DECRETO 1345 DE 2010

(abril 23)

D.O. 47.693, abril 27 de 2010

por el cual se establecen directrices de técnica normativa.

Nota: Ver Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política y el artículo 56 de la Ley 489 de 1998, y

CONSIDERANDO:

Que para facilitar la elaboración y revisión de los decretos y resoluciones antes de su expedición, es necesario adoptar directrices de técnica legislativa que faciliten la labor de los servidores públicos encargados de esas funciones;

Que se deben establecer reglas y tipologías documentales para garantizar la uniformidad, continuidad y adecuada presentación de los decretos y resoluciones;

Que es igualmente necesario dejar constancia de los antecedentes que justifican la expedición de decretos y resoluciones, y asegurar su conservación, recuperación y archivo;

Que para todos estos efectos se ha consultado a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. Por medio del presente decreto se establecen directrices de técnica normativa para la elaboración de proyectos de decretos y resoluciones. (Nota: Ver artículo 2.1.2.1. del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.).

Artículo 2°. Finalidad. Las directrices de técnica normativa previstas en este decreto, tienen como finalidad racionalizar la expedición de decretos y resoluciones, dotar de seguridad jurídica a los destinatarios, evitar la dispersión y proliferación normativa y optimizar los recursos físicos y humanos utilizados para esa actividad, con el propósito de construir un ordenamiento jurídico eficaz, coherente y estructurado a partir de preceptos normativos correctamente formulados. (Nota: Ver artículo 2.1.2.1. del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.).

Artículo 3°. Ámbito de aplicación. El presente decreto se aplica a los ministerios y departamentos administrativos que en razón de sus funciones deben preparar proyectos de decreto y resolución para la firma del Presidente de la República, salvo cuando se trate de la expedición de actos discrecionales y de ejecución.

A las demás entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, solamente les será aplicable en los términos del artículo 17 del presente decreto.

Nota, artículo 3º: Ver artículo 2.1.2.3. del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.

Artículo 4°. Supremacía constitucional, reserva legal y jerarquía normativa. En la elaboración de decretos y resoluciones de carácter general que sean sometidos a consideración del Presidente de la República, deberán observar la Constitución y la ley, así como los principios que rigen la función administrativa.

Las dependencias encargadas de elaborar los respectivos proyectos deberán tener en cuenta que a través de dichos actos no pueden regular materias reservadas por la Constitución a la ley, ni infringir normas de rango superior al que se va a expedir.

Nota, artículo 4º: Ver artículo 2.1.2.4. del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.

Artículo 5°. Memoria justificativa. Los proyectos de decreto y resolución proyectados para la firma del Presidente de la República, deberán remitirse a la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República acompañados de una memoria justificativa que contenga:

1. Los antecedentes y las razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición.

2. El ámbito de aplicación del respectivo acto y los sujetos a quienes va dirigido.

3. La viabilidad jurídica, que deberá contar con el visto bueno de la oficina jurídica de la entidad o la dependencia que haga sus veces.

4. Impacto económico, si fuere el caso, el cual deberá señalar el costo o ahorro, de la implementación del respectivo acto.

5. Disponibilidad presupuestal, si fuere del caso.

6. De ser necesario, impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. El cumplimiento de los requisitos de consulta y publicidad previstos en los artículos 9° y 10 del presente decreto, cuando haya lugar a ello.

8. Cualquier otro aspecto que la entidad remitente considere relevante o de importancia

para la adopción de la decisión.

Cuando el proyecto no requiera alguno de los aspectos antes señalados, así deberá explicarse en la respectiva memoria. Si por la Constitución o la ley existen documentos sometidos a reserva, esta deberá mantenerse.

Nota, artículo 5º: Ver artículo 2.1.2.5. del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.

Artículo 6°. Contenido de la memoria justificativa en lo relativo a la viabilidad jurídica. La viabilidad jurídica deberá incluir los siguientes aspectos:

1. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto.

2. La vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.

3. Las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce con la expedición del respectivo acto.

Nota, artículo 6º: Ver artículo 2.1.2.6. del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.

Artículo 7°. Deber de coordinación. Cuando el respectivo proyecto tenga impacto o comprenda materias propias de ministerios o departamentos administrativos diferentes al que ha tomado la iniciativa de elaboración, este deberá ponerlo en conocimiento de aquellos y coordinar lo pertinente para que el texto remitido a la firma del Presidente de la República se encuentre debidamente conciliado y refleje una visión integral y coherente.

Si el proyecto no puede ser conciliado entre las respectivas entidades y organismos se informará así a la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la

República, para que bajo su coordinación se defina el correspondiente contenido.

Nota, artículo 7º: Ver artículo 2.1.2.7. del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.

Artículo 8°. Racionalización, regulación integral y seguridad jurídica. Cuando se vaya a reglamentar una materia o a modificar una reglamentación vigente se deberá evitar la dispersión y proliferación normativa. Por tanto, el Ministerio o Departamento Administrativo responsable de elaborar el respectivo proyecto verificará que se incluyan todos los aspectos necesarios para evitar modificaciones o correcciones posteriores que hubieran podido preverse.

En caso de que dentro del año inmediatamente anterior ya se hubiere reglamentado la misma materia, la memoria justificativa deberá contemplar, además de lo señalado en los artículos 5° y 6° del presente decreto, la explicación de las razones para expedir el nuevo decreto o resolución y el impacto que ello tendrá en la seguridad jurídica.

Nota, artículo 8º: Ver artículo 2.1.2.8. del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.

Artículo 9°. Deber de consultar. Cuando la Constitución y la ley así lo ordenen, deberán realizarse las consultas en ellas señaladas, caso en el cual a la memoria justificativa deberá anexarse la constancia que acredite que se ha cumplido dicho trámite. (Nota: Ver artículo 2.1.2.9. del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.).

Artículo 10. Publicidad. Cuando de conformidad con la ley, deba someterse a consideración del público la información sobre proyectos específicos de regulación antes de su expedición, a la memoria justificativa se anexará también la constancia del cumplimiento de esa obligación y se incluirá el resultado de la evaluación de las observaciones ciudadanas que

se hubieren presentado.

Sin perjuicio del uso de los demás medios que se consideren necesarios para dar a conocer el proyecto a los sectores interesados, este deberá estar disponible en la sede electrónica de la respectiva entidad.

Nota, artículo 10: Ver artículo 2.1.2.10. del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.

Artículo 11. Deber de claridad y coherencia. La redacción del proyecto deberá caracterizarse por su claridad, precisión, sencillez y coherencia, en forma tal que no exista ambigüedad ni contradicciones. (Nota: Ver artículo 2.1.2.11. del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.).

Artículo 12. Estructura del proyecto. Los proyectos de decreto o resolución deberán tener la siguiente estructura:

1. Encabezado: Contendrá la denominación del acto (decreto o resolución) y el espacio suficiente para su numeración y fecha (día, mes, año).

2. Epígrafe del decreto o resolución: Corresponderá al resumen fiel de las materias reguladas.

3. Competencia: Identificará expresamente la atribución constitucional y la facultad legal que otorga la competencia para expedir el acto.

4. Parte considerativa o motiva: Contendrá una breve explicación de los antecedentes y necesidades que justifican la expedición del acto.

5. Parte dispositiva: Corresponderá a la parte resolutiva del acto.

6. Derogatorias: Indicará las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas.

7. Vigencia: Señalará a partir de qué momento entrará en vigencia el acto, que en ningún caso podrá ser anterior a la fecha de su expedición, comunicación o publicación.

8. Antefirma del Ministro o Director de Departamento Administrativo y firma.

Nota, artículo 12: Ver artículo 2.1.2.12. del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.

Artículo 13. Devolución de proyecto. Salvo casos de urgencia o necesidad debidamente justificados, o en los eventos de estados de excepción, el proyecto que no cumpla las directrices de técnica normativa previstas en este decreto y en el "Manual para la elaboración de textos normativos – proyectos de decreto y resolución", será devuelto por la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República a la dependencia que lo elaboró para que se hagan los ajustes o adicione la información requerida. (Nota: Ver artículo 2.1.2.13. del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.).

Artículo 14. Archivo. De acuerdo con el artículo 4° de la Ley 594 de 2000 y demás normas que la modifiquen o sustituyan, los antecedentes y memorias utilizados en la elaboración de los proyectos de decreto o resolución deberán ser archivados en la entidad que los proyectó con el fin de disponer de documentación organizada que permita la recuperación de la información institucional, su uso en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia normativa de las decisiones adoptadas. (Nota: Ver artículo 2.1.2.14. del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.).

Artículo 15. Parámetros documentales. Para la expedición de los actos a que se refiere este decreto, se seguirán los parámetros documentales señalados en el "Manual para la

elaboración de textos normativos – proyectos de decreto y resolución" que se indica en el siguiente artículo.

Los ministerios y departamentos administrativos adoptarán el modelo documental que deba utilizarse en todos sus actos y por las entidades adscritas o vinculadas, con el fin de cumplir los propósitos de este decreto.

Nota, artículo 15: Ver artículo 2.1.2.15. del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.

Artículo 16. Manual para la elaboración de textos normativos – proyectos de decreto y resolución. Hará parte integral de este decreto el Anexo denominado "Manual para la elaboración de textos normativos – proyectos de decreto y resolución" al cual deberán ajustarse los procedimientos y manuales internos de los ministerios y departamentos administrativos. (Nota: Ver artículo 2.1.2.16. del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.).

Artículo 17. Aplicación del decreto por las entidades que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. Las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, en los actos administrativos de carácter general que les corresponda expedir, deberán observar lo previsto en este decreto en relación con:

1. Estricta sujeción a la Constitución y a los principios de legalidad, reserva legal y jerarquía normativa.

2. Elaboración, archivo y conservación de la memoria justificativa de la expedición del acto.

3. Observancia de los aspectos que debe contemplar el estudio de viabilidad jurídica previsto en el artículo 6° de este decreto.

4. Adopción de políticas y manuales internos que permitan la racionalización de la función normativa en los términos de este decreto.

5. Verificación del cumplimiento de los deberes de publicidad y consulta cuando haya lugar a ello.

6. Deber de información y coordinación con las demás dependencias de la Administración interrelacionadas con la materia regulada.

7. Aplicación de los principios de claridad y coherencia en la redacción de los textos.

8. Estructura del acto, exigencia de citar las normas de rango superior que otorgan la competencia para su expedición y de señalar expresamente aquellas disposiciones que quedan derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas.

Nota, artículo 17: Ver artículo 2.1.2.17. del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.

Artículo 18. Derogatoria. El presente decreto deroga el Decreto 01 de 1989 y las demás disposiciones que le sean contrarias. (Nota: Ver artículo 2.1.2.18. del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.).

Artículo 19. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 23 de abril de 2010.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Secretario Jurídico del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República,

encargado de las funciones del despacho del Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República,

Edmundo del Castillo Restrepo.

ANEXO

MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE TEXTOS NORMATIVOS-PROYECTOS DE DECRETO Y RESOLUCIÓN

PRESENTACIÓN

CAPÍTULO I

FINALIDAD

CAPÍTULO II

ETAPA PREVIA

1. Planeación

2. Definiciones previas

2.1. Definir el propósito que se quiere materializar con la norma (¿para qué?)

2.2. Identificar al destinatario de la norma (¿A quién se aplica?)

3. Estudios de impacto

3.1. Oportunidad del proyecto

3.2. Impacto jurídico.

3.2.1. Supremacía constitucional y jerarquía normativa

3.2.2. Legalidad

3.2.3. Seguridad jurídica

3.2.4. Reserva de ley

3.2.5. Eficacia o efectividad

3.3. Impacto económico

3.4. Impacto presupuestal

4. Verificación y memoria justificativa

CAPÍTULO III

ETAPA DE REDACCIÓN

1. Estructura normativa

1.1. Encabezado

1.2. Epígrafe

1.3. Competencia

1.4. Parte considerativa o motiva

1.5. Parte dispositiva

1.5.1. Estructura de la parte dispositiva

1.5.1.1. Disposiciones generales

1.5.1.2. Disposiciones principales

1.5.1.3. Disposiciones finales

1.5.2. División interna de un proyecto normativo

1.6. Anexos

2. Parámetros documentales

3. Reglas mínimas de redacción

CAPÍTULO IV

ETAPA DE PUBLICIDAD, REVISIÓN Y CONSULTA

1. Publicidad

2. Revisión

3. Consulta

CAPÍTULO V

ETAPA DE EXPEDICIÓN

CAPÍTULO VI

ARCHIVO

PRESENTACIÓN

El ejercicio de las competencias estatales y, en particular, de la función administrativa, lleva consigo la facultad reglamentaria; para ello, siguiendo una secuencia lógica, se requiere previamente de un proceso de elaboración de los correspondientes proyectos normativos.

Los principios constitucionales que orientan la función administrativa, la seguridad jurídica y el principio de igualdad, exigen que las normas sean inteligibles y accesibles para todos sus destinatarios, por lo que en su redacción y elaboración se deben observar las formas que permitan expresar de una manera eficaz los preceptos jurídicos que contienen. Para ello deben tenerse en cuenta diversos aspectos de técnica normativa, entre los que se destacan la estructura y presentación uniforme de las normas, el lenguaje y la redacción de las mismas.

Lo anterior redunda en la mejor comprensión y aplicación de la normatividad, facilitando que los ciudadanos puedan conocer sus derechos y obligaciones, y que las autoridades administrativas tengan un marco idóneo, claro, coherente y funcional a partir del cual puedan desempeñar correctamente en el ejercicio de sus competencias.

Este Manual constituye, por tanto, un instrumento de apoyo, guía, orientación y consulta para todos aquellos servidores públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional que tengan a su cargo elaborar los proyectos de decreto y resolución que se pretendan expedir.

MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE TEXTOS NORMATIVOS PROYECTOS DE DECRETO Y RESOLUCIÓN

CAPÍTULO I

Finalidad

Las directrices de técnica normativa previstas en este manual tienen como finalidad

racionalizar la expedición de decretos y resoluciones, dotar de seguridad jurídica a sus destinatarios, evitar fenómenos de dispersión y proliferación normativa y optimizar los recursos físicos y humanos utilizados para esa actividad, con el propósito de construir un ordenamiento jurídico eficaz, coherente y estructurado a partir de preceptos normativos correctamente formulados.

CAPÍTULO II

Etapa previa

La expedición de un decreto o resolución debe ser producto de un proceso de formación y para que el mismo consiga la finalidad prevista deberá observar unas fases relacionadas entre sí, a saber:

1. PLANEACIÓN: Dada la trascendencia que tiene el Derecho para la vida social, deben adoptarse previsiones que hagan de la redacción de las normas un ejercicio metódico y no simplemente el acto material de llenar una hoja de papel con unas palabras escogidas al azar. De esta manera antes de iniciar el proceso de elaboración de una norma, será de utilidad contestar el siguiente cuestionario:

1. ¿Cuál es la finalidad de la norma que se va a expedir? (Escoja UNA sola finalidad).

2. Identifique la problemática y el objetivo que persigue la emisión de la norma.

3. ¿Existe alguna norma vigente que regule el mismo tema?

Sí__ (pase a la pregunta 4) No__ (pase a la pregunta 6).

4. Si ya existe una norma, explique por qué resulta insuficiente.

5. Si ya existe una norma que regule el mismo tema, especifique según sea el caso si el

proyecto:

a) Deroga ___

b) Modifica___

c) Sustituye___

d) Es nuevo___

Si contesta a), b) o c), identifique la norma correspondiente, fecha de expedición y vigencia;

6. Indique la disposición(es) de orden constitucional o legal que otorga la competencia para expedir el Decreto o resolución; si no existe, no podrá seguir adelante con el trámite de elaboración del texto normativo.

El resultado de este cuestionario se pondrá en conocimiento del jefe de la entidad para que autorice la iniciación del trámite de elaboración del proyecto de decreto o resolución. A partir de ello, se deberá establecer un plan de trabajo para el efecto y se asignarán responsabilidades para cada una de las etapas que a continuación se mencionan.

2. DEFINICIONES PREVIAS

2.1. Definir el propósito que se quiere materializar con la norma (¿Para qué?): Un propósito preciso y claro es el mejor instrumento de quien redacta una norma para alcanzar el objetivo de la misma. Para ello habrá que definir lo que se quiere y qué hará el destinatario con las disposiciones contenidas en el texto del documento normativo a crear.

2.2. Identificar al destinatario de la norma (¿A quién se aplica?): El conocimiento del destinatario del decreto o resolución facilita el uso del lenguaje adecuado a los propósitos de

la disposición.

3. ESTUDIOS DE IMPACTO (¿Qué impacto se espera obtener?): Todo decreto o resolución produce, en principio, un impacto en el ámbito jurídico, económico e incluso ambiental. Por tanto será necesario realizar un Estudio de Impacto Normativo (ESIN), cuyo objeto es determinar la necesidad de expedir, modificar o derogar una normatividad.

El ESIN es una herramienta fundamental para procurar una mejora sustancial en los decretos y resoluciones que se pretendan expedir a partir de la implementación del presente Manual y contendrá:

3.1. Oportunidad del proyecto: El estudio sobre la oportunidad del proyecto identificará los objetivos de la propuesta, el análisis de las alternativas existentes, tanto normativas como de cualquier otra naturaleza, todo con el fin de sustentar la necesidad de su expedición.

3.2. Impacto jurídico: El objeto de este estudio es propender por la coherencia del ordenamiento jurídico, así como evitar problemas de interpretación y aplicación de los preceptos normativos que se proyectan frente a las disposiciones vigentes.

Para el efecto, el estudio de impacto del proyecto debe observar los siguientes principios jurídicos fundamentales:

3.2.1. Supremacía constitucional y jerarquía normativa: La Constitución es la norma de normas e implica que toda actuación que se adelante está sometida a esta. La Constitución establece el sistema de fuentes del derecho y sirve de sustento al orden jurídico, por lo que toda norma jurídica, para su validez, debe estar fundada en la Constitución Política de Colombia.

Bajo este contexto, en la elaboración de todo decreto o resolución debe tener en cuenta el respeto a la dignidad humana y la garantía de los derechos y libertades fundamentales

previstos en la Constitución.

3.2.2. Legalidad: Implica el sometimiento de las autoridades a la totalidad del sistema normativo y la plena juridicidad de la actuación administrativa. En tal sentido, los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

En el caso de las autoridades públicas el principio de legalidad y el deber de obediencia al ordenamiento jurídico constituyen además un presupuesto fundamental para el ejercicio de sus competencias, de donde se sigue la necesidad de que quien proyecte una norma jurídica señale las atribuciones constitucionales y las facultades legales que sirven para su expedición.

3.2.3. Seguridad jurídica: Es la cualidad del ordenamiento jurídico que produce certeza y confianza en el ciudadano sobre lo que constituye Derecho en cada momento y sobre lo que previsiblemente lo será en el futuro.

Lo anterior implica para el redactor del proyecto de decreto o resolución el conocimiento inequívoco de lo que se pretende con lo proyectado, lo que se puede hacer o exigir y sobre su alcance, así como las modificaciones sobre la situación jurídica que la disposición causará sobre los particulares considerando las normas preexistentes.

En atención a este principio, quien proyecte el decreto o resolución deberá hacer un estudio sobre la vigencia y derogatoria que se producirá con su expedición.

Igualmente, involucra la carga de claridad y precisión en la redacción, con el fin de que no haya nada oscuro, incierto o arbitrario en la idea que se formule, para que los destinatarios conozcan y entiendan sin ambigüedades las consecuencias de su cumplimiento o contravención.

3.2.4. Reserva de ley: Se entiende por este principio la potestad que tiene el Poder Legislativo de regular ciertas materias por sí mismo, mediante Ley, y en consecuencia, la prohibición que tiene el Ejecutivo para su regulación mediante actos administrativos.

3.2.5. Eficacia o efectividad: Significa que el decreto o resolución deben ser idóneos para regular la realidad en ellos descrita y, por tanto, producir los efectos jurídicos que, con su emisión, fueron proyectados.

De conformidad con lo anterior, el estudio de impacto y viabilidad jurídica del proyecto deberá contener, al menos, los siguientes elementos:

a) Análisis de las normas que otorgan para la expedición del decreto o resolución, en especial de las atribuciones constitucionales o facultades legales del Presidente de la República.

b) La vigencia de la ley a reglamentar.

c) Listado de las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno o algunos de estos efectos se produce con la expedición del decreto o resolución.

d) Cuando se vaya a reglamentar una materia o modificar la reglamentación vigente, se deberá verificar que se incluyan todos los aspectos necesarios para evitar modificaciones o correcciones posteriores que se hubieren podido prever.

e) En caso de que dentro del año inmediatamente anterior ya se hubiere reglamentado la misma materia, se deberán explicar las razones para expedir un nuevo decreto o resolución, y el impacto que ello podría tener en la seguridad jurídica de los destinatarios.

3.3. Impacto económico: En los eventos en que la naturaleza del decreto o resolución así lo

amerite, deberá señalar el impacto económico el que contemplará la posibilidad de proporcionar a los destinatarios tiempo y medios suficientes para adaptarse a las nuevas condiciones que se dicten para el ejercicio de derechos y obligaciones.

3.4. Impacto presupuestal: Según el caso, se deberán identificar los costos fiscales del proyecto normativo y la fuente para la financiación de dicho costo, en este caso el proyecto será conciliado con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, cuando se requiera, deberá elaborarse un estudio de impacto ambiental y ecológico, y si llegare a ser del caso, sobre el patrimonio cultural de la Nación.

4. VERIFICACIÓN Y MEMORIA JUSTIFICATIVA

El jefe de la oficina jurídica de la entidad u organismo, deberá verificar el cumplimiento de los pasos y requisitos contemplados en la etapa previa. Realizada dicha verificación, solicitará autorización al Ministro o Director de Departamento Administrativo para iniciar la etapa de redacción del decreto o resolución.

Los insumos generados en la etapa previa, en particular el Estudio de Impacto Normativo (ESIN), servirán no sólo para la redacción del decreto o resolución sino para la elaboración de la memoria justificativa (no mayor a 5 páginas) que deberá acompañarse a todo proyecto de decreto o resolución que sea sometido a la firma del señor Presidente de la República.

CAPÍTULO III

Etapa de redacción

Después de planear el contenido y recabar la información necesaria para desarrollar las ideas generadas y convertirlas en decreto o resolución, comenzará la etapa de redacción,

para lo cual resulta recomendable seguir una estructura mínima que permita materializar una secuencia idónea desde el punto de vista de la técnica normativa.

1. ESTRUCTURA NORMATIVA

Todo proyecto de decreto o resolución deberá contar con la siguiente estructura:

1.1. Encabezado.

1.2. Epígrafe.

1.3. Competencia -Atribuciones Constitucionales o facultades legales.

1.4. Parte considerativa o motiva.

1.5. Parte dispositiva.

1.6. Anexos.

El contenido mínimo de cada uno de los apartados anteriores se desarrolla a continuación.

1.1. Encabezado: contendrá la denominación del acto utilizando las palabras en mayúsculas "DECRETO" o "RESOLUCIÓN", expresión que constituye el nombre oficial del mismo y que permitirá su rápida identificación.

Seguidamente se dejará un espacio suficiente para el número y la fecha de expedición.

1.2. Epígrafe: Constituye el título del decreto o resolución. Sirve para indicar el contenido o tema. El epígrafe cumplirá con la siguiente técnica normativa:

a) Indicar el objeto sobre el cual trata el contenido de la norma.

b) Corto y preciso, subsiguiente al encabezado del decreto o resolución.

c) Único para cada decreto o resolución, es decir, el título del acto debe ser diferente de los títulos de otros actos vigentes.

d) No inducir a error sobre el contenido de la parte dispositiva. Debe dar una idea lo más clara posible del contenido del acto.

e) Si el decreto o resolución incluye modificaciones de actos previos, se considerará que el título está incompleto, si no se menciona número y año de todos los actos modificados.

1.3. Competencia: Seguidamente del nombre en mayúsculas del Ministerio o Departamento Administrativo que expide el decreto deberá indicarse las disposiciones de orden constitucional o legal que asignan la competencia para expedir el decreto o resolución.

Cuando se citen normas de distinta jerarquía, deberán mencionarse en primer lugar las constitucionales y luego las legales citando cronológicamente, de la más antigua a la nueva.

Si el fundamento jurídico es un cuerpo normativo (Constitución Política, Ley 489, etc.), la cita global de este se acompañará de la fórmula "y, en particular," seguido del artículo pertinente. Ejemplo: "El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus atribuciones constitucionales, y en particular, las previstas en el artículo 189, numeral 11. …".

1.4. Parte considerativa o motiva: Se identificará con la palabra en mayúsculas "CONSIDERANDO", y continúa con párrafos formados por una o por varias frases completas. Se formula de modo no imperativo ya que no debe confundirse con la parte dispositiva.

Constituye la parte del acto que contiene la motivación y se ubica entre la competencia y la parte dispositiva. La motivación consistirá en una breve explicación de los antecedentes y

las necesidades que llevaron a la elaboración del proyecto de decreto o resolución a efectos de justificar su expedición, cuando a ello haya lugar.

1.4.1. Si bien no existen fórmulas sacramentales que indiquen el contenido de la parte motiva, es recomendable que se incluyan, cuando a ello haya lugar, al menos, los siguientes puntos:

a) Exposición concisa de los elementos de hecho y de derecho que se han tomado en consideración;

b) Si resultare necesario recordar el contexto histórico del acto, el relato seguirá el orden cronológico de los hechos;

c) La justificación del contenido material del proyecto, a través de la exposición del proyecto a través de la exposición del conjunto de argumentaciones políticas, económicas, o de cualquier otra naturaleza que soporten la iniciativa;

d) Los antecedentes de las instituciones que se incluyen en el acto;

e) Los objetivos que se buscan alcanzar;

f) La valoración del impacto normativo, así como las innovaciones que introduce la propuesta;

g) Las propuestas, recomendaciones, iniciativas, proyectos, solicitudes o dictámenes solicitados;

h) Cuando la Constitución y la ley así lo ordenen, deberán realizarse las consultas en ellas señaladas, caso en el cual se indicará que se cumplió con dicho trámite, y el resultado de este;

i) Los considerandos deben guardar relación con la parte dispositiva; su orden debe corresponder en la medida de lo posible al de las decisiones que motivan;

j) No es necesario justificar individualmente cada disposición. De ser posible, se recomienda motivar la derogatoria o la supresión;

k) La conclusión de que, por lo tanto, es necesario u oportuno adoptar las medidas contempladas en la parte dispositiva.

1.4.2. Ahora, en virtud a que los considerandos han de constituir una verdadera motivación, deberán evitarse las siguientes prácticas:

a) Salvo que sea estrictamente necesario, no debe incluirse la cita de los fundamentos jurídicos del acto, los cuales deben figurar en la competencia, o la repetición del fragmento de la disposición citada como base jurídica del acto que confiere la competencia para actuar;

b) Los considerandos son inútiles o no responden a su finalidad cuando se limitan a anunciar el objeto del texto o a reproducir o incluso parafrasear sus disposiciones, sin indicar en ellos los motivos;

c) Deben rechazarse los considerandos que simplemente declaran la conveniencia de adoptar disposiciones, sin indicar las razones que las justifican;

d) Es necesario evitar que la motivación de un acto se realice, aunque sólo sea parcialmente, mediante una simple remisión a la motivación de otro acto (lo que en los manuales de técnica legislativa se conoce como “motivaciones cruzadas”).

En conclusión, la parte motiva es de suma importancia para comprender el proyecto, legitimarlo y fundarlo adecuadamente para facilitar su aplicación y divulgación. Además,

constituye una herramienta de singular importancia en la interpretación de la norma.

1.5. Parte dispositiva: Es la parte normativa del acto. Comenzará con las palabras en mayúsculas “DECRETA” o “RESUELVE”, según se trate de decretos o resoluciones. Está compuesta de artículos agrupados eventualmente en títulos, capítulos y, si es el caso, de anexos.

La parte dispositiva se expresa en prescripciones que deben ir directamente al objetivo, esto es, la producción de efectos jurídicos, o a su creación, modificación o extinción.

La parte dispositiva de un acto vinculante no debe contener:

a) Disposiciones carentes de carácter normativo, tales como manifestaciones de deseos o declaraciones políticas;

b) Enunciados que reproduzcan o parafraseen pasajes o artículos de otras normas jurídicas o confirmen la vigencia de las mismas;

c) Disposiciones que no hacen más que anunciar el contenido de otros artículos o que no añaden nada a la norma. Una estructura de este tipo crea confusión en cuanto a la verdadera base jurídica para una medida de ejecución futura: ¿es el artículo el que contiene la referencia, o el artículo al cual se hace referencia? Ejemplo de esta mala práctica es la siguiente: “con el fin de cumplir con el objetivo de este decreto, las autoridades adoptarán las medidas previstas en el Título I ibídem”;

d) Enunciados que repiten el título del acto. Incluso cuando no pueda evitarse la utilización de los términos que forman parte del título del acto (por ejemplo, en el artículo que define el objeto y el alcance del acto), es necesario que haya un valor agregado, es decir, una mayor especificación de los parámetros del texto. De lo contrario, estas disposiciones quedarían desprovistas de contenido normativo y se corre el riesgo, además, de crear una

confusión en cuanto a los derechos y obligaciones consagrados por el acto.

1.5.1. Estructura de la parte dispositiva: Con el propósito de lograr claridad y coherencia en la parte dispositiva, esta se redactará, en la medida de lo posible, conforme a una estructura modelo que incluya “DISPOSICIONES GENERALES” (objeto y ámbito de aplicación, cuando la comprensión de la norma así lo exija), “DISPOSICIONES PRINCIPALES” (parte sustancial y parte procedimental, según el caso) y “DISPOSICIONES FINALES” (normas transitorias, vigencias y derogatorias).

1.5.1.1. Disposiciones generales: Se ubican al comienzo de la parte dispositiva y comprenden:

a) Objeto: Es sobre lo que versa la norma; explica el por qué o para qué de esta. Es inútil si sólo constituye una perífrasis del título. Por el contrario, puede proporcionar al destinatario elementos que no se habrán incluido en el título por un deseo de concisión, pero que le permiten comprobar, a primera vista, si el acto le afecta o no.

b) Ámbito de aplicación: Designa las categorías de situaciones de hecho o de derecho y las personas o entidades a las que se aplica el acto.

1.5.1.2. Disposiciones principales: Desarrollan el objeto de la norma y su forma. Se modulará en función del objetivo que se persiga y el grado de complejidad del sistema previsto. Según tales circunstancias, podría tener una parte sustancial y otra procedimental.

1.5.1.3. Disposiciones finales: Deberá utilizarse un criterio restrictivo en la elaboración de la parte final. Salvo que se trate de preceptos que no puedan ubicarse en las disposiciones principales, porque perjudicarían la coherencia y unidad interna del proyecto, las disposiciones finales sólo incluirán:

a) Normas transitorias: Tienen como objetivo prever el tránsito de una situación jurídica

dada, a una situación jurídica nueva, que es creada o modificada por virtud de la vigencia de la norma. Es necesario utilizar un lenguaje, y sobre todo mencionar fechas, que no dejen lugar a dudas respecto al período en el que la antigua normativa, o una parte de esta, siguen siendo aplicables de manera residual, una vez que el nuevo sistema haya entrado en vigencia.

b) Vigencia: Indica la fecha a partir de la cual la norma integra o hace parte del ordenamiento jurídico, así como, eventualmente, el periodo en el cual será aplicable (Ej.: "Hasta el 31 de diciembre de 20__"). Salvo que la ley prevea expresamente lo contrario, el artículo final de cualquier decreto reglamentario o resolución, deberá disponer que regirá desde la fecha de su expedición, comunicación o publicación.

c) Derogatoria: Es la cesación de la vigencia de la norma que se produce en virtud de una norma posterior (norma derogatoria). Cuando se trate de un acto de carácter general, se deberán indicar las disposiciones que sean derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce por la vigencia de la nueva norma.

Cuando se trate de una modificación el artículo correspondiente tendrá la siguiente estructura tipo:

"Artículo __ Modificación del artículo __ del decreto __ de __.

El artículo __ del decreto __ de __ quedará así:

"Artículo __. (Título). (Nuevo texto)"

En virtud del principio de jerarquía, la norma derogatoria debe ser de un rango igual o superior de la norma derogada (Ej.: un decreto reglamentario no tiene la virtualidad de derogar una ley); una norma de inferior jerarquía jamás puede prevalecer y, por tanto,

tampoco derogar una norma superior.

d) Expedición y firma(s): Datos de la dependencia o entidad que lo expide, nombre completo, cargo y firma del Ministro o Director de Departamento Administrativo.

1.5.2. División interna de un proyecto normativo: Las partes de un texto normativo deben organizarse sistemáticamente. La parte dispositiva se subdividirá en artículos y, según su extensión y complejidad, en títulos y capítulos.

1.5.2.1. Los títulos y capítulos se identificarán con mayúsculas sostenidas centradas, se numerarán en romanos y deberán llevar título en negrilla. A manera de ejemplo se tiene:

“TÍTULO I

Organización y funcionamiento”

“CAPÍTULO I

Nivel nacional”

1.5.2.2. Los artículos se enumerarán en cardinales arábigos y deberán llevar título. Tras la palabra en negrilla el cardinal arábigo, seguido de punto y un espacio, sin subrayado, ni cursiva; a continuación, en cursiva, el título del artículo en minúscula, salvo la letra inicial, y un punto final. (Ej.: “Artículo 2. Ámbito de aplicación.”).

Los criterios fundamentales para la redacción y división de un artículo son: cada artículo, un tema; cada inciso, un enunciado; cada enunciado, una idea.

Los apartes de un mismo artículo se denominan incisos, menos los que estén enumerados, los cuales se distinguen por su número y hacen parte del inciso que les precede. No es conveniente que un artículo tenga más de cuatro incisos.

En los artículos que contengan listas, conviene diferenciar cada elemento de la lista con números (numerales) o letras (literales). Tales subdivisiones, en el caso de ser necesario, iniciarán con ordinales arábigos ("1., 2., 3…") y, excepcionalmente, cuando sea necesaria una nueva subdivisión, se identificarán los párrafos con letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente (a), b), c)…"), sin incluir los dígrafos "ch" y "ll".

1.6. Anexos: Su utilidad consiste en que ellos contienen, elementos técnicos, guías, planos, relaciones de bienes o personas, que resulta difícil, incluir en la parte dispositiva. Si la norma lleva anexos, en la parte dispositiva deberá indicarse con claridad, en el lugar oportuno y con una remisión específica, el vínculo que existe entre las disposiciones y el anexo.

Si son varios anexos, la palabra anexo irá seguida del ordinal romano que le corresponda (I, II, III…), por ejemplo, "para el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto (o resolución), deberán observase los requisitos del Anexo I".

Los anexos deberán ubicarse a continuación de las firmas del acto normativo.

2. PARÁMETROS DOCUMENTALES

Los proyectos de normatividad, se proyectarán de acuerdo con los siguientes parámetros o especificaciones documentales:

1. Deben elaborarse en letra Arial 12 e imprimirse en papel blanco tamaño oficio. Tienen definidos los siguientes márgenes: Superior, 3 cm; inferior, 3 cm; lateral derecho, 2 cm y, lateral izquierdo, 3 cm.

2. Deben tener impresos el Escudo de la República de Colombia y el nombre del Ministerio o Departamento Administrativo de origen.

3. En el caso de decretos y de resoluciones debe utilizarse un marco que delimite su contenido.

4. El texto del documento debe distribuirse en forma tal que haga compatibles su óptima presentación y el ahorro de espacio y papel, con su manejo, distribución y archivo.

5. Cuando el proyecto de decreto o resolución conste de varias hojas, estas deberán numerarse bajo el formato página "x de y", y en el encabezamiento de cada una de ellas deberá transcribirse el epígrafe en su totalidad.

6. La hoja final del documento, en la cual vaya la firma del Presidente de la República no podrá ir en blanco y deberá contener una parte sustancial del articulado, además de ir acompañada de la firma de por lo menos un Ministro o Director de Departamento Administrativo. Cuando sean varios Ministros quienes suscriben el acto, se tendrá en cuenta la precedencia establecida en la Ley 790 de 2002.

7. Cuando el proyecto vaya a ser suscrito por un empleado público encargado de las funciones del despacho de un Ministro o Director de Departamento Administrativo, por ausencia temporal o definitiva del titular, deberá expresarse la denominación del cargo del cual es titular, seguida del encargo de las funciones del cargo bajo el cual actúa por encargo.

3. REGLAS MÍNIMAS DE REDACCIÓN

Toda norma deberá ser redactada siguiendo el principio de CLARIDAD SEMÁNTICA, en un lenguaje que sus destinatarios puedan entender, evitando que el lenguaje induzca a error.

3.1. Las normas deberán formularse de manera clara, sencilla, precisa y concisa:

a) Clara, de fácil comprensión, desprovista de equívocos; inteligible, fácil de comprender.

b) Sencilla, desprovista de elementos superfluos; expresa naturalmente los conceptos.

c) Precisa, rigurosamente exactos; no dejará lugar a dudas en el lector.

d) Concisa, brevedad y economía de medios en el modo de expresar un concepto con exactitud.

3.2. El contenido debe ser tan homogéneo como sea posible: El ámbito de aplicación debe respetarse en el conjunto del acto. Los derechos y obligaciones no deben sobrepasar el ámbito definido por dicho acto, ni extenderse a ámbitos diferentes. Los derechos y obligaciones deben ser coherentes entre sí y no contradecirse.

Un texto esencialmente temporal no debe contener disposiciones de carácter definitivo.

3.3. Deben evitarse los artículos y las frases demasiado extensos: Cada artículo debe contener una única norma o regla. Su estructura debe ser lo más sencilla posible.

Las frases deben limitarse a la expresión de una única idea, mientras que el artículo agrupa un conjunto de ideas que deben tener un nexo lógico entre sí.

El texto debe contener subdivisiones fácilmente asimilables en función de la progresión del argumento, ya que un bloque de texto demasiado compacto provoca un efecto de rechazo, tanto óptico como intelectual. Esta distribución no debe dar lugar, empero, a una desmembración artificial y abusiva de la frase.

3.4. No es necesario para la interpretación, ni deseable para la claridad, que un único artículo agote todo un tema objeto de regulación. Es preferible tratar el tema por medio de varios artículos agrupados en un mismo capítulo.

3.5. Conviene evitar, sobre todo en la fase inicial de elaboración de un acto, conferir a los artículos una estructura demasiado compleja. Los proyectos y propuestas de actos serán

objeto, a lo largo del proceso de adopción, de deliberaciones y negociaciones que, en la mayoría de los casos, darán lugar a más adiciones y precisiones. Las modificaciones posteriores del acto, a menudo numerosas, se incorporarán con dificultad a artículos ya sobrecargados.

3.6. Con el fin de facilitar la comprensión y la interpretación de un acto normativo, es necesario velar por la coherencia del texto. Hay que distinguir entre la coherencia formal que se refiere únicamente a los aspectos de la terminología, y la coherencia en cuanto al fondo en sentido más amplio, que se refiere a la lógica del conjunto del acto.

3.6.1. Coherencia formal:

3.6.1.1. La coherencia terminológica significa que es necesario utilizar los mismos términos para expresar los mismos conceptos y que no deben utilizarse términos idénticos para expresar conceptos diferentes. El objetivo consiste en eliminar toda ambigüedad, contradicción o duda en cuanto al significado de un concepto. Por tanto, el mismo término debe utilizarse de manera uniforme para decir la misma cosa, debiendo elegirse otro término para expresar un concepto diferente.

3.6.1.2. Es necesario emplear los términos en su acepción usual. Si una misma palabra tiene un sentido diferente en el lenguaje jurídico y en el lenguaje corriente o técnico, la frase debe redactarse de modo que se evite cualquier equívoco.

3.6.2. Coherencia en cuanto al fondo:

3.6.2.1. El contenido del propio acto no debe contener contradicciones.

3.6.2.2. Las definiciones deben respetarse en el conjunto, por lo que hay que utilizar las definiciones de manera uniforme y el contenido no debe apartarse de las definiciones dadas.

3.7. En atención a que el castellano es el idioma oficial de la República de Colombia, los elementos lingüísticos que se usarán para la redacción de las normas corresponderán a ese idioma.

CAPÍTULO IV

Etapa de publicidad, revisión y consulta

1. Publicidad

Los ministerios y departamentos administrativos deberán tener a disposición del público a través de medios impresos o electrónicos de que dispongan, o por correo, la información sobre proyectos específicos de regulación antes de su expedición.

Sin perjuicio del uso de los demás medios que se consideren necesarios para dar a conocer el proyecto a los sectores interesados, el respectivo texto deberá estar disponible en la sede electrónica del Ministerio o Departamento Administrativo interesado en expedir el decreto o resolución.

2. Revisión

Los proyectos de decreto y resolución, aunque su texto esté muy bien redactado, debe ser sujeto a varias revisiones. La finalidad que persigue esta etapa será variada: depurar el contenido, organizar mejor las ideas, simplificar las oraciones, precisar la información, corregir la ortografía o eliminar errores.

Será responsabilidad de la Oficina Jurídica de cada Ministerio o Departamento Administrativo, revisar los proyectos de decreto y resoluciones de carácter general que deban someterse a la firma del señor Presidente de la República, antes de su remisión a la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

La remisión del proyecto deberá realizarla el Secretario General del Ministerio o el Director de Departamento Administrativo. Una vez el proyecto ha sido radicado en la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República esta podrá hacer las observaciones e indicar las modificaciones a que hubiere lugar.

Salvo casos de urgencia o necesidad debidamente justificados o en los eventos de estados de excepción, el proyecto que no reúna los requisitos establecidos en el Decreto y en su Manual anexo o que no esté acompañado de la memoria, estudios técnicos o anexos necesarios en cada caso, será devuelto por la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República al Ministerio o Departamento Administrativo que elaboró el proyecto para que se hagan los ajustes del caso o se adicione la información que corresponda.

3. Consulta

Cuando la Constitución o la ley así lo ordenen, deberán realizarse las consultas en ellas señaladas, caso en el cual el proyecto de Decreto o Resolución deberá acompañarse también de la constancia que acredite que se ha cumplido dicho trámite.

Cumplidas las etapas previstas en este Manual y si así lo estima pertinente el Ministro o Director del Departamento Administrativo responsable, podrá elevarse ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, consulta sobre el contenido del proyecto o sus alcances.

CAPÍTULO V

Etapa de expedición

La publicidad no sólo es principio rector del Estado Social de Derecho, sino de la función administrativa, el cual permite a las personas el conocimiento de los actos de los órganos y

autoridades estatales.

Igualmente, la certeza y seguridad jurídicas exigen que las personas puedan conocer, no sólo de la existencia y vigencia de los mandatos dictados por dichos órganos y autoridades estatales, sino, en especial, del contenido de las decisiones por ellos adoptadas, para lo cual, su expedición, comunicación o publicación se constituye en los presupuestos básicos de su vigencia y oponibilidad, mediante los instrumentos creados con tal fin.

CAPÍTULO VI

Archivo

Los antecedentes y memorias utilizados en la preparación de los proyectos deberán ser archivados por cada entidad con el fin de disponer de documentación organizada que permita la recuperación de la información institucional, su uso en el servicio al ciudadano y como fuente de las decisiones adoptadas.