



“POLÍTICA DE MEJORA NORMATIVA”



Código:	D-GH-71
Versión:	01

POLÍTICA DE MEJORA NORMATIVA

OFICINA ASESORA JURÍDICA

MUNICIPIO DE BELLO



“POLÍTICA DE MEJORA NORMATIVA”



1. Introducción

Según lo estipulado en el artículo 2.2.22.2.1 del Decreto 1083 de 2015, modificado por el Decreto 1299 de 2018, “[l]as políticas de Desarrollo Administrativo de que trata la Ley 489 de 1998, formuladas por el Departamento Administrativo de la Función Pública y los demás líderes, se denominarán políticas de Gestión y Desempeño Institucional y comprenderán, entre otras, las siguientes: [...] 17. Mejora Normativa”.

De esta forma, el desarrollo de la presente política constituye una herramienta por medio de la cual se cumple lo planteado en el CONPES 3816 de 2014, el cual señala: “La producción normativa ocupa un espacio central en la implementación de políticas públicas, siendo el medio a través del cual se estructuran los instrumentos jurídicos que materializarán gran parte de las decisiones del Estado, y cuyo impacto es tan importante como el de la política fiscal y monetaria. Es así, como durante las últimas décadas se han desarrollado herramientas y estándares que garanticen normas de calidad alineadas con el interés general y que respondan a evidencias que justifiquen su existencia”.

De igual forma, el precitado CONPES explica que la importancia de la Política de Mejora Normativa radica en que “[...] asegura la eficiencia económica y social de las normas al incorporar herramientas durante el proceso mediante el cual el gobierno, luego de identificar un objetivo de política pública, determina si empleará la normatividad como instrumento de política, evalúa alternativas y adopta la norma a través de un proceso de toma de decisiones basado en evidencia”.

Es de aclarar que, para el cumplimiento de los fines de la Política de Mejora Normativa, es necesario precisar los diferentes elementos conceptuales relacionados con la noción de norma, por cuanto esta abarca todas las disposiciones destinadas a regular el comportamiento de las autoridades y de los particulares.

La administración municipal, en los términos del artículo 121 de la Constitución, se rige por el principio de legalidad, por lo que todas sus actuaciones deben sustentarse en una disposición jurídica. Por lo mismo, es fundamental que los servidores públicos del municipio conozcan el marco normativo que les es aplicable, para, de esta forma, optimizar el cumplimiento de los fines del Estado, los principios de la función administrativa, y promover, en particular, el principio de seguridad jurídica.



“POLÍTICA DE MEJORA NORMATIVA”



2. Definiciones

Como se señaló anteriormente, es menester que la Política de Mejora Normativa precise los conceptos que toda la administración pública debe conocer, por cuanto este marco jurídico condiciona su actuar administrativo. Como lo señala el artículo 4 de la Constitución, la Carta Política es la norma superior en el ordenamiento jurídico. De lo anterior, se desprende el carácter sistemático del mismo. Como lo explica la Corte Constitucional, “[l]a unidad del sistema jurídico, y su coherencia y armonía, dependen de la característica de ordenamiento de tipo jerárquico de que se reviste. La jerarquía de las normas hace que aquellas de rango superior, con la Carta Fundamental a la cabeza, sean la fuente de validez de las que les siguen en dicha escala jerárquica” (Sentencia C-037 de 2000, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa). Bajo estos términos, se procede a definir las diferentes fuentes del sistema jurídico, con el fin de que los servidores públicos puedan identificar el marco de sus competencias.

2.1 La Constitución: La Constitución, como su nombre lo indica, es la fuente suprema y primigenia de todo el orden jurídico; de ella emanan los criterios de validez de las demás disposiciones. La función primordial de esta fuente del derecho es establecer los límites y los propósitos de las autoridades estatales.

2.2 La Ley: La ley, por regla general, es la norma emitida por el legislador, en ejercicio de la soberanía popular y de la supremacía democrática. Se ubica en el segundo escalafón de la pirámide normativa, gozando de las características de generalidad y abstracción.

2.3 El Reglamento: El reglamento es la fuente del derecho más relevante para la administración pública. Ciertamente, es la fuente con mayor cantidad de disposiciones, guardando igual relevancia en todas las áreas del derecho, ya que todas son susceptibles de reglamentación. Esta afirmación es compartida por Ramón Parada, quien, citando a Santamaría Pastor, asevera: “[...] En definitiva, estamos ante un crecimiento exponencial de la producción normativa que ha llevado a que el sistema normativo se asemeje hoy a “un vasto océano de reglamentos en el que sobresalen, como islotes, un puñado de leyes”¹.

El reglamento es uno de los conceptos jurídicos más difíciles de definir, pues goza de múltiples características y posibilidades de existencia, que complican su análisis, incluso, más que el de la Constitución y la ley. No obstante, la doctrina ha hecho un esfuerzo por resolver esta problemática: Georges Vedel considera que esta institución se reduce a: “[...] adoptar decisiones ejecutorias de carácter general e

¹ Parada, Ramón. *Concepto y fuentes del Derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 2008, p. 54.



“POLÍTICA DE MEJORA NORMATIVA”



impersonal”². Por su parte, Enrique Sayagues Laso afirma que es: “[...] un acto unilateral de la administración que crea normas jurídicas generales”³. Para Ramón Parada, es: “[...] toda norma escrita con rango inferior a la ley dictada por una Administración Pública”⁴. Rafael Entrena Cuesta señala que es: “[...] un acto administrativo dictado por la administración en virtud de su competencia propia”⁵. Finalmente, Juan Carlos Cassagne asegura que: “[...] es el acto unilateral que emite un órgano de la Administración Pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales”⁶.

2.4 Jurisprudencia y precedente: El tenor literal del artículo 230 Superior prescribe que las providencias judiciales son un *criterio auxiliar*, por lo que los jueces “[...] sólo están sometidos al imperio de la ley”. No obstante, la Corte Constitucional le dio una lectura diferente a esta disposición, otorgándole a la jurisprudencia un papel protagónico en el sistema jurídica. Juan Carlos Henao señala que “[...] El primer avance consistió en interpretar de manera sistemática el artículo 230 con la ayuda de otros artículos de la Constitución, lo cual permitió a la Corte Constitucional interpretar de manera amplia lo que significa el “imperio de la ley””⁷.

2.5 Principios Generales del Derecho: Los principios generales del derecho son un criterio auxiliar del ordenamiento. No obstante, la entrada del constitucionalismo elevó a rango constitucional algunos de ellos, como el debido proceso (artículo 29), la buena fe (artículo 83), la legalidad o juridicidad (artículos 4, 6, 121), la igualdad (artículo 13), entre otros. Para la Corte Constitucional, los principios cumplen una triple función: configurar un ideal al que apunta el ordenamiento; ser un criterio de interpretación, y cumplir una función integradora (Sentencia C-284 de 2015, M.P.: Mauricio González Cuervo).

² Vedel, Georges. *Derecho administrativo (1ª Edición)*. Madrid: Aguilar, 1980, p. 171.

³ Sayagues Laso, Enrique. *Tratado de derecho administrativo, Tomo I*. Montevideo: Ed. Martin Bianchi Altuna, 1986, p. 120.

⁴ Parada, Ramón. *Derecho Administrativo, Tomo I. Parte general (Undécima Edición)*. Madrid: Marcial Pons, 1999, p. 62.

⁵ Entrena Cuesta, Rafael. *Curso de Derecho Administrativo, Volumen 1/1 (Decimotercera Edición)*. Madrid: Ed. Tecnos, 1999, p. 115.

⁶ Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo, Tomo I (8ª Edición)*. Buenos Aires: Lexis Nexos Abeledo-Perrot, 2008, p. 173.

⁷ Henao Pérez, Juan Carlos. *La jurisdicción de lo contencioso administrativo: cien años creando derecho a partir de precedentes jurisprudenciales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 21.



“POLÍTICA DE MEJORA NORMATIVA”



3. Fundamentos Normativos

Disposición	Descripción
Ley 489 de 1998.	Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
Ley 136 de 1994.	Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
Ley 1551 de 2012.	Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
Ley 1955 de 2019.	Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.
Ley 1712 de 2014.	Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.
Ley 1755 de 2015.	Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
Ley 1437 de 2011	Por medio del cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
Decreto 1083 de 2015.	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.
Decreto 1299 de 2018.	Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con la integración del Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional y la incorporación de la política pública para la Mejora Normativa a las políticas de Gestión y Desempeño Institucional.

4. Alcance

El alcance de la Política de Mejora Normativa, en los términos de la exposición de motivos del Decreto 1299 de 2018, consiste en garantizar el principio de seguridad jurídica, con el fin de fortalecer la eficacia y la eficiencia en la producción normativa



“POLÍTICA DE MEJORA NORMATIVA”



en el municipio de Bello.

5. Objetivo General

El objetivo general consiste en planear, ejecutar y evaluar la Política de Mejora Normativa en el municipio de Bello, como una herramienta que permita aumentar la eficiencia, la eficacia y la racionalización en la producción normativa del municipio.

6. Objetivos Específicos

6.1 Implementar la racionalización del inventario normativo y la participación ciudadana como un factor orientador en la decisión.

6.2 Generar y fortalecer las capacidades de los servidores públicos de la administración municipal que participan en la producción normativa.

6.3 Mejorar los procesos de consulta, y la mejora en la divulgación y acceso a la información relacionada con el proceso de emisión normativa, que garanticen el oportuno involucramiento de las dependencias responsables en la materia.

6.4 Disminuir la posibilidad de que la normativa responda a presiones o intereses particulares.

6.5 Garantizar el acceso de los ciudadanos a información relevante y oportuna, y a mecanismos de participación desde las etapas tempranas del proceso normativo.

6.6 Aumentar los niveles de cumplimiento de las normas a través de mayor información, transparencia, consulta, incentivos, capacidades de supervisión y claridad.

7. Implementación de la política

Los principios y propósitos de la Política de Mejora Normativa estarán a cargo de todos los servidores públicos que tienen entre sus competencias la expedición de actos administrativos.

Para la expedición de un decreto, resolución, oficio o, en general, cualquier acto administrativo de carácter general o particular, todos los servidores públicos deberán determinar, en primer lugar, su competencia, con el fin de evitar la expedición de actos administrativos viciados de nulidad. Para la expedición de los actos administrativos, los servidores públicos competentes deberán tener en cuenta los siguientes criterios:

- a) El impacto social, económico y político que genera la expedición del acto



“POLÍTICA DE MEJORA NORMATIVA”



administrativo. Este criterio debe ser observado con especial cuidado en los actos de carácter general.

- b) Debe determinar que la materia objeto de regulación no se encuentra regulada en una disposición anterior. En caso de ser así, debe ser referenciada en el nuevo acto administrativo, señalando si será objeto de derogación o de modificación.
- c) Es deber de los servidores públicos velar por una coherente y estable producción normativa. Por lo anterior, los actos administrativos no deben regular de manera parcial una materia específica, sino que deben contemplar todos sus elementos, con el fin de facilitar el estudio normativo y el conocimiento, por parte de la ciudadanía, de las disposiciones que rigen en el municipio.
- d) Todos los actos deben estar debidamente motivados, salvo los casos en los que la ley no lo exija de manera expresa. La motivación debe guardar coherencia argumentativa, y debe estar debidamente soportada en la normativa vigente.
- e) Cuando sea expedido un acto de carácter particular, debe surtirse el trámite administrativo correspondiente, respetando, en todo caso, el debido proceso.
- f) Cuando la causa de la expedición del acto administrativo sea la interposición de un derecho de petición, este debe ser resuelto dentro del término definido en la Ley Estatutaria 1755 de 2015, o la que haga sus veces.
- g) Los actos administrativos deben identificar el funcionario o contratista que proyectó, aprobó y revisó el documento.
- h) Ahora bien, los actos administrativos que deban ser suscritos directamente por el alcalde, deberán ser revisados previamente por la Oficina Asesora Jurídica.

La administración municipal debe velar, además, por una adecuada publicación de sus actos administrativos, que le permita a la ciudadanía conocer la gestión de las autoridades públicas. Es menester diseñar una pestaña especial en la página web de la alcaldía que evidencie los actos administrativos, *no solo por tipo* (como está actualmente), es decir, decreto o resolución, sino por secretaría o materia. Lo anterior, permitirá una mayor organización y control sobre la información que es publicada.

Sumado a ello, el Sistema Integrado de Gestión deberá sistematizar toda la información expedida por las dependencias, para impulsar una gestión eficiente por



“POLÍTICA DE MEJORA NORMATIVA”



parte de la administración.

Para la implementación de esta política será necesario que la Oficina Asesora Jurídica diseñe una serie de capacitaciones, destinadas a precisar las nociones clave que deben ser tenidas en cuenta por todos los servidores públicos. Entre los temarios objeto de capacitación, se encuentran: (i) las funciones y competencias de las alcaldías; (ii) el procedimiento administrativo general y el procedimiento administrativo sancionador; (iii) los elementos y las causales de nulidad del acto administrativo; (iv) el régimen general de la contratación pública; (v) el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002) y el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), el cual entrará a regir el 1 de julio de 2021.

Es importante que se designe un grupo de trabajo o responsable de implementar la política, quien debe coordinar con las autoridades competentes del Ministerio del Interior y del Ministerio de Justicia, del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República -DAPRE, del Departamento Nacional de Planeación-DNP y del Departamento Administrativo de la Función Pública- DAFP los avances en la implementación de la política mejora normativa.

8. Costos de Implementación

Para la correcta implementación de esta política, se estiman los siguientes gastos:

- Proyector para la realización de las capacitaciones: \$800.000.
- Tablero para marcador borrable: \$50.000.
- Sillas para adecuar el salón en el que se vayan a impartir las capacitaciones: \$40.000 (C/U).
- Computador: \$3.000.000 (este insumo podría ser facilitado por la Dirección Administrativa de las TIC y Desarrollo Tecnológico).
- La Dirección Administrativa de Gestión Documental deberá contactarse con la Dirección Administrativa de las TIC, con el fin de diseñar y calcular el precio de la nueva pestaña en la página web del municipio, en donde se sistematizarán todos los actos administrativos de carácter general.

9. Seguimiento

9.1 Debe adelantarse un inventario piloto con cada una de las dependencias sobre la depuración normativa (eliminar normas obsoletas, racionalizar o suprimir).

9.2 Debe hacerse seguimiento al cumplimiento de los estándares y herramientas



“POLÍTICA DE MEJORA NORMATIVA”



definidas por la política para la mejora de la producción normativa.

9.3 En el mediano y largo plazo, debe evaluarse la percepción de los ciudadanos y de los funcionarios sobre los alcances de la Política de Mejora Normativa.

NOTAS DE CAMBIO

BREVE DESCRIPCIÓN DEL CAMBIO	VERSIÓN	FECHA aaaa-mm-dd
No aplica para la primera versión.	01	aaaa-mm-dd

Elaboró:	Mateo Zapata Granada. Profesional Universitario.	Fecha:	2020-06-04
Revisó:	Hugo Alberto López Duque. Asesor Jurídico.	Fecha:	2020-06-04
Aprobó:	Hugo Alberto López Duque. Asesor Jurídico.	Fecha:	2020-06-04

ANEXOS: N/A.