

DOCUMENTO CONPES DNP-3292-DDE-PRAP

(Bogotá, junio 28 de 2004)

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

PROYECTO DE RACIONALIZACIÓN Y AUTOMATIZACIÓN DE TRÁMITES (AGENDA INTERNA)

Documento original: CONPES DNP-3292-DDE-PRAP

En desarrollo de las estrategias formuladas en el documento CONPES 3248 del Programa de Renovación de la Administración Pública, el presente documento presenta a consideración del Consejo de Política Económica y Social CONPES, el proyecto de racionalización y automatización de trámites que tiene por objetivo establecer un marco de política para que las relaciones del gobierno con los ciudadanos y empresarios sean más transparentes, directas y eficientes, utilizando estrategias de simplificación, racionalización, normalización y automatización de los trámites ante la administración pública.

I. INTRODUCCIÓN

El proyecto de racionalización y automatización de trámites es parte fundamental del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), constituyéndose como una de las estrategias transversales tendientes a materializar el concepto de Estado Comunitario a través del fortalecimiento gerencial de la administración pública. Este proyecto busca fortalecer la eficiencia y la eficacia de la administración mediante la racionalización y automatización de los trámites, procesos y procedimientos, los cuales deben ser capaces de agregar valor en el desarrollo de la gestión pública.

Toda entidad de la administración pública brinda servicios a la comunidad para cumplir su objeto social y reconocer los derechos del ciudadano. En la forma de acceder a estos bienes y servicios se identifican los diferentes trámites orientados a la obtención de licencias, reconocimiento de derechos, regulación de las actividades económicas y control de las actividades públicas. El trámite siempre es generado por un agente externo(1) a las entidades públicas y regulado por el Estado.

La simplificación de trámites ha sido una preocupación constante del Estado Colombiano puesto que en ella se resume tanto la relación con la ciudadanía, como la eficiencia y eficacia de las entidades estatales, es decir, la credibilidad de las instituciones. En ese sentido, el Estado debe estar atento a los diferentes cambios y tendencias en el entorno económico y político, de manera que pueda adoptar prácticas administrativas que permitan dar cumplimiento a los fines del Estado con eficiencia administrativa, en el cual los trámites se conviertan en un mecanismo para agilizar las relaciones entre la administración y la sociedad.

La eficiencia se basa en la normalización, la estandarización y la simplificación. En función de esta eficiencia, se debe buscar la eficacia para una mejor prestación de los servicios a todos los ciudadanos, la reducción de los costos mediante ahorros de los ciudadanos para acceder a los servicios y la reducción de los plazos requeridos para acceder a los servicios gubernamentales.

En esta perspectiva, el Plan Nacional de Desarrollo plantea dentro de las estrategias de competitividad y desarrollo y de renovación de la administración pública, la racionalización de trámites, procesos y procedimientos y una coordinación administrativa interinstitucional. Bajo este marco, el Gobierno adelantará acciones para diseñar e implantar proyectos de racionalización de trámites, procesos y procedimientos de la administración pública y utilizará las nuevas tecnologías para facilitar la interacción directa entre éste y los ciudadanos, su pleno acceso a la información y los servicios, y óptimas facilidades de vigilancia y participación.

II. ANTECEDENTES LEGALES E INSTITUCIONALES

Durante las dos últimas décadas, los gobiernos han presentado diferentes iniciativas legales con la finalidad de mejorar la eficiencia del Estado, contemplando en hasta iniciativas para eliminar los efectos de la corrupción en la actividad pública.

A. Aspectos normativos

Como marco general, la Constitución Política colombiana establece en varios artículos la prohibición a las autoridades públicas de establecer y exigir permisos, licencias o requisitos adicionales a los estipulados por la ley(2).

Posteriormente en desarrollo de las facultades extraordinarias previstas en el artículo 83 de la Ley 190/95 se expidió el Decreto 2150/95 que consagra la eliminación de toda regulación, trámite o requisito que dificulte el ejercicio de las libertades ciudadanas, así como la supresión y reforma de regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, y ordenó que las entidades de la Administración Pública habilitaran sistemas de transmisión electrónica de datos para que los usuarios envíen o reciban información requerida en sus actuaciones frente a la administración pública.

La Ley 489 de 1998 Estatuto Básico de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública, además de disponer la supresión y simplificación de trámites como un objetivo permanente de la administración pública, le atribuyó al Departamento Administrativo de la Función Pública la responsabilidad de orientar la política de simplificación de trámites.

B. Aspectos Institucionales

En el año 2000, mediante el Decreto 1677 por el cual se reestructuró el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP-, se creó la Dirección de Políticas de Control Interno Estatal y Racionalización de Trámites, la cual tiene dentro de sus funciones la de formular y orientar políticas sobre racionalización de trámites, métodos y procedimientos de trabajo.

La Directiva Presidencial 02 de 2000 comisionó a la Agenda de Conectividad, “el Salto a Internet”(3), a través de su estrategia No.6 “Gobierno en Línea”, la misión de velar por que las entidades públicas del nivel central ofrecieran a través de Internet trámites y servicios total o parcialmente.

El Decreto 519 de 2003 en su artículo 6º establece que bajo la supervisión inmediata del Vicepresidente de la República y en el marco del Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, se ejercerán, entre otras, las siguientes

funciones: i) desarrollar, participar y colaborar en el diseño de proyectos y herramientas, que propicien la modernización, ética, eficiencia y transparencia de la gestión del Estado; ii) colaborar en proyectos que mediante la utilización de tecnología permitan conectar las entidades y organismos del Estado, provean a la comunidad de información sobre la gestión pública, permita realizar trámites en línea y propendan por la masificación del acceso a la tecnología; iii) elaborar proyectos de ley, decretos, resoluciones, directivas y en general cualquier otro instrumento pertinente para implantar las políticas del Gobierno en materia de ética, eficiencia, transparencia y eficiencia administrativa.

III. SITUACION ACTUAL

En la actualidad el Gobierno Nacional cuenta con un inventario de trámites de las entidades públicas del orden nacional realizado por el DAFP. De los 2676 trámites se encuentra que 1453 pertenecen a la relación de los ciudadanos (personas naturales) con el Estado y 1058 del empresario (personas jurídicas) con el Estado, y comunes (ciudadanos y empresarios) 1096.

Al analizar la composición de los trámites del ciudadano y del empresario por separado, se estableció una clasificación que identifica grupos de servicios (Ver cuadro No. 1). Analizando la frecuencia con la que se realizan los trámites se concentran en la categoría de operación licencias y permisos, participando en un 27,61% del total de los trámites empresariales. La categoría que menor cantidad de trámites presenta para el empresario es la de justicia y seguridad con un equivalente al 0,34% sobre el total de trámites empresariales ver cuadro 1,

Cuadro No. 1

CUADRO NO INCLUIDO. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA “ANEXOS”

Por otro lado, en cuanto al ciudadano, los grupos de servicios más relevantes son el de seguridad social salud y el de educación, los cuales representan el 44,21% del total de trámites del ciudadano. La categoría de menor número para los ciudadanos es la de impuestos con el 1,46% sobre el total de trámites ciudadanos.

Cuadro No. 2

CUADRO NO INCLUIDO. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA “ANEXOS”

En los anexos 2 y 3 se presentan los trámites agrupados por sector. Para el caso de los empresarios el sector con mayor concentración de trámites es el de protección social (salud) con 115 que representan el 19,36% del total de trámites para el empresario. La menor concentración para los empresarios se presenta en el sector de relaciones exteriores, con un total de 0,17% del total.

En cuanto al ciudadano, también el sector de protección social (salud) es el de mayor concentración con 234 equivalente a un 28,50% del total. El sector con menor número de trámites para el ciudadano es economía solidaria con sólo 1 trámite (solicitud de asesoría para constituir cooperativas, fondos de empleados, precooperativas, asociaciones mutualistas, organismos de 2o. y 3o...).

Igualmente, como parte del inventario se presenta como insumo para el análisis jurídico y legal un mapeo institucional y sectorial que identifica la normatividad que sustenta los trámites, dividido

entre normatividad internacional, leyes, decretos, resoluciones y circulares, entre otros.

IV. ESTRATEGIAS DEL PROYECTO DE RACIONALIZACION DE TRÁMITES

Para lograr que las relaciones entre el Estado y los ciudadanos sean simples, directas, eficientes y oportunas y que la administración pública se oriente bajo criterios gerenciales garantizando una mayor transparencia y evitando actos de corrupción, se presentan las siguientes estrategias que posibilitan una mayor sostenibilidad y permanencia de las políticas en materia de racionalización de trámites, procesos y procedimientos:

A. Coordinación institucional y adecuación normativa

A1. Coordinación institucional

Tradicionalmente, cada sector, cada nivel de la administración y cada servicio público suelen tener su propia forma de relación con los ciudadanos, que se multiplican en la medida en que la sociedad al Estado tiende a ser crecientemente disperso, enmarañado y dispendioso. Usualmente un solo trámite implica para el ciudadano múltiples pasos superpuestos y para la administración varios procesos redundantes.

Existen trámites que involucran diversas entidades y cada una de ellas regula y vigila con reglas de juego diferente y entre ellas no establecen acuerdos porque cada una vela por sus propios intereses. Un ejemplo de esto es el trámite de afiliación a la protección social, que está regulado y vigilado por el Ministerio de la Protección Social y las Superintendencias de Salud, Subsidio Familiar y Bancaria, y cada una de ellas establece sus propias normas y reglas de juego.

Por otra parte, la carencia de una institucionalidad adecuada para atender la política estatal de racionalización de trámites ha dificultado poner en práctica de manera efectiva las diferentes acciones y políticas de gobierno que se han establecido en los últimos años. Esta situación ha generado una exagerada producción normativa y esfuerzos aislados restándole capacidad técnica y credibilidad a la gestión del Estado.

La integración, simplificación y estandarización de los trámites no es posible si no se producen cambios y transformaciones institucionales, por esto es imprescindible: i) establecer mecanismos de coordinación intra e inter institucional que garanticen la sostenibilidad de los trámites y procesos simplificados; ii) apoyar y asesorar a las entidades en el uso de metodologías de integración y simplificación; y iii) fomentar el uso de medios electrónicos y de TICs para garantizar un mayor acceso a los servicios.

Como soporte institucional del proyecto de racionalización de trámites, se propone a corto plazo la conformación de un equipo técnico que se responsabilice de la coordinación interinstitucional, integrado por delegados de la Presidencia de la República, la Vicepresidencia de la República, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Comunicaciones- Agenda de Conectividad, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de la Función Pública. De igual manera, se requiere el fortalecimiento del Departamento Administrativo de la Función Pública como órgano rector competente para coordinar los esfuerzos del proyecto de racionalización y automatización de trámites y de la consistencia en la expedición de normas en esta materia (ver

Anexo 3).

A2. Adecuación normativa

La falta de coherencia y estabilidad jurídica ha generado una alta emisión normativa en materia de trámites. Esto ha conducido a que las entidades públicas, de forma aislada, regulen los trámites propios sin tener en cuenta el mandato constitucional, ni la interacción e integración con otras entidades y sectores administrativos.

Para avanzar en el proceso de creación, racionalización y optimización de forma coordinada, en materia normativa se requiere del análisis de los trámites y normas que los regulan con el fin de unificar criterios jurídicos y normativos que equilibren la estructura organizacional del Estado en la prestación de los servicios y trámites a los agentes externos.

Para efectos de la estrategia antitrámites deberá tenerse en cuenta la necesidad de contar con mecanismos de seguimiento legislativo, tanto en su producción como en su control y difusión, que aseguren la calidad de esta materia en el futuro y evite la proliferación que actualmente afectan la plenitud del ordenamiento.

B. Análisis funcional para la racionalización

El proceso de racionalización se ha venido adelantado, bajo la asesoría del DAFP, mediante el análisis de los procesos y procedimientos internos de las entidades, sin tener en cuenta las relaciones y efectos que inciden en otras instancias. De igual forma, estos programas han respondido a situaciones y actuaciones coyunturales lo que ha impedido tener en cuenta los criterios de los diferentes usuarios y los impactos sectoriales de la política pública.

Para avanzar en la eliminación, racionalización y estandarización de trámites, se requiere el uso de metodologías de gestión al interior de las entidades, de herramientas y modelos de soporte para el diagnóstico de los cuellos y puntos críticos intra e inter institucionales, y de desarrollos tecnológicos que permitan mayor eficiencia y transparencia en la prestación de servicios a los ciudadanos.

Como punto de partida para el análisis se propone el estudio de los trámites en asociaciones comunes sectoriales e intra-sectoriales (cluster). Enfatizando en el flujo de la información en los eslabones (asociación de trámites comunes y complementarios) que componen una cadena de procesos administrativos. Un ejemplo de cadena, lo constituye el proceso de exportación que incluye el registro en la actividad -Cámaras de Comercio-, el registro productor y exportador- Ministerio de Comercio-, hasta el visto bueno final para el embarque- ICA, INVIMA, DIAN-.

Lo anterior conduce al análisis de la situación de las cadenas de trámites, de las entidades competentes y de los sistemas de información que los soportan. Esto hace visible los cuellos de botella, documentos innecesarios, altos costos de transacción, duplicidad de información y pasos innecesarios que llevan al ciudadano a mayores costos en tiempos y dinero, generando desconfianza hacia la administración pública.

Para una mayor efectividad del proyecto, las metodologías y herramientas con las cuales se abordará la ineficiencia administrativa o los desbalances en las líneas de prestación de servicios del Estado, se iniciará con la identificación, integración, eliminación, simplificación, optimización y estandarizar

de los trámites, procesos y procedimientos de mayor impacto de acuerdo con las principales líneas de políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Los criterios para la priorización de la racionalización de trámites partirán de los cluster, trámites de mayor frecuencia y sectores de mayor vulnerabilidad para la ciudadanía: Protección social (salud y empleo), vivienda y medio ambiente, desarrollo empresarial (comercio exterior), educación, y hacienda.

C. Fortalecimiento Tecnológico

Bajo la orientación del Ministerio de Comunicaciones -Programa Agenda de Conectividad-, se ha avanzado en la adopción de las tecnologías de información y comunicaciones -TIC- en la gestión pública. Sin embargo, en materia de trámites, aún persiste alguna resistencia por parte de las entidades a utilizar las TIC como herramientas de gestión para el desarrollo administrativo, de la utilización de la información mediante redes, en el trabajo colaborativo inter-administrativo en red y en la prestación de los servicios en línea.

En el desarrollo del proyecto, es conveniente contar con el uso de estas tecnologías en diferentes etapas: i) para el inventario y análisis es necesario fortalecer el sistema información de trámites; ii) en el desarrollo y asistencia institucional se propone la conformación de grupos de trabajo y la generación de conocimiento en red; y iii) para una mejor prestación de servicios y trámites por parte del Estado, garantizando eficiencia y celeridad

La estrategia tecnológica tendrá los siguientes objetivos:

- Servir de soporte a la gestión sustantiva del proyecto a través de herramientas que brinden la posibilidad de trabajo en grupo, instrumentos de seguimiento de tareas y de publicación de información compartida. Así como asistir técnicamente las entidades que comprenden el proyecto a través de expertos jurídicos, informáticos, estadísticos y metodológicos, creando una red de conocimiento a través de la herramienta.
- Asistir al proceso mismo de racionalización de trámites, procesos y procedimientos a través de la articulación de los trámites en red (Flujogramas) y la implementación de los modelos de simplificación que permitan identificar puntos críticos, optimizar tareas y simular cambios.
- Consolidar la información necesaria para implementar modelos de administración de relaciones con los clientes (CRM-Customer Relationship Management) a través de la identificación de flujos de datos (Data Flow Charter) y administración de procesos del negocio (BPM -Business Process Management), lo que será la base de los trámites en línea.

V. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de la Función Pública recomiendan al Conpes:

1. Aprobar los lineamientos contenidos en este documento.
2. Fortalecer al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) como ente rector en materia de trámites.

3. Constituir un grupo de coordinación interinstitucional que defina el estado del arte de los trámites, identifique aquellos de alto impacto socioeconómico, y proponga un plan de trabajo y de apoyo a las entidades para garantizar la simplificación y estandarización de trámites mediante la utilización de la

“Guía de Racionalización de Tramites” de DAFP. Este grupo estará integrado por la Presidencia de la República (Oficina del Alto Consejero Presidencial), la Vicepresidencia, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Comunicaciones (Programa Agenda de Conectividad), el Departamento Nacional de Plantación y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

4. Actualizar y mantener el inventario de trámites de las entidades públicas del orden nacional mediante el uso de la guía de trámites diseñada por el Departamento Administrativo de la Función Pública y la utilización del Sistema Único de Información de Trámites (SUIT) financiado por el programa de Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones, en un término no mayor a dos meses.

5. Elaborar, en coordinación con los Departamentos Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de la Función Pública, en un término de 2 meses, un Plan de Acción para el cumplimiento del proyecto de racionalización trámites de los sectores de protección social (salud y empleo), vivienda y medio ambiente, desarrollo empresarial (comercio exterior), educación y hacienda, de acuerdo con los siguientes lineamientos:

- Conformación de grupos de trabajo sectoriales con delegación de funcionarios de las entidades correspondientes y participación del sector privado, para el desarrollo y monitoreo del programa;
- Identificación de los trámites que se pretenden eliminar, racionalizar y automatizar;
- Presentación de un Plan de Acción que contemple: Objetivos específicos y metas, indicadores de desempeño, actividades, productos y tiempos, evaluación de recursos tecnológicos; y
- Sustentación técnica de la propuesta.

6. Presentar al Departamento Administrativo de la Función Pública, en la segunda semana de junio y de diciembre de cada año, un informe de gestión sobre el Plan de Acción en materia de racionalización de trámites en cada entidad pública del orden nacional.

7. Instruir a las entidades del Gobierno Nacional para que con base en un estudio de viabilidad técnica, jurídica y económica, elaborado por cada una de ellas, propongan los trámites que se deben incluir en desarrollo de la estrategia Gobierno en Línea de la Agenda de Conectividad. El Ministerio de Comunicaciones -Programa Agenda de Conectividad- presentará para aprobación de la Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de la Información -COINFO- el plan de ejecución para automatización de trámites y de apoyo técnico que contenga:

- Evaluación de los requerimientos tecnológicos en la prestación de trámites en línea de las entidades del orden nacional.
- Identificación de proyectos prioritarios para la implementación de la estrategia de automatización de trámites y procedimientos racionalizados,

- Cronograma del plan de ejecución que desagregue la compra de acuerdo a las tecnologías en software, hardware, asistencia técnica y capacitación de los trámites aprobados por COINFO.

La Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones se encargará de diseñar y contratar todo lo necesario, para el montaje de los trámites en línea, utilizando los recursos provenientes del Fondo de Comunicaciones o del crédito BID para la Reestructuración de la Administración Pública.

8. Coordinar con el Departamento Nacional de Planeación - Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) la verificación y actualización de los trámites de las entidades reestructuradas.

9. Crear un conjunto de estímulos y reconocimientos para las entidades que ejecuten con éxito la presente estrategia.

10. Realizar un Conpes de seguimiento al final de cada año.

Anexo 1

Funciones para la propuesta de ente rector en materia de Racionalización y Automatización de Trámites:

- Establecer un proceso transparente y analítico de elaboración de política en materia de trámites y procedimientos, mediante el cual las entidades públicas deban hacer sus propuestas de simplificación, integración, estandarización y normalización de trámites al Departamento Administrativo de la Función Pública justificando claramente con una manifestación técnica del impacto del nuevo trámite, para que el ente rector se encargue de evaluarlo y hacer los ajustes necesarios antes de introducirlos al sistema.

- Fijar directrices a cada entidad del orden nacional y territorial para la presentación de reportes sobre implementación y resultados del programa en los trámites de su pertinencia

- Facilitar la permanente participación de los sectores productivos en el proceso de aplicación del programa.

- Crear condiciones de certidumbre jurídica a ciudadanos y empresarios en la aplicación de trámites y requisitos, al obligar la conformación total del Registro Nacional de Trámites

- Prohibir a las entidades del Gobierno Central Nacional exigir requisitos o trámites para la prestación de algún servicio o el acceso a un bien público que no estén dentro del Registro Nacional de Trámites, debidamente aprobados por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

- Revisar constantemente el marco legal que sustenta la tramitología nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar proyectos de disposiciones jurídicas y programas que mejoren los trámites que afectan la actividad económica.

- Brindar asesoría en materia de simplificación de trámites y procedimientos a las entidades del Estado.

- Expedir y publicar un informe anual sobre el desempeño de las funciones del “ente rector”, los

avances de las entidades en sus programas de simplificación, y en general un estudio detallando del comportamiento del Estado en materia de sus relaciones con el sector Privado a través de trámites y procedimientos.

Anexo 2

Cuadro de trámites por sector y frecuencia

< ANEXO NO INCLUIDO. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA “ANEXOS” >

Anexo 3

Cuadro de trámites por sector y normatividad

< ANEXO NO INCLUIDO. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA “ANEXOS” >

(1) Ciudadano, empresarios, gremios, Ong y entidades públicas, entre otros.

(2) Como marco legal mínimo en la Constitución Política, el Artículo 83 instituye el principio de buena fe en todas las gestiones que adelanten los particulares ante las autoridades públicas. El Artículo 84 dispone la prohibición cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados en forma general. El Artículo 95 establece como deber de todas las personas cumplir la Constitución y las leyes. El Artículo 113 establece que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en la realización de sus fines. El Artículo 209 determina que la función pública está al servicio de los intereses generales y está fundamentada en los principios de moralidad, igualdad, economía, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad.

(3) CONPES 3072, Febrero 9 de 2000.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma CRA

ISBN n.n

Última actualización: 6 de mayo de 2025

