de Movilidad relacionada con ejecutar las políticas del sistema de movilidad en el componente de tránsito, para atender los requerimientos de organización, vigilancia y control del desplazamiento de pasajeros y de carga, y de regulación y control del transporte público individual, transporte privado, transporte en bicicleta, motos y transporte de tracción animal será organizada como una dependencia interna de la Secretaría de Movilidad con autonomía administrativa y financiera. La dependencia interna con autonomía administrativa y financiera tendrá, entre otras, las siguientes funciones, bajo la orientación del secretario de Movilidad: (...) J. Aplicar las medidas de control en cuanto a la regulación del parqueo público y el estacionamiento en vías y espacios públicos, cumpliendo con lo establecido en el POT y en el Plan Maestro de Movilidad”.	Literal J, parágrafo, artículo 108, acuerdo 257 de 2008.

Fuente: elaboración propia a partir de las normas referenciadas

Anexo 2. Trámites del sector de la construcción ante entidades distritales

Tabla 9. Resumen trámites sector construcción

Entidad	Trámite	Descripción	Sustento normativo ^[1]
Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público	Incorporación y entrega de las áreas de cesión a favor del municipio	Transferir a favor del municipio por parte del urbanizador responsable y/o propietario de un proyecto urbanístico, la propiedad de las zonas de cesión obligatoria y gratuita de conformidad con los planos y resoluciones aprobadas para el respectivo proyecto urbanístico o desarrollo legalizado por la autoridad urbanística correspondiente.	Ley 9 de 1989 Ley 388 de 1997, modificada por la Ley 810 de 2003.
	Titulación de zonas de cesión al	Transferir a favor del distrito capital (Departamento	Acuerdo 18 de 1999 Decreto (distrital) 845 de 2019, artículo 27 y siguientes. Ley 9 de 1989

	distrito capital	Administrativo de la Defensoría del Espacio Público), la propiedad de las zonas de cesión obligatoria y gratuita de conformidad con los planos y resoluciones aprobadas por la autoridad urbanística correspondiente, para el respectivo proyecto urbanístico o desarrollo legalizado.	Ley 388 de 1997, modificada por la Ley 810 de 2003. Acuerdo 18 de 1999 Decreto (distrital) 845 de 2019, artículo 27 y siguientes.
Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano	Cumplimiento de la obligación VIS-VIP a través de compensación económica	Dar cumplimiento de la obligación urbanística que sujeta a los propietarios del suelo, constructores o promotores de vivienda dispuestos a desarrollar proyectos en suelo objeto de tratamientos urbanísticos de desarrollo y de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo, a destinar un porcentaje de área útil a vivienda de interés social o vivienda de interés prioritario.	Decreto (nacional) 1077 de 2015, libro 2, parte 2, título 2, capítulo 1, sección 5, subsección 3. Acuerdo 643 de 2016, artículo 4, numeral 2. Decreto (distrital) 327 de 2004, artículo 42, literal C. Decreto (distrital) 221 de 2020 Resolución 520 de 2019 de la Empresa de Renovación Urbana Resolución 089 de 2021 de la Empresa de Renovación Urbana.
Instituto de Desarrollo Urbano	Intervención de urbanizadores y/o terceros	Realizar el seguimiento y acompañamiento técnico a la elaboración de los estudios y diseños, a la ejecución y al recibo de las obras y proyectos de infraestructura vial y espacio público, que realizan los urbanizadores y/o terceros (públicos o privados), en cumplimiento de: a) las obligaciones establecidas en una licencia de urbanismo y sus modalidades y que se traducen en áreas de cesión obligatoria; y b) las obligaciones definidas en los instrumentos de planeación y movilidad que implican la intervención de la infraestructura y el espacio público existente. El seguimiento se realiza a cada una de las etapas del proyecto (estudios y diseños, ejecución de obras y recibo de obras), basados en un enfoque de entrega y aceptación de productos desde cada uno de los componentes técnicos especializados del proyecto que sean aplicables	Decreto (nacional) 1077 de 2015, libro 2, parte 2, títulos 2 y 3. Decreto (distrital) 222 del 2019 Decreto (distrital) 845 del 2019.
	Licencia de excavación	Autorización previa para intervenir con excavaciones el espacio público para la construcción, rehabilitación, reparación, sustitución, modificación y/o ampliación de instalaciones y redes para la provisión de servicios públicos domiciliarios, semaforización y de	Ley 142 de 1994, artículos 25, 26, 28 y 57. Decreto (nacional) 1077 de 2015, artículo 2.2.6.1.2.3.6. Decreto (distrital) 190 de 2004, artículo 186.

		telecomunicaciones, así como el recibo de la obra del espacio público intervenido.	
	Pago compensatorio de estacionamientos	Pagar la contribución que deben realizar los interesados en obtener una licencia de construcción cuando no se cumple con el requisito de cupos de parqueaderos calculados por la curaduría urbana.	Decreto (distrital) 323 de 2004, modificado por el decreto (distrital) 328 de 2013. Decreto (distrital) 555 de 2021, artículos 390a y 556
Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático	Concepto técnico para licencias de urbanización y construcción en zonas de amenazas y/o riesgo	Verificación sobre el cumplimiento de los términos de referencia establecidos para la ejecución de los estudios detallados de amenaza y riesgo por movimientos en masa previo a la expedición de la licencia de urbanismo; para lo cual la entidad emite un concepto técnico en el que se resume dicha verificación	Decreto (distrital) 555 de 2021. Resolución 227 de 2006 de la Secretaría Distrital de Gobierno, modificada por la resolución 110 de 2014 de la Secretaría Distrital de Gobierno
Instituto Distrital de Patrimonio Cultural	Autorización para la aprobación de proyectos de intervención en bienes muebles de interés cultural de carácter nacional	Obtener la aprobación para la explotación del suelo e intervención de un bien mueble de interés cultural y de carácter nacional.	Ley 397 del 1997, artículos 6 y 11, modificados por la Ley 1185 del 2008 y por el Decreto Ley 019 del 2012. Decreto (nacional) 763 del 2009. Decreto (nacional) 1469 del 2010. Decreto (distrital) 560 del 2018.
Instituto Distrital de Recreación y Deporte	Aprobación proyecto específico de zonas de cesión para parques y equipamientos producto de un desarrollo urbanístico	Obtener constancia del Instituto Distrital de Recreación y Deportes (IDRD), donde se exprese que las obras de construcción, adecuación y dotación de los parques se encuentran conformes con el proyecto o esquema que hace parte de la licencia de urbanismo o licencia integral en virtud de la titularización de las mismas ante el distrito capital.	Ley 9 del 1989. Ley 388 del 1997. Decreto (nacional) 1077 del 2015, artículo 2.2.6.1.1.4., modificado por el decreto (nacional) 2218 de 2015, y artículo 2.2.6.1.4.5. Decreto (distrital) 190 de 2004, artículos 252 a 260. Decreto (distrital) 845 del 2019.
	Liquidación y recaudo pago fondo compensatorio de cesiones públicas para parques y equipamientos	Obtener la liquidación para el pago compensatorio de zonas de cesión para parques y equipamientos, la liquidación de pago para la obtención de mayor edificabilidad (según decretos distritales 323 y 327 del 2004), o la liquidación de pago para la compensación de zonas de cesión para parques y equipamientos del tratamiento de renovación urbana (según los decretos distritales 562 del 2014, 621 del 2016 y 804 del 2018) en contraprestación de los beneficios de edificabilidad adicional otorgados.	Decreto (distrital) 323 de 2004, modificado por el Decreto (distrital) 328 de 2013. Decreto (distrital) 327 de 2004, artículos 44 y 45. Decreto (distrital) 079 de 2016. Resolución 753 de 2015 del Instituto Distrital de Recreación y Deporte.

Jardín Botánico de Bogotá José Celestino Mutis	Revisión y aprobación de los diseños paisajísticos del arbolado y la jardinería en el espacio público de la ciudad de Bogotá D.C.	Revisión y aprobación de los diseños paisajísticos del arbolado y la jardinería en el espacio público de la ciudad de Bogotá D.C.	<u>Ley 2811 de 1974, artículo 104.</u> <u>Ley 99 de 1993, artículo 65.</u> <u>Resolución 6563 de 2011 de la Secretaría Distrital de Ambiente.</u> <u>Resolución 453 de 2020 del Jardín Botánico de Bogotá</u>
Secretaría Distrital de Ambiente	Clasificación de impacto ambiental para trámite de licencias de construcción en el distrito capital	Concepto que emite la autoridad ambiental competente en los siguientes casos: cuando una industria tramita ante la Curaduría Urbana la licencia de construcción y se requiere determinar el grado de impacto ambiental a generar de acuerdo al tipo de actividad y la operación de la misma, o cuando los usos industriales localizados en áreas de actividad diferentes de las industriales y esté condicionada o restringida la actividad industrial por efectos de uso de suelo	<u>Resolución 5589 de 2011 de la Secretaría Distrital de Ambiente, modificada por la resolución 288 del 2012.</u> <u>Resolución 2634 del 2019 de la Secretaría Distrital de Ambiente.</u>
	Permiso de ocupación de cauces, playas y lechos	Autorización permanente o transitoria para la construcción de obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua.	<u>Ley 99 de 1993.</u> <u>Resolución 1280 del 2010 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</u> <u>Resolución 5589 del 2011 de la Secretaría Distrital de Ambiente, modificada por la resolución 288 del 2012.</u>
	Permiso o autorización para aprovechamiento forestal de árboles aislados	Obtener el derecho para talar, trasplantar o aprovechar árboles aislados de bosques naturales o plantados, localizados en terrenos de dominio público o en predios de propiedad privada, que se encuentren caídos o muertos por causas naturales; o que por razones de orden sanitario, de ubicación y/o por daños mecánicos estén causando perjuicio a estabilidad de los suelos, a canales de aguas, andenes, calles, obras de infraestructura o edificaciones.	<u>Ley 99 de 1993.</u> <u>Resolución 5589 del 2011 de la Secretaría Distrital de Ambiente, modificada por la resolución 288 de 2012.</u> <u>Acuerdo 327 del 2008.</u> <u>Decreto (distrital) 531 del 2010.</u> <u>Resolución 7132 del 2011 de la Secretaría Distrital de Ambiente.</u>
	Plan de manejo de restauración y recuperación ambiental	Obtener la aprobación de las estrategias, acciones y técnicas aplicables a las zonas intervenidas por la minería con el fin de corregir, mitigar, y compensar los impactos y efectos ambientales ocasionados, que permitan adecuar las áreas hacia un cierre definitivo y uso postminería.	<u>Ley 99 de 1993.</u> <u>Resolución 222 de 1994 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, artículos 6 y 8, modificados por la resolución 249 de 1994 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</u> <u>Resolución 1197 del 2004 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, artículos 4 a</u>

			7. Resolución 1280 del 2010 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Resolución 5589 del 2011 de la Secretaría Distrital de Ambiente, modificada por la Resolución 288 del 2012.
	Registro de la publicidad exterior visual	Inscribir el medio masivo de comunicación destinado a informar o llamar la atención del público a través de elementos visuales como leyendas, inscripciones, dibujos, fotografías, signos o similares, visibles desde las vías de uso o dominio público, bien sean peatonales o vehiculares, terrestres, fluviales, marítimas o aéreas.	Ley 140 de 1994. Decreto (distrital) 959 del 2000. Decreto (distrital) 506 del 2003. Resolución 931 del 2008 de la Secretaría Distrital de Ambiente. Resolución 5572 del 2009 de la Secretaría Distrital de Ambiente.
Secretaría Distrital de Hacienda	Impuesto de delineación urbana	Declaración y pago que se realiza cuando existe una construcción nueva o refacción de las existentes.	Ley 97 de 1913. Decreto Ley 807 de 1993. Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 158. Decreto (nacional) 1333 de 1986, artículo 233. Acuerdo 352 del 2008. Resolución 1452 del 2009 de la Secretaría Distrital de Planeación
Secretaría Distrital de Movilidad	Plan de manejo de tránsito	Mitigar el impacto generado por las obras que se desarrollan en las vías públicas o en las zonas aledañas a estas, con el propósito de brindar un ambiente seguro, limpio, ágil y cómodo a los conductores, pasajeros, peatones, personal de la obra y vecinos del lugar, bajo el cumplimiento de las normas establecidas para la regulación del tránsito	Ley 769 del 2022, artículo 101. Ley 1383 del 2010. Ley 1801 del 2016. Decreto (nacional) 1077 del 2015, artículo 2.2.6.1.2.1.7. Acuerdo 79 del 2003. Decreto (distrital) 840 del 2019. Resolución 18264 del 2014 del Instituto de Desarrollo Urbano. Resolución 081 del 2014 de la Secretaría Distrital de Movilidad.
	Revisión y aprobación de estudios de tránsito	Obtener el concepto de viabilidad de los estudios de tránsito por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad, para ejecutar los dos tipos de proyectos permitidos en la ciudad de Bogotá.	Ley 769 de 2022, artículo 101. Decreto (nacional) 1077 de 2015, artículo 2.2.6.1.2.1.7. Decreto (distrital) 555 de 2021, artículo 250.

	Verificación técnica de la señalización implementada	En proceso de inscripción en el SUIT	En proceso de inscripción en el SUIT
Secretaría Distrital de Planeación	Licencia de intervención del espacio público	Autorización previa para intervenir bienes de uso público incluidos en el espacio público, de conformidad con las normas urbanísticas adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial y en los instrumentos que lo desarrollen y complementen.	Ley 9 de 1989. Ley 142 de 1994, artículo 26. Ley 388 de 1997, artículo 99, numeral 1, modificado por la Ley 1796 del 2016 y subsiguientes. Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 165. Decreto (nacional) 1504 de 1998, artículos 20 y 27. Decreto (nacional) 1077 del 2015, libro 2, parte 2, título 6, capítulo 1. Resolución 462 del 2017 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Acuerdo 79 del 2003.
Secretaría Distrital del Hábitat	Radicación de documentos para adelantar actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda	Habilitación que se le otorga a los interesados en promocionar, anunciar y/o desarrollar planes de vivienda para ejercer las actividades de transferencia de dominio a título oneroso.	Ley 66 de 1968, modificada por el Decreto Ley 2610 de 1979. Decreto Ley 078 de 1987. Ley 962 de 2005, artículo 71, modificado por el Decreto Ley 019 del 2012, artículo 185. Decreto (nacional) 2180 del 2006. Resolución 927 del 2021 de la Secretaría Distrital del Hábitat.
	Registro de actividades relacionadas con la enajenación de inmuebles destinados a vivienda	Registrar actividades de enajenación de cinco o más inmuebles destinados a vivienda.	Ley 66 de 1968, modificada por el Decreto Ley 2610 de 1979. Decreto Ley 078 de 1987. Decreto 2391 de 1989, artículo 7. Resolución 927 del 2021 de la Secretaría Distrital del Hábitat.
Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital	Asignación de nomenclatura	Obtener el número de identificación único de los bienes raíces que se encuentren dentro de la jurisdicción.	Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012. Resolución 070 del 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, modificada por la resolución 1055 del 2012 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi Resolución 073 de 2020 de la Unidad

Certificado de cabida y linderos	Documento gráfico georreferenciado por medio del cual la autoridad catastral hace constar el área de terreno y los linderos de un predio inscrito en la base de datos catastral, previa verificación de la descripción de linderos contenidos en los títulos de dominio y de acuerdo con la realidad física del predio.	Administrativa Especial de Catastro Distrital. Decreto (nacional) 3496 de 1983. Resolución 1149 del 2021 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Resolución 2314 del 2019 de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. Resolución 073 del 2020 de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.
Englobe o desenglobe de dos o más predios	Registro de las modificaciones que ocurran en los linderos de los predios ya sea por una acción de agregación (englobe) o segregación (desenglobe) sin estar condicionado al cambio de propietario o poseedor.	Decreto (nacional) 1170 del 2015, libro 2, parte 2, título 2, capítulo 2. Resolución 1149 del 2021 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Resolución 070 del 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, modificada por la Resolución 1055 del 2012 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Resolución 073 del 2020 de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.
Incorporación, actualización, corrección y modificación cartográfica de levantamientos topográficos	Incorporación, actualización, modificación o corrección en la base de datos predial catastral de Bogotá de los planos topográficos, de ser aprobados se disponen en la base de datos geográfica de la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) para ser tenidos en cuenta en procesos urbanísticos.	Decreto (nacional) 3496 de 1983. Resolución 1149 del 2021 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Decreto (distrital) 327 del 2004. Decreto (distrital) 178 del 2010. Resolución 073 del 2020 de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.
Aprobación de estudios fotométricos para proyectos de alumbrado público	Evaluación y aprobación de la viabilidad de los proyectos de expansión de alumbrado público con el fin de garantizar la eficacia lumínica, flujo luminoso, características fotométricas, reproducción cromática, temperatura del color de la fuente, duración y vida útil de la fuente, tipo y características de la luminaria, todo esto acorde con las actividades y objetivos de uso de los espacios a iluminar; así como de consideraciones arquitectónicas, ambientales y económicas.	Resolución 180540 del 2010 del Ministerio de Minas y Energía. Decreto (distrital) 500 del 2003.
Certificado de incorporación de la infraestructura al sistema de	Entregar las zonas de cesión establecidas en las licencias de urbanización debidamente dotadas con la	Decreto (nacional) 1077 de 2015, artículo 2.2.6.1.4.7., modificado por el decreto 943 del

alumbrado público en zonas de cesión ubicados en Bogotá D.C

infraestructura del servicio de alumbrado público, dando cumplimiento a las normas técnicas aplicables y reglamentos vigentes.

2018.
Decreto (distrital) 845 de 2019.
Resolución 860 del 2018 de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.

Fuente: elaboración propia a partir de la información de la Ventanilla Única de la Construcción (Secretaría de Hábitat, s.f.) y el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT) (Departamento Administrativo de la Función Pública, s.f.).

Nota: [1] del sustento normativo referenciado por las fuentes se hizo una revisión y depuración de aquellas normas que, aunque enmarcan el tema, no se refieren ni definen el trámite.

Documentos de trabajo es una publicación periódica de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, que tiene como objetivo la difusión de investigaciones en curso relacionadas con asuntos públicos de diversa índole. Los trabajos que se incluyen en la serie se caracterizan por su interdisciplinariedad y la rigurosidad de su análisis, y pretenden fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la aplicación y la formulación de políticas públicas.

gobierno.uniandes.edu.co

     | GobiernoUAndes