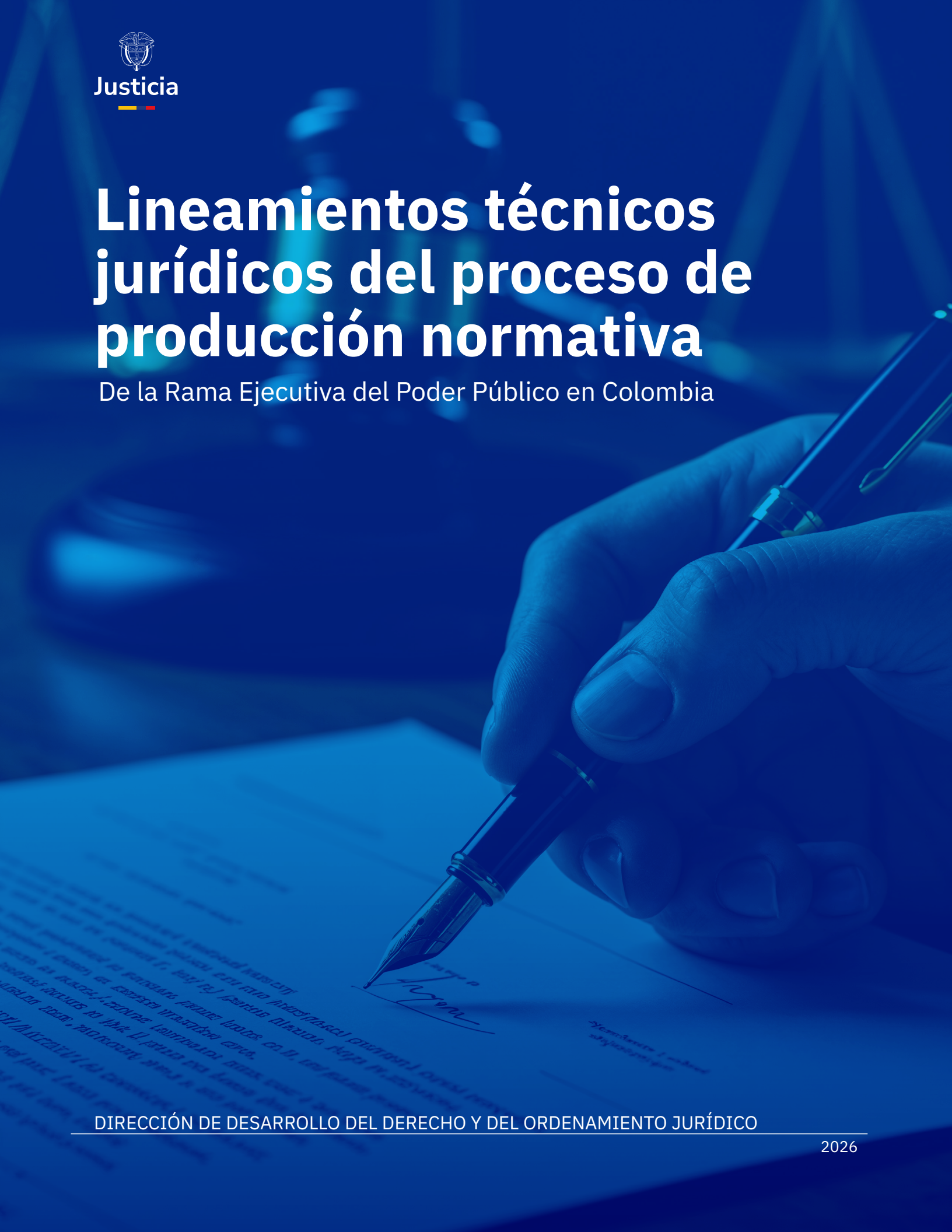
Justicia

Lineamientos técnicos jurídicos del proceso de producción normativa

De la Rama Ejecutiva del Poder Público en Colombia



DIRECCIÓN DE DESARROLLO DEL DERECHO Y DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO

2026

REPÚBLICA DE COLOMBIA

Ministerio de Justicia y del Derecho

Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico

MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

Jorge Iván Cuervo

VICEMINISTRO DE PROMOCIÓN DE LA JUSTICIA

Yefferson Mauricio Dueñas Gómez

DIRECTOR DE DESARROLLO DEL DERECHO Y DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO

John Jairo Guzmán Benítez

EQUIPO DE CALIDAD Y DEPURACIÓN NORMATIVA

COORDINADOR

Carlos Alberto Unigarro Paz

PROFESIONAL ESPECIALIZADO

Fernando Augusto Álvarez Góngora

CONTRATISTAS

Karen Daniela Perdomo Pareja
Julián Aníbal Ramírez Gaitán
Nabil Eduardo Quijano Guevara
Carlos Julio Ávila Coronel

COLABORACIÓN

Pablo Ernesto Medrano Moreno
Carlos Mario Mejía Olarte

Documento elaborado en el marco del Decreto 1299 de 2018 y del Acuerdo 5 de 2018 del Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional, en desarrollo de la política de mejora normativa liderada por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

BOGOTÁ D.C., COLOMBIA · EDICIÓN 2025

ÍNDICE

CONTENIDO

— PRESENTACIÓN

01 PRINCIPIOS Y REGLAS GENERALES PARA LA REDACCIÓN DE DISPOSICIONES JURÍDICAS

1.1 Las disposiciones jurídicas se redactarán de manera clara, sencilla, precisa y con un lenguaje respetuoso de los valores y principios constitucionales.

1.2 Objeto de la redacción

1.3 Efectos de la redacción

1.4 Cláusula de interpretación restrictiva

1.5 Ponderación entre la simpleza y la precisión.

1.6 Prelación de la claridad de la redacción normativa frente al estilo

02 REQUISITOS GENERALES DE LA REDACCIÓN DE DISPOSICIONES JURÍDICAS.

2.1 Las disposiciones jurídicas se redactarán teniendo en cuenta el tipo de normativa a la que se integrará.

2.2 Redacción en función de los destinatarios

2.3 Concisión de la redacción normativa – el arte de la simplicidad y la claridad

2.4 Coherencia sustancial

2.5 Coherencia sustancial interna del instrumento normativo

2.6 Coherencia y racionalidad interna de la redacción

2.7 Coherencia formal o terminológica.

2.8 Traducibilidad de la normativa.

03 REDACCIÓN NORMATIVA Y DE DISPOSICIONES JURÍDICAS - DE LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO EN COLOMBIA

3.1 Estructura tipo de la normativa

3.2 El encabezado de la normativa

3.3 Encabezado – Denominación del tipo de normativa que se produce

3.4 Epígrafe – Rótulo o título que determina la materia objeto de la normativa

3.5 Fundamentos jurídicos de la normativa y competencia

04 COMPETENCIA

05 FUNDAMENTOS JURÍDICOS EN RELACIÓN DIRECTA CON LA VALIDEZ MATERIAL DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN NORMATIVA.

5.1 Presentación De Los Fundamentos Jurídicos

5.2 Orden de precedencia de la citación de los fundamentos jurídicos

5.3 Cita de fundamentos jurídicos de especial relevancia

5.4 Disposiciones que no constituyen fundamento jurídico

06 PARTE CONSIDERATIVA - EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y CONSIDERANDOS DE LOS PROYECTOS DE NORMATIVA

6.1 Finalidad de las exposiciones de motivos y los considerandos

6.2 Obligatoriedad de las exposiciones de motivos y los considerandos.

6.3 De los considerandos

6.4 La exposición de motivos

6.5 Motivación o considerandos más rigurosos

6.6 Motivación o considerandos de normativa que delega funciones

6.7 Mención de las consultas efectuadas

6.8 Numeración de los considerandos o los motivos

07 LA PARTE DISPOSITIVA

7.1 Redacción de la parte dispositiva

7.2 Elementos normativos autónomos no deben figurar en las definiciones

7.3 Estructura tipo de la parte dispositiva

7.4 Referencias

7.5 Comprensibilidad de las referencias

7.6 Cita de normas

7.7 Actos modificativos

08 REGLAS PARA LA REDACCIÓN DE DISPOSICIONES SOBRE DISCAPACIDAD

09 DISPOSICIONES FINALES, DEROGATORIAS Y ANEXOS

9.1 Entrada en vigencia

9.2 Disposiciones sobre aplicabilidad de otras disposiciones

9.3 Fin del período de aplicación

9.4 Aplicación de actos no vinculantes

9.5 Normas aplicables al cómputo de los plazos

9.6 La normativa y disposiciones que hayan quedado obsoletas o caigan en desuso por ser anacrónicas serán objeto de derogación expresa

9.7 Anexos

9.8 Actos jurídicos adjuntos a otros actos.

PRELIMINAR

PRESENTACIÓN

La República de Colombia es un Estado constitucional que, a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, adoptó expresamente el modelo de Estado social y democrático de derecho.

En este modelo, el texto constitucional no solo tiene fuerza normativa real y prevalente, sino que además, determina la estructura dogmática y orgánica del Estado. La parte dogmática de la Constitución está integrada por los valores, principios y fines esenciales del Estado, que la Asamblea Nacional Constituyente estableció en ejercicio del poder constituyente originario y como manifestación necesaria de un acuerdo político fundamental en la que la dignidad de la persona humana es el principio y el fin último de todo.

Por otro lado, la parte orgánica se refiere al diseño de la estructura del aparato estatal a través de la cual se debe hacer efectiva la parte dogmática y se debe alcanzar los fines esenciales del Estado. Para ello, en esta parte del texto constitucional se regula la forma en que el poder público se manifiesta en la realidad, separándolo en tres ramas autónomas e independientes con competencias diferenciadas que, en conjunto con otros órganos constitucionales autónomos de vigilancia y control, dan lugar un mecanismo institucional y de pesos y contrapesos diseñado para garantizar el modelo democrático y hacer efectivo los principios constitucionales, entre otros, los de Estado reglado y de proscripción de la arbitrariedad.

La interrelación de las redacciones normativas de la parte dogmática y orgánica de la Constitución permite que las diferentes autoridades produzcan en el marco de sus competencias la normativa de la que emana el Derecho que regula la vida en sociedad. Así entonces, la Constitución Política entendida en su integralidad, se constituye, como lo explicó Hans Kelsen[1], en la norma superior sobre la cual se erige, delimita y determina la validez de todas y cada una de las redacciones normativas, disposiciones jurídicas e instrumentos normativos producidos por las diferentes autoridades a través del ejercicio reglado de competencias claramente determinadas y delimitadas.

Por lo anterior, desde los puntos de vista jurídico sustancial y lingüístico formal, todos y cada uno de los textos normativos, disposiciones e instrumentos normativos que son producidos por las diferentes autoridades en ejercicio de las competencias que les asigna la parte orgánica de la Constitución tienen que ser manifestación clara, inteligible, razonable, armónica y coherente de los

mandatos superiores de la parte dogmática de la normativa superior. Solo así se puede fortalecer la coherencia y la seguridad jurídica que debe proveer el sistema normativo altamente complejo que cada enunciado normativo coadyuva a integrar.

Ese sistema también denominado ordenamiento jurídico, como lo explicaba Santi Romano[2], es un todo independiente mucho más grande que la suma de sus partes. Su integralidad está constituida por una compleja multiplicidad de redacciones normativas cuyo alcance válido se circunscribe dentro de un perímetro delimitado, como lo sostuvo Kelsen, por la normativa constitucional.

Esta forma de concebir la relación inescindible entre el Estado constitucional, sus finalidades esenciales, el Derecho y las autoridades permite entender por qué es imprescindible que los procesos de producción normativa a cargo de las diferentes autoridades se desarrollen siempre bajo un enfoque de mejora continua de su calidad, tanto jurídica sustancia, como lingüística formal. Este tipo de mejoramiento es crucial para que toda forma de redacción normativa sea la fuente idónea y efectiva a partir de la cual se manifiestan los efectos del Derecho en la compleja realidad multidimensional que avanza y se transforma permanentemente a través del tejido del espacio y el tiempo.

En atención a lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto 1299 de 2018 y en el Acuerdo 5 de 2018 del Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional, a efectos de avanzar en la construcción de los lineamientos para la mejora de la calidad de la producción normativa y teniendo en consideración que el Ministerio de Justicia y del Derecho funge como líder de dicha política en el marco del Comité de Mejora Normativa, se pone a disposición de las entidades del orden nacional y territorial esta cartilla, basada en un manual más detallado previamente elaborado, con el fin de proceder a su revisión, observación, discusión y complementación, en el marco de cada uno de los roles y competencias.

Este documento fue elaborado con base en un manual que fue construido en desarrollo de uno de los ejes estratégicos a cargo de esta Dirección, cuyo diseño y creación tiene como fundamento el numeral 1º del artículo 18 del Decreto 1427 de 2017, conforme al cual le compete a la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico la proposición de lineamientos para la formulación de políticas y metodologías dirigidas a asegurar que la producción normativa de la Administración Pública sea coherente, racional y simplificada, con el propósito de fortalecer el principio de seguridad jurídica.

Se propone unos lineamientos para la de producción y redacción de instrumentos normativos (proyectos de ley, decretos y actos administrativos de carácter general y abstracto) que se basa en algunas de las mejores prácticas en la materia adoptadas en la Unión Europea, recogidas de la “Guía Práctica Común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión para la Redacción de Textos Legislativos de la Unión Europea” en español, segunda edición, de diciembre de 2014. Se explora la forma de acercar de una forma sencilla la realidad de la producción normativa de la Rama Ejecutiva del Poder Público en Colombia a los mejores estándares alcanzados en esta materia por la citada comunidad de países, de la que algunos de sus integrantes son miembros de la OCDE, considerando la tradición jurídica de la cual hace parte nuestro sistema jurídico.

NOTAS

1. Kelsen, Hans, 1960, Reine Rechtslehre (2 ed.), tr. cast.: Teoría Pura del Derecho, México D. F.: UNAM, 1986, p 202 – 203.
2. Romano, Santi, 1963, El ordenamiento jurídico, tr. Cast.: Instituto de Estudios Políticos Madrid, 1963, p 111 – 113.

CAPÍTULO 01

PRINCIPIOS Y REGLAS GENERALES PARA LA REDACCIÓN DE DISPOSICIONES JURÍDICAS

1.1 Las disposiciones jurídicas se redactarán de manera clara, sencilla, precisa y con un lenguaje respetuoso de los valores y principios constitucionales.

Las disposiciones jurídicas deben ser redactadas de forma:

- Clara: de fácil comprensión y con sentido inequívoco;
- Sencilla: sin adornos, comentarios o elementos innecesarios;
- Precisa: quien la lea debe poder comprender su objeto, sentido y alcance concreto;
- Con un lenguaje respetuoso de los valores y principios constitucionales: debe evitarse el uso de palabras y expresiones que tiendan a justificar, mantener o perpetuar prácticas sociales o representaciones simbólicas discriminatorias o inconstitucionales. El lenguaje usado debe proteger y exaltar la dignidad humana.

1.2 Objeto de la redacción

La claridad, sencillez, precisión y concordancia constitucional de la redacción de las disposiciones jurídicas tiene por objeto facilitar la garantía y plena efectividad de los valores, principios y derechos fundamentales, y la consecución de los fines esenciales del Estado.

La calidad lingüística y jurídica de la redacción normativa calidad debe coadyuvar a fortalecer:

- La convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Facilitar que las personas conozcan y entiendan el alcance de sus derechos, libertades y deberes. Igualmente debe facilitar que las personas conozcan la normativa que promueve y orienta la convivencia social.
- El valor constitucional de la justicia. Propiciar una aplicación más igualitaria, justa y equitativa del derecho, facilitando la función interpretativa de los operadores jurídicos (jurisdiccionales y administrativos).

- El principio de dignidad humana: Facilitar que la aplicación material del derecho se oriente efectivamente a respetar y proteger la dignidad humana de todas las personas sin discriminación.
- El principio de prevalencia del interés general y el principio contra mayoritario. Facilitar que la normativa se interprete y aplique respetando la prevalencia del interés general sobre el particular, pero sin perjuicio de los derechos de los grupos de sujetos de especial protección constitucional. La prevalencia del interés general no es absoluta. Tiene como uno de sus límites el principio contra mayoritario, que protege los derechos de las minorías y los grupos especialmente protegidos.
- El principio y derecho a la igualdad. Facilitar el acceso al conocimiento del derecho a todas las personas en condiciones de igualdad, para que éstas puedan comprender su sentido, alcance y forma de aplicación. Así mismo, resulta fundamental para garantizar la igualdad de las personas ante la Ley.

El uso de lenguaje muy complejo o sofisticado puede generar desigualdades en la comprensibilidad de las normas que regulan la vida en sociedad de todas las personas y por ello, resultar eventualmente discriminatorio respecto de grupos de población con un nivel educativo menor. Por lo anterior, en la redacción de disposiciones jurídicas no se debe usar lenguaje muy complejo o sofisticado, salvo que sea imprescindible por la naturaleza de la materia regulada.

En conclusión, en la redacción de las disposiciones jurídicas debe privilegiarse el uso de leguaje común y ordinario, de fácil comprensión, respetando las reglas básicas de la lengua española. El uso de términos técnicos, científicos o especializados, complejos y sofisticados, debe restringirse a los casos en que resulte imprescindible; como cuando se regulan asuntos que, por su complejidad técnica, científica o altamente especializada en alguna materia concreta y específica, no admiten el uso del lenguaje común. Cuando el uso de este tipo de lenguaje resulte necesario, quien la produce debe prever y desplegar estrategias de divulgación normativa que faciliten a las personas la comprensión, en un nivel básico, del contenido de la normativa y sus efectos.

- El principio de seguridad jurídica. Facilitar que las personas puedan prever razonablemente cuál es su alcance, su aplicabilidad y sus efectos jurídicos.

Toda nueva normativa que se produce tiene que contener una parte dedicada a identificar de forma expresa la normativa previa que queda derogada. Esto tiene la finalidad de que las personas puedan saber cuál es la normativa concreta que pierde vigencia por efecto de la entrada en vigor de la nueva normativa y cuál es el derecho vigente. Para fortalecer la seguridad jurídica, es necesario eliminar el uso de fórmulas derogatorias tácitas que hacen compleja la labor de determinar cuál es el derecho vigente y aplicable a los casos concretos.

El productor de disposiciones normativas debe por tanto establecer con diligencia y precisión cual es el marco normativo existente y vigente que regula la materia sobre la cual desarrolla su labor, para que pueda determinar que disposiciones concretas quedarán derogadas por efecto de las

nuevas disposiciones que produce, y cuales deben derogarse por resultar obsoletas o innecesarias.

- El principio de responsabilidad. Facilitar la efectividad de la cláusula general de responsabilidad de la Constitución Política[3], que da fundamento al régimen de responsabilidad aplicable a las personas y los servidores públicos.
- El principio pluralista y de diversidad étnica y cultural. Facilitar, en lo posible, su traducibilidad a las lenguas propias de los pueblos indígenas y minorías étnicas, así como a los demás dialectos y lenguajes, idiomas o formas de expresión o comunicación, especialmente para personas en situación de discapacidad.

1.3 Efectos de la redacción

Una redacción con estas características favorece, entre otros, los siguientes efectos:

- Fortalecimiento del principio constitucional de seguridad jurídica;
- Mayor comprensibilidad de las disposiciones jurídicas para todas las personas;
- Reducción del riesgo de interpretaciones normativas que puedan ser constitucionalmente inadmisibles o arbitrarias; o que resulten contrarias a disposiciones de superior jerarquía normativa o a la interpretación sistémica del ordenamiento jurídico vigente;
- Facilita la aplicación objetiva, estable y predecible de la normativa a los casos concretos, sin anular el margen interpretativo de los Jueces de la República, en beneficio del principio de igualdad material de las personas ante la ley;
- Coadyuva a la reducción de la conflictividad interpersonal, social e institucional, originada en la interpretación o aplicación disímil de las disposiciones jurídicas producidas;
- Coadyuva a la reducción de riesgos de daño antijurídico y de litigiosidad contra el Estado;
- Consecuente con la anterior, se reduce potencialmente la necesidad de modulación o definición del sentido constitucional o legalmente válido de las reglas y normas que se desprenden de las disposiciones jurídicas por medio de las acciones públicas de constitucionalidad y legalidad.

1.4 Cláusula de interpretación restrictiva

Si las disposiciones jurídicas, a pesar de ser redactadas de forma clara, sencilla, precisa y constitucionalmente admisible, por la complejidad de la materia tratada, permiten un amplio margen interpretativo respecto de su sentido, alcance efectivo y aplicabilidad material, deberán estar acompañadas de una cláusula de interpretación restrictiva que proscriba cualquier interpretación que resulte contraria a los valores y principios constitucionales o afecte la garantía de los derechos fundamentales.

1.5 Ponderación entre la simpleza y la precisión.

Si en el proceso de redacción de disposiciones normativas, el órgano productor se encuentra frente al dilema de optar por la simpleza de la redacción o la precisión del texto, debe ponderarlas, teniendo en cuenta para ello que:

- La redacción debe hacerse teniendo siempre en cuenta quiénes son los destinatarios directos o reales de la redacción normativa. Se debe facilitar que los sujetos afectados por lo establecido en la redacción normativa conozcan claramente cuáles son sus derechos y obligaciones. Entre más general es el contenido normativo de la disposición que se redacta, mayor debe ser la simpleza de su redacción, evitando el uso innecesario de lenguaje técnico. Cuando sea necesario usar lenguaje técnico o especializado la normativa debe incluir una sección dedicada a las definiciones.
- La redacción debe hacerse teniendo siempre en cuenta quiénes están encargados de aplicarla judicial o administrativamente. El texto de las disposiciones jurídicas debe facilitar que estos las interpreten y apliquen a los casos concretos de forma constitucionalmente adecuada y, principalmente, conforme al sentido que motivó la disposición.
- La redacción debe resultar lo más precisa posible y, al mismo tiempo, fácilmente comprensible.

La ponderación o equilibrio justo entre simpleza y precisión en los textos de las disposiciones jurídicas se puede lograr en la medida en que quien las produce tenga claro cuál es la finalidad y alcance de la normativa, y lo exprese y explique concretamente, usando conceptos sencillos y el lenguaje común.

1.6 Prelación de la claridad de la redacción normativa frente al estilo

Siempre que el redactor de disposiciones jurídicas deba optar entre la claridad de la redacción o el estilo, deberá optar por la claridad.

La redacción clara, sencilla y precisa de las disposiciones jurídicas exige una redacción gramaticalmente correcta, que respete las reglas vigentes de ortografía, sintaxis y puntuación de la Real Academia de la Lengua Española, para así facilitar la comprensibilidad del texto normativo y su traducibilidad, cuando sea necesario y en cuanto sea posible.

NOTAS

3. Constitución Política. “Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

CAPÍTULO 02

REQUISITOS GENERALES DE LA REDACCIÓN DE DISPOSICIONES JURÍDICAS.

2.1 Las disposiciones jurídicas se redactarán teniendo en cuenta el tipo de normativa a la que se integrará.

Los distintos tipos de normativa que puede expedir de forma ordinaria o extraordinaria la Rama Ejecutiva del Poder Público tienen unas características y elementos particulares definidos y estandarizados en la Constitución y la Ley, los cuales deben ser tenidos en cuenta por el redactor normativo.

La redacción, dentro de los diferentes tipos de cuerpos normativos, varía conforme se trate de sus consideraciones o de la parte dispositiva.

a. Características básicas de la redacción de acuerdo con el tipo de norma. El redactor de textos normativos y disposiciones jurídicas debe tener en cuenta las siguientes reglas básicas:

- **Los reglamentos técnicos.** Tienen que redactarse de manera que sus destinatarios tengan plena claridad acerca de los derechos y obligaciones que se desprenden de ellos, en razón de la especificidad de la materia, la precisión técnica o científica de esta; así como el mayor grado de desagregación o complementación, en razón proporcional al desarrollo de la disposición que le sirve de base o fundamento.
- **Las Directivas Presidenciales.** Tienen como destinatarios a la Administración Pública Nacional: los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Establecimientos Públicos y demás entes y organismos de la Rama Ejecutiva del Poder del nivel nacional, así como a los servidores públicos.
- Deben formularse de forma menos detallada estableciendo lineamientos e instrucciones administrativas generales, para que los Ministros, Directores de Departamentos Administrativos, Superintendentes y en general los Gerentes Públicos de la APN, cuenten con el suficiente margen de acción, en el marco de sus funciones, para su implementación en las Entidades, Organismos y Dependencias a su cargo.

Sí la parte dispositiva de un proyecto de Directiva Presidencial contiene un alto grado de detalle que limita el margen de acción para su implementación y cumplimiento por parte de los gerentes públicos de la Rama Ejecutiva a quienes está dirigida, deberá reformularse para que adopte las

formas propias de un reglamento técnico.

- **Los actos administrativos de carácter general y abstracto.** Se redactarán en función de sus destinatarios y cumpliendo los requisitos esenciales que establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como los que fije la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en esa materia.

b. Uso de los verbos. La elección de los verbos rectores que se usarán en la redacción de las disposiciones jurídicas, así como los tiempos en que se conjuguen, debe tener coherencia con el tipo de normativa a las que se integrarán, con su objeto y su finalidad o efectos concretos que se espera producirá.

Una disposición jurídica o redacción normativa está compuesta generalmente por la descripción de un presupuesto fáctico o normativo, seguido de la descripción de la consecuencia jurídica que se desprende de dicho presupuesto. Por ello la selección y uso del verbo adecuado en cada caso es fundamental para que la disposición en que se ubica tenga la posibilidad de ser efectiva y cumplir su finalidad.

Los verbos usados en la redacción de las distintas disposiciones deben guardar coherencia lógica con los verbos usados en las consideraciones que motivan la producción normativa, así como coherencia sistémica con las demás disposiciones que integren la parte dispositiva de la normativa que se produce.

Los verbos que buscan establecer que la acción que describen se materializará como consecuencia del efecto normativo de la aplicación o cumplimiento de la disposición en que se ubican, se redactarán en futuro de indicativo, dando por real la ejecución de la acción significada por estos.

2.2 Redacción en función de los destinatarios

En la redacción de las disposiciones jurídicas siempre se tendrá en cuenta quiénes serán sus destinatarios, y su texto deberá orientarse a que éstos puedan conocer inequívocamente sus derechos y obligaciones. También se debe tener en cuenta los operadores jurídicos o administrativos que serán los encargados de aplicar lo establecido en la disposición.

Existen distintas categorías de destinatarios, que van desde la población en general a los técnicos y especialistas en materias determinadas.

- **Identificación de los usuarios de la normativa.** El redactor de normativa y disposiciones jurídicas debe identificar a qué categoría de usuarios y destinatarios está dirigido cada instrumento o disposición que redacta, para así adaptar el lenguaje que usará en la fase previa de producción de borradores, en la memoria justificativa, en el concepto técnico, en el análisis de impacto normativo e incluso en la exposición de motivos de los proyectos de ley y de actos legislativos de iniciativa gubernamental que se vayan a radicarse ante el Congreso de la República.

- **Adecuación de la redacción en función de los usuarios.** En la redacción de disposiciones jurídicas debe buscarse que el lenguaje y el estilo resulte adecuado para facilitar su comprensión, especialmente por aquellos respecto de quienes recaerán sus efectos de forma más directa.
- **Identificación de los funcionarios y servidores que aplicarán la normativa.** La aplicación de la normativa y de las disposiciones jurídicas supone la intervención de diversos funcionarios y servidores públicos de diversos niveles dentro de la estructura del Estado. Por ello, en su proceso de redacción, se deben incluir de forma clara y concreta las prescripciones técnicas y procedimentales necesarias para orientar su aplicación por parte de los técnicos, servidores públicos y funcionarios especializados, especialmente las de aquellos cuyo marco funcional se ve afectado de forma directa o necesaria.

2.3 Concisión de la redacción normativa – el arte de la simplicidad y la claridad

Las disposiciones jurídicas se formularán de manera concisa. Deben evitarse artículos muy largos, frases muy extensas, textos innecesariamente complejos o complicados y el abuso de abreviaturas y siglas. En lo posible debe haber una sola disposición o redacción normativa por cada inciso de un artículo para facilitar su lectura, interpretación y aplicación. Las distintas disposiciones que integran un mismo artículo deben tener relación directa y necesaria con el objeto y la finalidad específica de éste.

Las frases que integran una disposición deben limitarse a la expresión de una única idea normativa. El texto normativo de los artículos debe tener subdivisiones en incisos que hagan fácilmente comprensibles las disposiciones que lo integran. Debe haber una conexión lógica entre las distintas frases que integran un mismo un párrafo o inciso. Se debe mantener la línea del argumento entre las frases, sin que su concisión implique terminaciones abruptas.

Los párrafos que conforman los incisos y parágrafos de las disposiciones normativas no deben tener una extensión mayor a 8 líneas. Los artículos que conforman un instrumento normativo no deben tener una extensión mayor a la estrictamente necesaria para desarrollar la idea o intención normativa que en el mismo se consagra.

En un solo artículo no se deben incluir todas las disposiciones que regularán diferentes asuntos de una misma materia. Tampoco se deben incluir todas las disposiciones que guardan relación con un mismo asunto pero que tienen objetivos normativos específicos distintos dentro de la misma normativa. Por esto, es preferible que se redacte un capítulo por cada asunto concreto que haga parte de la materia objeto de la normativa que se produce. Así entonces, cada capítulo estará integrado por uno o varios artículos cortos que abordarán cada uno de los objetivos normativos específicos que se relacionen necesariamente con el asunto abordado en el capítulo que integran.

El título de cada capítulo debe servir para determinar qué asunto específico de una materia es el que se regula en éste. Por su parte, el título de cada artículo debe servir para delimitar y concretar el objetivo normativo de éste de forma clara y concisa dentro de cada capítulo. Sólo así se logra que cada artículo sea corto, claro, conciso y se encuentre incluido en una estructura capitular que le de orden y comprensibilidad a la normativa, evitándose redacciones normativas densas y confusas que causen confusión y fatiga al lector; o incluso error en el intérprete que debe aplicarla.

Siempre es preferible una normativa integrada por múltiples artículos cortos, claros y concretos, fácilmente entendibles, así sean muchos, que una normativa integrada por pocos artículos interminables, densos y farragosos, en que se incluyan indiscriminadamente todas las disposiciones que regularan un asunto concreto de una materia específica. A mayor grado de simpleza y concisión de la redacción normativa de los artículos que integran una normativa, habrá menor riesgo de error interpretativo de su contenido normativo.

- **Excepcionalidad de las cláusulas ilustrativas o ejemplarizantes.** La inclusión de cláusulas ejemplarizantes o ilustrativas dentro del cuerpo de la normativa y que acompañe a las disposiciones que las integran debe ser excepcional, ya que no siempre hacen el texto más comprensible y, si no son exactas, pueden generar problemas de interpretación y aplicación, de restricción del alcance de disposiciones o de un sentido ambiguo (anfibológico) o contrario al que se busca con la redacción normativa.
- **Uso racional y limitado de abreviaturas.** El uso de abreviaturas debe ser mesurado y dosificarse en función de su compresibilidad para los destinatarios potenciales. Las abreviaturas empleadas deben resultar conocidas o su significado fácilmente aprehensible por parte de los destinatarios potenciales de la disposición jurídica que se construye. Cuando resulte necesario usar siglas y el significado de estas pueda resultar confuso o de difícil aprehensión, debe explicarse claramente su significado al inicio del instrumento o precediéndola cada vez que use. Por ejemplo: Sistema Único de Información Normativa -Suin Juriscol-, Departamento Nacional de Estadística -DANE-, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República -DAPRE-.
- **Ponderación entre la complejidad y la claridad.** El redactor debe evitar el uso de frases abreviadas o elípticas, cuando la complejidad del asunto exige una explicación clara. Debe evitar el uso de frases muy complejas que contengan varios complementos, oraciones subordinadas o incisos. Así mismo, se debe velar por que exista una clara relación gramatical entre las distintas partes de cada frase y oración. Por ejemplo, no debe haber duda de si un adjetivo acompaña a un solo sustantivo o a varios. Es aconsejable utilizar la estructura Sujeto-Verbo-Predicado.

2.4 Coherencia sustancial

Se debe garantizar que todas las disposiciones jurídicas proyectadas o expedidas guarden plena coherencia sustancial frente al ordenamiento jurídico vigente. Dicha coherencia debe ser tanto sistémica como interna, como se explica a continuación.

Gráfico No. 1. Coherencia de las disposiciones normativas

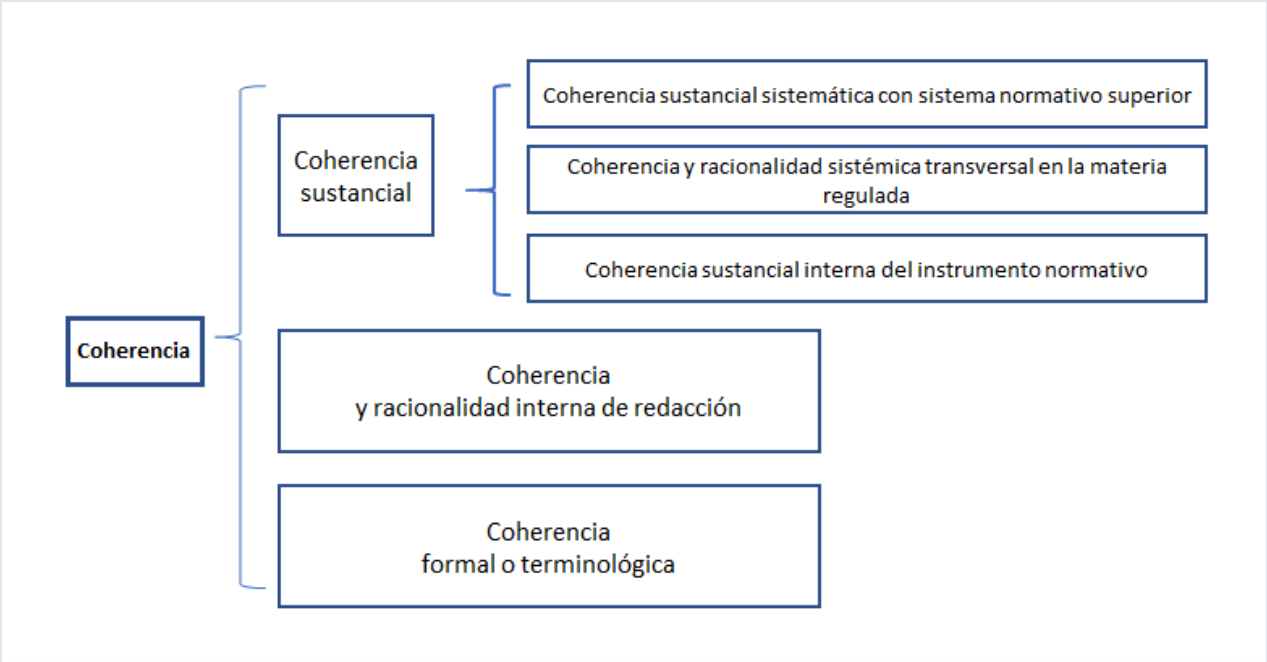


FIGURA 1

Fuente: elaboración propia.

2.4.1 Coherencia sustancial sistemática con sistema normativo superior

La coherencia sustancial sistémica se refiere a la validez lógica que en conjunto deben tener las disposiciones jurídicas dentro del ordenamiento jurídico.

La redacción de los textos de las disposiciones jurídicas no debe propiciar que su interpretación y aplicación, judicial o administrativa, a los casos concretos, entre en contradicción con los valores, principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución o que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto; ni con la doctrina constitucional vigente, especialmente la que fija el contenido y alcance de los derechos fundamentales.

2.4.2 Coherencia y racionalidad sistémica transversal en la materia regulada.

La redacción normativa debe tener coherencia, racionalidad y guardar armonía con la demás normativa que regula la misma materia, se encuentre vigente y no se tenga previsto derogar. Se debe evitar que la normativa que produzca genere contradicciones internas o antinomias en el

ordenamiento jurídico.

El redactor tiene el deber de hacer un análisis del contexto normativo, es decir, verificar, documentar y analizar, de forma puntual y exacta, en los estudios previos y memorias justificativas de las que esté produciendo, los efectos concretos que estas generarán sobre la vigencia de otras disposiciones jurídicas preexistentes y vigentes del ordenamiento jurídico.

El uso de cláusulas derogatorias tácitas o que generen una afectación tácita e indeterminada de la vigencia de otras disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico tiene que evitarse siempre y de forma diligente, con el fin de fortalecer el principio constitucional de seguridad jurídica.

2.5 Coherencia sustancial interna del instrumento normativo

La coherencia sustancial interna de un instrumento normativo se refiere a la validez lógica sustancial que debe existir entre los diferentes contenidos normativos de las disposiciones que integran un mismo cuerpo o proyecto normativo. Se debe buscar que los efectos jurídicos sustanciales que surgirán de la aplicación concreta de las distintas disposiciones de un mismo instrumento normativo sean coherentes.

No debe haber contradicciones o antinomias dentro de un mismo instrumento normativo o normativa.

2.6 Coherencia y racionalidad interna de la redacción

El redactor debe velar por la coherencia, racionalidad y armonía interna de los textos de las disposiciones que integran la normativa que produce. Debe evitar que se generen aparentes o reales contradicciones internas en la redacción normativa por cuenta de una redacción ambigua que dé lugar a interpretaciones textuales contradictorias.

- **Racionalidad y especificidad en la redacción.** Las palabras y las frases que se usen en la redacción de la nueva disposición normativa deben limitarse a expresar una única idea de la forma más clara, sencilla, precisa y constitucionalmente admisible.

Si para desarrollar una idea o un propósito normativo específico en una disposición jurídica resulta necesario que su texto conste de más de una oración, éstas deben organizarse de forma tal que guardan un nexo lógico entre sí que permita entender claramente la idea que desarrolla.

El texto de la normativa que se produce debe dividirse y organizarse de forma lógica en libros, títulos, capítulos y secciones. A su vez, estos deben contener subdivisiones fácilmente asimilables, en función de la forma progresiva, lógica y racional en que debe desarrollarse y exponerse su contenido. Debe evitarse el uso de bloques de textos excesivamente densos o compactos.

- **La estructura de cada artículo debe ser sencilla.** El redactor de la normativa y disposiciones jurídicas no debe agotar toda la materia objeto de la regulación que produce en un único artículo, cuando la regulación de tal materia no se puede concretar en una disposición

normativa clara, corta, sencilla e inteligible.

Cada asunto específico que se regula sobre una materia determinada debe abordarse en disposiciones claramente identificables, cortas y sencillas, que se deberán organizar en artículos independientes dedicados a cada asunto específico de la materia regulada.

Los asuntos específicos de una misma materia que se regulen en varios artículos y que guarden una relación material, sustancial o procesal necesaria entre ellos, deben agruparse en una misma sección de la normativa que se elabora.

- **Estructuración flexible de los borradores.** El redactor buscará evitar dar a los borradores iniciales de los textos normativos una estructura demasiado rígida o compleja, teniendo en cuenta que dichos textos preliminares son un bosquejo que será objeto de comentarios, observaciones o correcciones que pueden llevar a que sea necesario elaborar nuevos borradores que incorporen diversas adiciones, modificaciones y precisiones, algunas de las cuales o incluso todas podrán ser incorporadas en la redacción final del texto.

Gráfico No. 2. Ejemplo de la estructura de un artículo

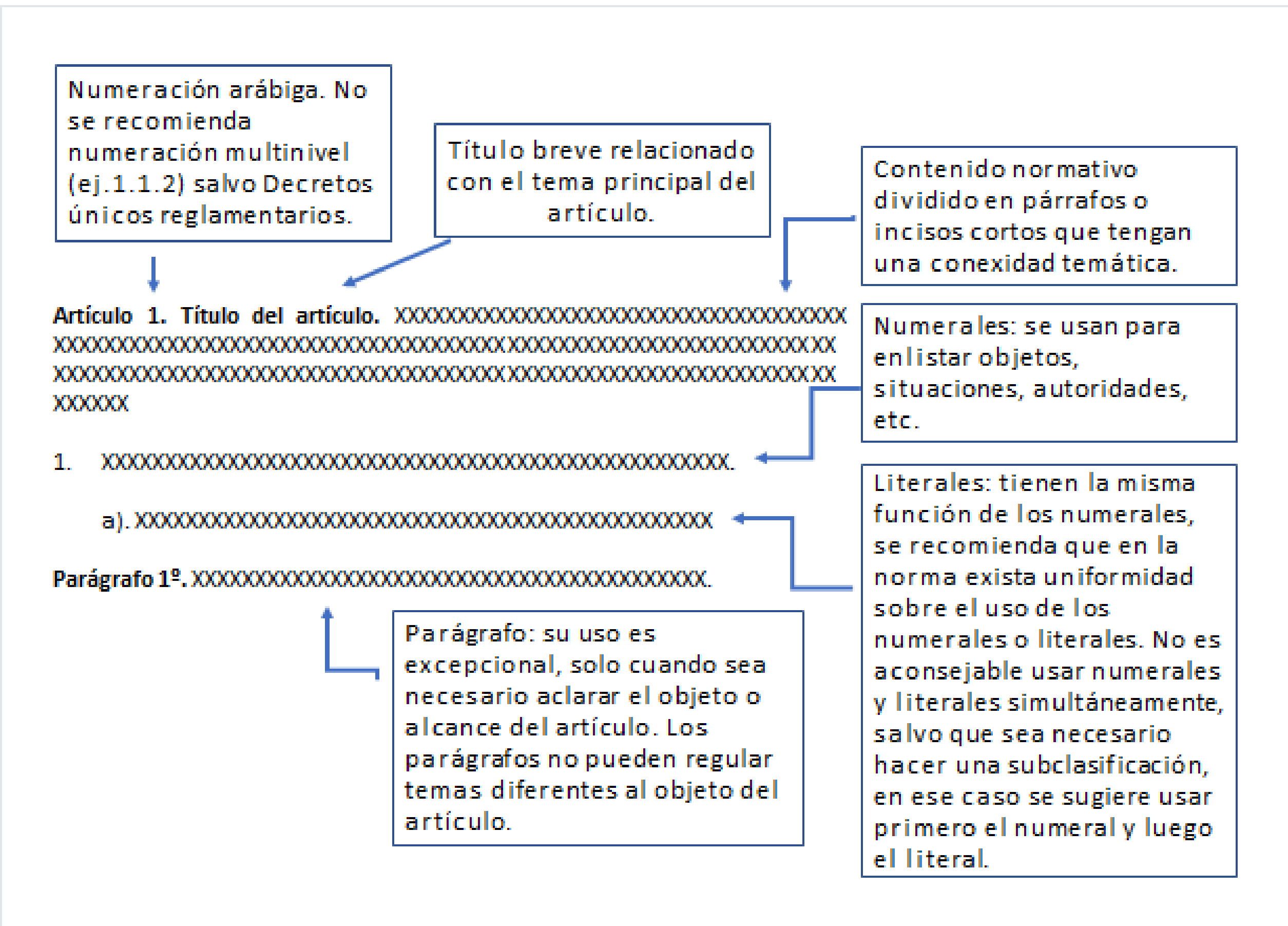


FIGURA 2

Fuente: elaboración propia.

2.7 Coherencia formal o terminológica.

Para facilitar la comprensión e interpretación de la normativa que se redacta, es necesario usar de forma coherente y consistente el lenguaje y la terminología que se incorpora al texto de ésta.

En la redacción normativa se mantendrá la coherencia terminológica entre la redacción de las disposiciones que integran un mismo instrumento normativo, y la de éstas con la de otras disposiciones sobre la misma materia que estén vigentes en el ordenamiento jurídico. Un texto con una adecuada coherencia formal o terminológica se caracteriza por:

- **Uso estandarizado y homogéneo de los términos**. La coherencia formal o terminológica de las disposiciones jurídicas impone el uso estandarizado y homogéneo de los mismos términos para expresar los mismos conceptos. Igualmente exige que no se usen términos idénticos para expresar conceptos diferentes. Esto es válido para la redacción de todas las disposiciones jurídicas que integrarán una misma normativa, incluidos los anexos que vayan a hacer parte de la misma.

El redactor debe eliminar toda ambigüedad, contradicción o duda en cuanto al significado de los términos y conceptos que se recogen en los proyectos normativos. Debe utilizar de manera uniforme un mismo término para expresar una misma idea o concepto. Para expresar una idea o concepto diferente, debe usar otro término claramente diferenciable. Además, debe asegurarse que, en forma general, los términos utilizados en la redacción normativa tengan coherencia terminológica con el resto del ordenamiento jurídico vigente.

- **Empleo de las palabras en su acepción común y usual.** El redactor debe emplear las palabras en su acepción común y usual, privilegiando el significado que se les da en español por la Real Academia Española de la Lengua.

Si una misma palabra en español común y usual tiene un sentido diferente en el lenguaje jurídico o en el lenguaje técnico, debe usarse de forma adecuada teniendo en cuenta la materia que se regula y quienes será sus destinatarios, para minimizar el riesgo de interpretaciones erróneas de su significado por parte de sus destinatarios y usuarios. En estos casos se debe evaluar si es posible usar otra palabra que exprese la misma idea y no genere ambigüedad sobre su significado.

- **Definición previa de conceptos y términos susceptibles de interpretación múltiple.** El redactor puede definir el significado y alcance de los términos confusos que tenga que usar dentro del texto que produce, en un artículo de la normativa dedicado explicar el significado de éstos. Esto permite delimitar con precisión el significado y alcance de los términos confusos que se incorporan al texto de la normativa, minimizando los problemas de interpretación erradas de las disposiciones que la integran.
- **Proscripción del uso de jerga innecesaria.** El redactor debe evitar siempre que sea posible y no resulte estrictamente necesario el uso de las jergas, términos de moda con significados caprichosos y locuciones latinas que se aparten de su sentido jurídico generalmente aceptado y conocido. El uso del lenguaje y las palabras en español se regirá por las reglas vigentes de la Real Academia Española.

2.8 Traducibilidad de la normativa.

En lo posible, los textos que conforman las disposiciones jurídicas deben redactarse con un lenguaje que sea susceptible de ser traducido por las autoridades competentes a las diversas lenguas y dialectos propios de los pueblos indígenas y grupos étnicos colombianos. También deberán permitir su adaptación a medios de comunicación para las personas en situación de discapacidad.

En la redacción de las disposiciones que integrarán una normativa se usarán oraciones, frases, términos y estructuras sintácticas simples, claras y concretas que faciliten su traducibilidad.

CAPÍTULO 03

REDACCIÓN NORMATIVA Y DE DISPOSICIONES JURÍDICAS - DE LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO EN COLOMBIA

3.1 Estructura tipo de la normativa

Toda la normativa que se produzcan bajo la forma de actos administrativos de carácter general y abstracto, se redactará conforme a una estructura que atienda lo siguiente:

- Encabezado,
- Fundamentos Jurídicos,
- Parte considerativa,
- Parte dispositiva,
- Firmas y, si es el caso, Anexos.

3.2 El encabezado de la normativa

El encabezado completo de un instrumento normativo está integrado por:

- La indicación del tipo de acto (decreto legislativo, decreto ley, decreto ordinario, decreto reglamentario, reglamento técnico, directiva presidencial, resolución, circular, etc.).
- El número de la normativa y el año de expedición.
- El epígrafe, es decir, la indicación sucinta y suficiente del asunto.
- El título común de la normativa cuando sea realmente necesario para permitir comprender fácilmente cuál es su contenido.
- El nombre o denominación de la autoridad, institución o instituciones productoras de la norma.

3.3 Encabezado – Denominación del tipo de normativa que se produce

Todo instrumento normativo, enunciará en su encabezado, la denominación específica del tipo de acto que en el mismo se concreta, su número y año de expedición.

Se utilizan, según corresponda, las palabras en mayúsculas: "DECRETO ORDINARIO", “DECRETO REGLAMENTARIO”, “DECRETO LEGISLATIVO”, “DECRETO LEY”, “REGLAMENTO TÉCNICO”, "RESOLUCIÓN", “CIRCULAR” o “DIRECTIVA PRESIDENCIAL”.

Estas expresiones determinan la denominación oficial de la normativa. Es recomendable que se especifique qué tipo de decreto es el que se expide, dado que ello facilita comprender cuáles son sus alcances normativos y su rango normativo. No es lo mismo un decreto ordinario que un decreto ley o un decreto legislativo, ya que los dos últimos tienen fuerza material de ley; y esto es algo que el lector de la normativa debería poder saber sin tener que entrar a analizar en detalle con que fundamentos constitucionales o legales se ha expedido cada decreto.

3.4 Epígrafe – Rótulo o título que determina la materia objeto de la normativa

Todo instrumento normativo tendrá un epígrafe. Dentro de la estructura de la normativa, al encabezado le sigue el epígrafe.

El epígrafe es un rótulo o título que tiene como finalidad proveer información básica pero suficiente para facilitar el conocimiento general de la materia concreta objeto del instrumento normativo o normativa que se produce.

El epígrafe debe redactarse de forma tal que, describa con pocas pero suficientes palabras cuál es la materia regulada y permita que sus destinatarios identifiquen cuál es su contenido.

- **Claridad y simpleza del epígrafe.** El epígrafe contendrá una indicación de su objeto tan sucinta y completa como sea posible. Su redacción no debe inducir a error acerca del contenido de la parte dispositiva.

El epígrafe podrá ir seguido de un título abreviado, o nombre común. El epígrafe debe ser simple, no se debe sobrecargar con palabras, textos o indicaciones que no aporten nada a su finalidad.

El epígrafe de cada instrumento normativo debe ser diferente a otras normativas vigentes en el ordenamiento jurídico, excepto cuando esté orientado a reemplazarla.

- **Destinatarios y usuarios discernibles.** La redacción del epígrafe, además de proporcionar datos respecto del objeto esencial de los mismos, debe permitir que el lector distinga, aprecie o deduzca, quién se verá o no afectado por la normativa como destinatario o usuario.

En el proceso de redacción del epígrafe se deben identificar qué elementos, palabras o expresiones deben figurar en éste, para inducir a los destinatarios y usuarios directamente afectados por el instrumento normativo a leerlo.

- **Título abreviado.** Es la denominación simple con que se puede facilitar la identificación de un instrumento normativo que regula una materia que tiene relación con un hecho, situación o circunstancia paradigmática o con alta relevancia.

Su uso debe ser excepcional y reservarse a casos específicos en los que su uso favorezca significativamente la comprensión por parte del lector del contenido de un instrumento normativo. Está proscrito el uso de títulos que sean susceptibles de instrumentalizar la normativa para fines proselitistas o ideológicos. La normativa producida es del Estado, de carácter general y abstracto.

Cuando se decida asignar un título común a un instrumento normativo, el mismo se ubicará a renglón seguido del epígrafe, y entre paréntesis o corchetes.

- **Epígrafe de normativa que modifica el contenido de otra normativa preexistente.** El epígrafe de toda la normativa que tenga por objeto modificar el contenido dispositivo de otra normativa preexistente del mismo rango, debe identificar cuál es la normativa o la parte de ésta que se modifica.

Es recomendable identificar claramente en el epígrafe todos los artículos, títulos, capítulos o secciones de la normativa cuyo contenido se modifica. La finalidad de este tipo de epígrafes es la de facilitar la identificación de todas las modificaciones efectuadas a un instrumento normativo o normativa preexistente, dado que su contenido normativo se integrará a ésta y hará parte de ella.

3.5 Fundamentos jurídicos de la normativa y competencia

En toda normativa se debe señalar de forma expresa cuáles son las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que le otorgan la competencia de producción normativa a quien la expide. También se debe identificar de forma clara y expresa qué disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias le dan fundamento a su contenido normativo, así como cuáles desarrolla o regula.

Los fundamentos jurídicos y de competencia deben ubicarse antes de los considerandos y la parte dispositiva de éstas.

La identificación y manifestación clara y expresa de cuáles son los fundamentos jurídicos de la normativa y de la competencia del que la produce y expide, tiene la finalidad de ilustrar al lector sobre esto, permitiéndole conocer por qué quien produce un instrumento normativo o normativa es competente para hacerlo, así como qué normativa superior se pretende desarrollar o regular con la misma.

La redacción de los fundamentos jurídicos debe dar respuesta clara, concreta y suficiente a las preguntas o inquietudes que el lector de la normativa producida se plantee acerca de la validez jurídica y formal de ésta, y sobre la competencia de quien la produjo y expidió para hacerlo.

CAPÍTULO 04

COMPETENCIA

Todo instrumento normativo deberá indicar de forma clara y expresa cuáles son las disposiciones de orden constitucional o legal que específicamente le asignan la competencia a quien expide esa normativa concreta para hacerlo.

Cuando se citen varias disposiciones de distinta jerarquía normativa, deberán mencionarse en primer lugar las constitucionales, luego las legales y seguidamente las reglamentarias. Cuando dentro del mismo rango legal se citen varias disposiciones de varias normativas que tienen distintas fechas de entrada en vigencia, se citarán cronológicamente, de la más antigua a la nueva.

CAPÍTULO 05

FUNDAMENTOS JURÍDICOS EN RELACIÓN DIRECTA CON LA VALIDEZ MATERIAL DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN NORMATIVA.

Toda normativa debe señalar de forma expresa cuáles son las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, según el caso, que le dan fundamento a su contenido normativo; y cuáles son las disposiciones que desarrolla o regula.

La inclusión de los fundamentos jurídicos tiene la finalidad de informar e ilustrar de forma clara, concreta y suficiente, cuál o cuáles son las disposiciones vigentes del ordenamiento jurídico que le dan sustento y validez material a la normativa producida.

La identificación de los fundamentos jurídicos debe dar respuesta clara, concreta y suficiente a las preguntas o inquietudes que el lector de la normativa se plantee acerca de la relación de coherencia armónica y subordinada que existente entre las disposiciones jurídicas producidas y las disposiciones superiores que la sustentan y las que se desarrollan o regulan.

Conviene comprobar si lo que se incluye constituye efectivamente un fundamento jurídico. Si no es así, pero aun así se considera que debe incluirse tal información, ésta deberá ubicarse en los considerandos.

5.1 Presentación de los Fundamentos Jurídicos

Los fundamentos jurídicos se redactan de la siguiente forma:

> *“en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas en el numeral xx del artículo xxx de xxxxx,”*
>
> *“en uso de sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias, en particular las conferidas por el [tipo de normativa] [número de la normativa] de [año de la normativa], y en cumplimiento de lo dispuesto en [normativa] [número de la normativa] de [año de la normativa], y de manera especial el artículo xx de la [normativa] [número de la normativa] de [año de la normativa], y [normativa] [número de la normativa] de [año de la normativa]”*

5.2 Orden de precedencia de la citación de los fundamentos jurídicos

Los fundamentos jurídicos de la normativa se citarán en riguroso orden de precedencia jerárquica. El primer fundamento jurídico se debe referir, de manera general a la disposición jurídica vigente del ordenamiento jurídico de mayor rango o jerarquía normativa que constituya el fundamento general principal de la nueva normativa que se produce.

Cuando se citen varias disposiciones jurídicas como fundamento, cada una ha de citarse en orden descendente de acuerdo con su nivel jerárquico dentro del ordenamiento jurídico.

5.3 Cita de fundamentos jurídicos de especial relevancia

Cuando el fundamento directo y más relevante del instrumento normativo que se redacta es una disposición específica vigente del ordenamiento jurídico, esta se citará precedida de la expresión ***"y de manera especial"***, indicando seguidamente el artículo y el nombre completo de la normativa que contiene la disposición correspondiente.

5.4 Disposiciones que no constituyen fundamento jurídico

Los fundamentos jurídicos de la normativa deben distinguirse de las disposiciones de procedimiento, que no deben tomarse ni citarse como tales.

Debe comprobarse en cada caso, si para una adecuada comprensión de la parte dispositiva o para el control de la legalidad del instrumento normativo que se produce, resulta necesario citar en los fundamentos jurídicos otras disposiciones distintas de las que en estricto sentido lo son.

Otras citas normativas más generales, no esenciales, pero relevantes, se pueden incorporar como información general en los considerandos o en las exposiciones de motivos, de acuerdo con el tipo de normativa que se esté proyectando.

CAPÍTULO 06

PARTE CONSIDERATIVA - EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y CONSIDERANDOS DE LOS PROYECTOS DE NORMATIVA

Se entiende por “exposición de motivos” el texto elaborado por quien redacta el proyecto de normativa de rango legal o constitucional, en que se explicitan las consideraciones de hecho, constitucionales, legales, de necesidad o excepcionalmente, políticas o de conveniencia, que en su conjunto motivan de forma racional la producción de una Ley o un Acto Legislativo y exponen las razones de su legitimidad constitucional. Cuando se trata de la exposición de motivos de una reforma constitucional, es pertinente señalar por qué el proyecto de Acto Legislativo no constituiría una sustitución de la Constitución.

Se entiende por “considerandos” la parte de todos los tipos de Decretos y Actos Administrativos que contiene y expone su motivación, y que se ubica entre sus fundamentos jurídicos y su parte dispositiva. En estos se explicitan las consideraciones de hecho, constitucionales, legales, de necesidad o excepcionalmente, políticas o de conveniencia, que en su conjunto motivan de forma racional la producción de un decreto y explican las razones de su legitimidad legal y constitucional.

6.1 Finalidad de las exposiciones de motivos y los considerandos

La finalidad de los considerandos de la normativa que se producen es explicar la razonabilidad de su existencia. Esto es, deben motivar o sustentar de modo claro, conciso y razonable la existencia de las disposiciones esenciales de la parte dispositiva, sin reproducir ni parafrasear su texto.

6.2 Obligatoriedad de las exposiciones de motivos y los considerandos.

La motivación de los decretos, reglamentos técnicos, resoluciones, circulares, directivas, etc., es obligatoria.

6.3 De los considerandos

6.3.1 Presentación de los considerandos

Se entiende por ***"considerandos"*** la parte de la normativa infra legal que contiene la motivación de esta y que se ubica entre sus fundamentos jurídicos y su parte dispositiva.

La motivación comienza por ***"Considerando que:"*** y continúa con párrafos que constan de una o varias frases completas, los cuales pueden o no ser numerados, aunque siempre será una buena práctica hacerlo.

6.3.2 Redacción de los considerandos

La redacción de los considerandos se debe formular en un lenguaje no imperativo para que se diferencie claramente de la parte dispositiva. Su sentido es esencialmente expositivo y demostrativo de la razonabilidad y validez de la normativa.

6.3.3 Contenido de los considerandos

Los considerandos y las exposiciones de motivos deben contener la relación de las situaciones, razones y circunstancias concretas (jurídicas, fácticas o históricas), que hacen razonable y necesaria la existencia jurídica del instrumento normativo que se produce.

Si fuera necesario recordar el contexto histórico del que surge la norma, el relato seguirá el orden cronológico de los hechos. Los elementos de la motivación de las disposiciones específicas de la normativa seguirán el orden de estas en la medida de lo posible.

En términos generales el esquema ideal de la motivación de la normativa debería incluir:

- **Una exposición concisa y completa de los elementos de hecho y de derecho** (situaciones, razones y circunstancias concretas jurídicas, fácticas o históricas) que deban tomarse en consideración para dotar de razonabilidad la producción y existencia jurídica de cada instrumento normativo; y explicitar su necesidad;
- **La conclusión** de que, por lo expuesto, es razonable, necesario o jurídicamente oportuno adoptar las medidas establecidas en la parte dispositiva.

6.3.3.1 Rigurosidad de las motivaciones incluidas en los considerandos

Los considerandos que se incluyan en la normativa han de constituir una verdadera, suficiente y razonable motivación jurídica para su contenido sustancial o dispositivo. Por esto su redacción requiere de la mayor rigurosidad jurídica y la mayor claridad argumental.

En los considerandos no cabe precisar más de lo estrictamente necesario y suficiente para explicar de forma lógica cuál o cuáles son las necesidades constitucionales, legales o fácticas concretas que hacen razonable y válida la normativa.

Los considerandos deben respetar las reglas de la lógica jurídica. Deben hacer explícito por qué la normativa es fáctica, jurídicamente e incluso desde el ámbito del análisis de impacto normativo -AIN-, necesario, razonable y proporcionada.

Debe existir una profunda coherencia lógica e instrumental entre las razones que se señalan como motivación de la normativa y las disposiciones sustanciales que la integran. Las disposiciones jurídicas deben ser coherentes frente a los fines y motivos que dan lugar a su producción.

6.3.4 Consideraciones inútiles, superfluas o innecesarias

En los considerandos no deben incluirse textos que enuncien razones subjetivas de mera conveniencia, que no revistan relevancia iusfundamental, constitucional o legal, para adoptar las disposiciones que integran su parte dispositiva.

Los considerandos no responden a su finalidad cuando se limitan a anunciar el objeto del texto normativo o a reproducir o parafrasear sus disposiciones sin indicar la motivación o motivaciones ciertas y concretas que dotan de razonabilidad su producción y existencia jurídica.

En los considerandos no se deben citar los fundamentos jurídicos del instrumento normativo, ya que estos se ubican en la parte de la estructura destinada para ello. Lo que en los considerandos sí debe explicarse, es el nexo lógico existente entre la normativa y sus fundamentos jurídicos, para explicitar su razonabilidad jurídica.

No es necesario que en los considerandos se transcriban las disposiciones que atribuye la competencia para producir el instrumento normativo o normativa, ya que estas deben figurar en el apartado que específicamente se refiere a la competencia para producirlo. Lo que sí se puede hacer es explicar por qué el ejercicio de esa competencia es necesario.

A pesar de que diversas normativas pueden compartir un motivo como fundamento lógico, en los considerandos de cada una de ellas debe señalarse cuál es la relación lógica de causalidad específica entre dicho motivo y la materia específicamente regulada por las disposiciones sustanciales que se producen. La motivación específica de una normativa concreta no debería ser exactamente la misma que la de otra.

Debe evitarse que la motivación se haga, aunque sólo sea parcialmente, simplemente remitiendo a la motivación de otro instrumento normativo o normativa (referencias cruzadas).

6.3.5 Considerandos claros y concisos

Los considerandos deben motivar de forma clara y concisa las disposiciones esenciales contenidas en la parte dispositiva de la normativa.

No es necesario justificar todas y cada una de las disposiciones de la normativa, pero siempre es necesario motivar la derogación de una normativa o la supresión de una o varias de sus disposiciones.

Debe excluirse todo considerando que no tenga relevancia para la justificación de la parte dispositiva. También deben excluirse considerandos adicionales cuando ya se ha señalado suficientemente cuál es el fundamento jurídico vigente que justifica expedir un instrumento normativo.

6.4 La exposición de motivos

6.4.1 Exposición de motivos de los proyectos de normativa de rango legal no estatuario, que contienen disposiciones de naturaleza estatutaria

Los Proyectos de normativa de rango Legal Ordinario, Legal Orgánico o Legal de Facultades Extraordinarias, por regla general, no deberían contener disposiciones sustanciales que afecten el núcleo esencial de los derechos fundamentales; tanto porque tal tipo de disposiciones tienen reserva de Ley Estatutaria, como porque debe respetarse el principio constitucional de unidad de materia.

No obstante, cuando sea necesario incluir en un proyecto normativo de rango legal no estatutario, disposiciones que tengan reserva de ley estatutaria, en la exposición de motivos se deberá poner de manifiesto cuáles son las razones que hacen necesaria su inclusión en ese instrumento normativo o normativa; y se dejará constancia de que a tales disposiciones se las debe aprobar por el Legislador dando cumplimiento a las especificidades propias del trámite legislativo agravado, establecido para las leyes estatutarias.

Cuando se elabore un proyecto de ley estatutaria de origen gubernamental, se debe verificar y analizar si su contenido normativo generará tensión entre principios constitucionales o derechos fundamentales, para proceder a explicar las razones que sustenten su validez constitucional.

6.4.2 Exposición de motivos de los proyectos de normativa, que contienen disposiciones que puedan generar tensión entre principios constitucionales o entre derechos fundamentales

Si el contenido sustancial que integrará un Proyecto de Ley o de Decreto con fuerza de ley generará, a primera vista, tensión entre principios constitucionales o derechos fundamentales, se debe explicar en la exposición de motivos, de acuerdo con las técnicas de test, ponderación o balanceo usadas en la doctrina constitucional, las razones por las cuales se considera que las disposiciones jurídicas propuestas son constitucionalmente válidas. Si el proyecto normativo pudiere afectar el principio constitucional de igualdad, deberá explicarse por qué sus disposiciones resultan constitucionalmente válidas y por qué supera el test de igualdad.

6.4.3 Alcance de las exposiciones de motivos y motivaciones de acuerdo con la naturaleza de la normativa

El alcance de la obligación de motivar dependerá de la naturaleza de la normativa:

6.4.3.1 Proyectos normativos de Actos Legislativos

En los Proyectos de Actos Legislativos que formule el Gobierno Nacional, la motivación se debe plasmar en la exposición de motivos.

Siempre debe tenerse en cuenta que los actos legislativos reformatorios de la Constitución tienen como límite los elementos esenciales definitorios de la identidad de la Constitución Política, dado que el Congreso de la República tiene competencia para modificar o reformar la Constitución, pero no para sustituirla.

La motivación de este tipo de proyectos debe centrarse en explicar cuál es el contenido, sentido, finalidad y alcance de la modificación que se pretende introducir a la Constitución, y cuáles son los argumentos constitucionalmente relevantes, de acuerdo con la doctrina vigente de la Corte Constitucional sobre el juicio de sustitución de la Constitución, para sostener que el contenido concreto del proyecto de acto legislativo no la sustituirá.

El nivel de rigurosidad y minuciosidad que exige la motivación de los proyectos de actos legislativos es directamente proporcional al nivel de injerencia o afectación que el contenido sustancial de las disposiciones que lo integran pueda tener sobre alguno de los elementos esenciales definitorios de la Constitución Política.

La buena motivación de los proyectos de actos legislativos de origen gubernamental, reviste gran importancia, teniendo en cuenta que pueden ser sometidos a un riguroso juicio de sustitución por parte de la Corte Constitucional, y una buena motivación puede facilitar tanto su examen, como su defensa.

6.4.3.2 Proyectos normativos de rango legal estatutario

En los proyectos de leyes estatutarias que formule el Gobierno Nacional, la motivación se debe plasmar en la exposición de motivos.

La motivación de este tipo de proyectos debe centrarse en explicar la finalidad constitucional iusfundamental que se busca alcanzar con la regulación del respectivo derecho fundamental.

El nivel de rigurosidad y minuciosidad que exige la motivación de los proyectos de leyes estatutarias es directamente proporcional al nivel de injerencia o afectación que el contenido sustancial de las disposiciones que lo integran tendrá sobre el derecho fundamental que se regula. Las disposiciones que mayores efectos tengan sobre un derecho fundamental requerirán una motivación específica y jurídicamente más rigurosa y robusta, que deberá incluir consideraciones en relación con lo que al respecto de ese derecho se encuentre garantizado en el bloque de constitucionalidad en sentido estricto.

En este tipo de proyectos es necesario señalar de forma puntual la razón de ser, el alcance y los efectos específicos que cada disposición del proyecto tendrá sobre el derecho fundamental que se regula.

La buena motivación de los proyectos de leyes estatutarias de origen gubernamental, reviste gran importancia, teniendo en cuenta que tales proyectos, una vez surtido el trámite legislativo que les es propio, son sometidos a un riguroso control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional y una buena motivación puede facilitar tanto el examen, como la defensa de su constitucionalidad.

6.4.3.3 Proyectos normativos de rango legal para otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República

En los proyectos de leyes para otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República, la motivación se debe plasmar en la exposición de motivos.

La motivación de este tipo de proyectos debe centrarse en explicar cuál es el objeto concreto que tendrán las facultades que se otorguen al Presidente de la República, cuál es la duración exacta que tendrán dichas facultades, y las razones que expliquen la validez constitucional de las facultades que se conferirán.

Los argumentos que se expliciten para justificar la validez de otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República deben ser constitucionalmente relevantes, refiriéndose especialmente a la oportunidad y necesidad de las facultades frente a las situaciones concretas que las motivan.

6.4.3.4 Proyectos normativos de rango legal de carácter general y abstracto

En los proyectos de leyes ordinarias, incluyendo normativa compleja de rango legal, como los códigos, de origen gubernamental, la motivación se debe plasmar en la exposición de motivos. La motivación de este tipo de proyectos debe centrarse en explicar la filosofía general y objeto de la normativa que se va a producir.

La motivación de los proyectos de ley de carácter general y abstracto de alcance general no exige ser demasiado específica ni detallada y no debe expresar juicios de valor sobre los hechos en consideración de los cuales se produce la norma. Una motivación detallada de todas las disposiciones que componen un proyecto normativo es imposible, por lo que lo conveniente es enfocarse en la situación global que llevó a la adopción de la normativa y, por otra, los objetivos generales que se pretenden lograr.

6.4.3.5 Los Decretos y las Resoluciones

Los decretos de todo rango deben motivarse de forma precisa en sus considerandos, la motivación se debe plasmar también en los estudios previos y la memoria justificativa.

En los Decretos legislativos y Decretos Ley se debe expresar de forma clara y detallada la finalidad y el contexto del ejercicio de las funciones legislativas extraordinarias.

6.4.3.6 Decretos con fuerza de Ley

Antes de entrar a explicar cómo se deben plantar los considerandos de los decretos con fuerza de ley es necesario clarificar qué son los decretos legislativos y los decretos Ley.

Dentro de la estructura jerárquica del sistema normativo colombiano se encuentran los Decretos Ley y los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República. Los decretos ley no son ley en el sentido formal, por no ser expedidas por el Congreso de la República, pero tienen fuerza material de Ley.

Los decretos ley son decretos extraordinarios expedidos por el Presidente de la República en virtud de lo establecido en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución. Estos decretos se producen cuando el Congreso de la República, por solicitud expresa del Presidente, cuando "la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje", lo faculta mediante una ley, de forma extraordinaria y temporal -máximo por seis meses-, para expedir decretos con fuerza material de Ley en una materia expresa y precisamente definida. Esto significa que el Congreso de la República delega por solicitud presidencial expresa, y con un alcance temporal y material, expreso y preciso, su facultad legislativa. No obstante, esta delegación extraordinaria de facultades legislativas no es aplicable para que el Presidente dicte decretos Ley cuyo contenido material corresponda al propio de las leyes orgánicas, estatutarias y los códigos. Tampoco es posible que por medio de decretos ley se decreten impuestos o se creen los servicios técnicos o administrativos del congreso de la República.[4]

Los decretos legislativos por su parte, son una modalidad de decretos que expide el Presidente de la República con la firma de todos de los ministros del Gobierno, que tienen fuerza material de Ley. La expedición de este tipo de decretos con fuerza material de Ley tiene fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, y tiene por finalidad constitucional revestir al Presidente de la República de poderes y facultades extraordinarias con la finalidad de conjurar o superar situaciones excepcionales que dan lugar a lo que técnicamente se denomina, estados de excepción.

Así entonces, el artículo 212 de la Constitución permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros del Gobierno, declarar el estado excepción denominado *estado de guerra exterior*; que tiene por objetivo concreto dotar al Gobierno Nacional de las facultades estrictamente necesarias para defender el Estado de una agresión externa, defender la soberanía nacional, tomar las medidas necesarias en un contexto de guerra y restablecer la normalidad.[5] Este tipo de decretos además deben dictarse de acuerdo con lo establecido en la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción. Adicionalmente las disposiciones que los integran tienen una vigencia limitada en el tiempo y no derogan, sino que suspenden, las leyes que les resulten contrarias.[6]

Seguidamente el artículo 213 de la Constitución permite al Presidente de la República , con la firma de todos los ministros del Gobierno, declarar el estado excepción denominado *estado de conmoción exterior*; en todo el país o partes de éste, hasta por un período de 90 días prorrogables por dos períodos adicionales; con el objetivo concreto dotar al Gobierno Nacional de las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de graves perturbaciones al orden público, que puedan atentar de forma inminente la estabilidad institucional del Estado, la seguridad o la convivencia ciudadana; así como para evitar que se propaguen los efectos de la situación de perturbación.[7]

Finalmente el artículo 215 de la Constitución permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros del Gobierno, declarar el estado de excepción denominado *estado de emergencia social, económica y ecológica*; en todo el país o partes de éste, hasta por tres periodos de 30 días en un año, que no pueden exceder de 90 días dentro de la misma anualidad; con el objetivo concreto de dotar al Gobierno Nacional de las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de hechos sobrevinientes que amenacen de forma grave con perturbar el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan una grave calamidad pública; así como para evitar que se extiendan los efectos de la situación de emergencia.[8]

6.4.3.7 Decretos que declaran estados de excepción y que los desarrollan

Teniendo claro lo explicado en el punto previo, los considerandos de los Decretos Legislativos que declaran un estado de excepción deben explicar por qué se cumplen los requisitos aplicables establecidos en la Constitución y como resultan respetuosos de la prevalencia de las obligaciones internacionales del Estado en materia de Derechos Humanos incorporadas al bloque de constitucionalidad en sentido estricto (Art. 93 de la C. Pol), especialmente lo establecido en los artículos 27 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Igualmente se debe explicar cómo lo dispuesto en el decreto legislativo cumple lo establecido en la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción -LEEE-. Se deben describir los hechos de la ocurrencia de los hechos causante de la declaratoria de este tipo de estados de excepción. También se debe explicar que lo establecido en el decreto legislativo cumple los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, y motivación de incompatibilidad con las leyes que suspenda.

En los considerandos del decreto legislativo se debe explicar:

- La finalidad de cada una de las medidas adoptadas está directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.
- Que cada una de las medidas adoptadas son necesarias y están directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.
- Las razones por las que se suspenden normativas o disposiciones vigentes de rango legal, lo cual implica explicar por qué son incompatibles con el estado excepcional.
- La proporcionalidad de las medidas que se adoptan en relación con la gravedad de los hechos que buscan afrontar, especialmente y con mayor rigurosidad cuando sea necesario restringir derechos y libertades.
- Que las medidas adoptadas en sus disposiciones no entrañan ninguna discriminación prohibida por la Constitución y los tratados internacionales de Derechos Humanos que integran el bloque de constitucionalidad en sentido estricto.
- Que sus disposiciones no suspenden los derechos humanos ni las libertades fundamentales; ni interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; ni suprimen ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y

Juzgamiento.

- Que de acuerdo con el artículo 27 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el artículo 4° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al día siguiente de la declaratoria del estado de excepción, el Gobierno comunicará formalmente al Secretario General de la Organización de Estados Americanos y al Secretario General de las Naciones Unidas, el aviso a los Estados Partes de esos tratados, sobre la declaración del estado de excepción y de los motivos que le dan sustento.

En suma, en los considerandos de los decretos legislativos que se dictan en el marco de un Estado de Emergencia se debe evidenciar la relación existente entre éstos y el decreto legislativo que declara la situación de emergencia. Se debe demostrar que el decreto legislativo cumple los requisitos establecidos en la Constitución (incluido el bloque de constitucionalidad en sentido estricto) y la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción -LEEE- y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Siempre se debe demostrar que las disposiciones que incorpora se encaminan a conjurar la crisis extraordinaria que dio origen a la declaración del estado de emergencia.

6.4.3.8 Decretos ejecutivos y reglamentarios

Los decretos ordinarios y reglamentarios son también denominados genéricamente como *reglamentos*. Estos tienen fundamento en los numerales 10 y 11 del artículo 189 de la Constitución y a pesar de que tienen carácter normativo, no tiene naturaleza legislativa sino administrativa. El numeral 10 del artículo 189 de la Constitución obliga al Presidente de la República a velar por el estricto cumplimiento de la Ley, mientras que el numeral 11 del mismo artículo, le otorga la facultad de "ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes."

En la categoría de reglamentos se encuentran entonces los decretos, las resoluciones y las órdenes del Presidente de la República, que siempre encuentran subordinados a la ley y están orientados a materializar sus mandatos, hacerla efectiva y lograr su cumplimiento. Por tanto, se tiene que la categoría normativa denominada reglamento se encuentra jerárquicamente bajo la Ley y no puede modificar su contenido. Igualmente debe anotarse que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, además de la competencia constitucional reglamentaria asignada al Presidente de la República, existen entes administrativos, especialmente los Ministerios, que tienen potestad reglamentaria residual o auxiliar para aplicar y hacer efectiva la ley.[9] Debe señalarse también, que a pesar de que generalmente los reglamentos se encuentran jerárquicamente subordinados a la Ley, existen ciertos reglamentos que se encuentran subordinados directamente a la Constitución, que tendrían la jerarquía normativa de la ley, y otros subordinados a otros reglamentos administrativos.

Dentro de los decretos que expide el Presidente de la República en ejercicio de la competencia reglamentaria que le asigna el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución se encuentran los decretos ejecutivos y los decretos reglamentarios, cuya distinción obedece a la diferente amplitud

de las competencias constitucionales del Presidente de la República para ejecutar la ley y para reglamentarla, que surge a partir de la existencia de leyes que necesitan ser reglamentadas más ampliamente para que se cumplan, y otras que no necesitan una reglamentación tan amplia. Esta distinción se hace visible en la regulación de las leyes marco y las leyes ordinarias. En el caso de las leyes marco, que se caracterizan porque el Congreso se limita a establecer una serie de principios, directrices y objetivos en una materia determinada, se deja al Gobierno nacional la responsabilidad de reglamentar de forma ágil y oportuna, y de manera muy amplia y detallada esa materia, mediante decretos ejecutivos, dentro del marco determinado en la ley por el Legislador. En el caso de las leyes ordinarias, que se caracterizan por regular ordinariamente la mayoría de las materias sobre las que el Congreso de la República ejerce su amplia libertad de configuración legislativa, el Gobierno tiene la facultad de reglamentarlas, con menor extensión y detalle que en el caso de las leyes marco, para lograr su ejecución y cumplimiento.

A partir de esta distinción existen dos criterios disímiles sobre la jerarquía normativa de los decretos ejecutivos que específicamente reglamentan las leyes marco. Mientras que para el Consejo de Estado tendrían fuerza material de ley[10], para la Corte Constitucional no la tienen.[11]

Dentro de la categoría normativa de los reglamentos también existen ciertos reglamentos que, como se advirtió previamente, se encuentran subordinados directamente a la Constitución y no a la ley; y que por tanto tendrían la jerarquía normativa de la ley. Estos se denominan reglamentos constitucionales autónomos, y surgen de la habilitación de competencias normativas que les da directamente la Constitución a ciertos órganos constitucionales autónomos, como por ejemplo el Banco de la República (art. 371 C. Pol), el Contralor General de la República (art. 268-12 c. Pol), la Corte Suprema de Justicia (art. 235-6 C. Pol), el Consejo de Estado (art. 237-6 C. Pol), la Corte Constitucional (art. 244-11 C. Pol), El consejo Superior de la Judicatura (art. 257-3 C. Pol) y el Presidente de la República (arts. 335,187-17, 189-17, 131 C. Pol), entre otros. A pesar de que se considera en que dichos reglamentos autónomos tienen fuerza material de Ley por desarrollar directamente mandatos constitucionales, existe debate sobre su jerarquía normativa, dadas las amplias competencias legislativas que radican en cabeza del Congreso de la República, pero que sin embargo, no le permiten a éste limitar o menoscabar su autonomía e independencia.[12]

Sumado a lo anterior, dentro de la categoría normativa de los reglamentos, se encuentran también los que no se expiden en estricto sentido para la ejecución y cumplimiento de la leyó con fundamento directo en ésta, denominados como reglamentos independientes, sin que esta denominación signifique que su contenido pueda ser contrario a la Ley. Estos generalmente regulan asuntos no abordados por el Legislador mediante la Ley o cuya regulación es fragmentaria.[13]

Hecha esta explicación, en considerandos los decretos ejecutivos y reglamentarios debe señalarse de qué forma, estos desarrollan o reglamentan disposiciones de carácter legal.

La motivación de los decretos no debe ser excesivamente específica ni expresar juicios de valor sobre los hechos en consideración de los cuales se produce la norma. En particular, una motivación detallada de todas las disposiciones que componen un proyecto normativo es

imposible, por lo que lo conveniente es limitarse a una mera referencia a la situación global que llevó a la adopción de la normativa y, por otra, los objetivos generales que se pretenden lograr.

6.4.3.9 Los actos administrativos

Al final de la jerarquía normativa del sistema normativo u ordenamiento jurídico colombiano encontramos una categoría normativa muy amplia, denominada genéricamente como *actos administrativos*, que se encuentran sometidos a la Constitución, la Ley y el Reglamento. Se debe señalar que, como ya se vio, existen reglamentos que son producto del ejercicio de competencias administrativas ubicadas en diversos niveles de la administración o de la estructura orgánica del Estado, que son también actos administrativos. Por lo anterior, es que se señala que el acto el acto administrativo puede estar sometido a otro que sea de mayor jerarquía en razón a las competencias constitucionales o legales asignadas a quien lo produjo y su ubicación dentro de la estructura orgánica y jerárquica del Estado.

Dicho esto, y según lo explica la Corte Constitucional, el acto administrativo se caracteriza porque es "manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados"[14]: Al respecto añade también la Corte en otra sentencia, que "representa el modo de actuar ordinario de la administración y se exterioriza por medio de declaraciones unilaterales o bien orientadas a crear situaciones jurídicas generales, objetivas y abstractas o bien orientadas a crear situaciones concretas que reconocen derechos o imponen obligaciones a los administrados."[15]

Las resoluciones y otros actos administrativos de carácter general deben motivarse de forma suficiente pero concreta, de forma tal que se evidencie la causa o necesidad normativa que buscan satisfacer y el fundamento normativo superior que les da base para ello.

Debe tenerse en cuenta que la expedición de resoluciones que no requieran firma del Presidente de la República deberá sujetarse a lo consagrado en el título 2 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1081 de 2015, así:

- Deben tener estricta sujeción a la Constitución y a los principios de legalidad, reserva legal y jerarquía normativa.
- Debe elaborarse, archivarse y conservarse la memoria justificativa de la expedición del acto.
- Deben observarse todos los aspectos que debe contemplar el estudio de viabilidad jurídica.
- Deben cumplirse los deberes de publicidad y consulta cuando haya lugar a ello.
- Debe haber flujo de información y coordinación con las demás dependencias de la Administración interrelacionadas con la materia regulada.
- Deben observarse los principios de claridad, precisión, sencillez y coherencia en la redacción de los textos.

- Siempre se debe citar la normativa de rango superior que otorgan la competencia para su expedición y de señalar expresamente aquellas disposiciones que quedan derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas.

6.5 Motivación o considerandos más rigurosos

Determinadas disposiciones de una normativa han de motivarse con un cuidado especial, en particular aquellas que:

- Se adoptan por vía de excepción,
- Constituyen excepciones a los principios generales, como por ejemplo las disposiciones con efectos retroactivos,
- Pueden causar un perjuicio o afectar derechos o intereses legítimos de determinados interesados,
- Fijan la entrada en vigencia en una fecha posterior al día de su publicación,
- Fijan la entrada en vigencia de forma progresiva en el tiempo o en el espacio,
- Condiciona la entrada en vigencia al cumplimiento de ciertas condiciones.

6.6 Motivación o considerandos de normativa que delega funciones

La normativa que prevean delegaciones de funciones, se incluirá una motivación específica que haga referencia a los fundamentos constitucionales y legales, así como a las razones concretas sobre la necesidad de la delegación.

6.7 Mención de las consultas efectuadas

Las consultas públicas o las consultas previas efectuadas durante el proceso de construcción normativa, se mencionarán en la exposición de motivos de los proyectos normativos de rango legal o superior y se mencionarán en los considerandos de la normativa de rango reglamentario. Esto es de especial importancia en los casos en que es obligatorio desarrollar el proceso de Consulta Previa.

> EJEMPLO
>
> Ejemplo:

> *"[...] Las medidas previstas por la presente fueron sometidas a consulta previa"*

6.8 Numeración de los considerandos o los motivos

Esta práctica no es obligatoria, pero es deseable su adopción, que se justifica por razones evidentes de orden, claridad y para facilitar las referencias antes y después de la expedición de la norma.

Se recomienda aplicar no sólo a la normativa de rango reglamentario y alcance general, sino a todo acto con fuerza normativa que se elabore según el modelo estándar (título, preámbulo, parte dispositiva)

La presentación se puede hacer así:

> *"Considerando que:*

(1) [...]

(2) [...]"

Cada considerando empezará con mayúscula y terminará con un punto. Si hubiera un único considerando, no se numerará. Esto mismo se puede aplicar a los motivos de las exposiciones de motivos, haciendo más fácil su lectura, estudio y entendimiento.

NOTAS

4. Al respecto consultar Padrón, Floralba; Julio, Alexei y Sierra, Humberto, El sistema normativo colombiano, recopilado en: Lecciones de derecho constitucional. Tomo II, Marcos Criado De Diego [y otros] (editores académicos), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, p.p. 129-130.
5. Ibid. p. 131.
6. Ibid. p. 132.
7. Ibid. p. 131.
8. Ibid. p. 131.
9. Ibid. p. 133.
10. Consejo de Estado, Expediente 5185, Sentencia del 20 de mayo de 1994.
11. Corte Constitucional, Sentencias C-723 de 2007 y C-438 de 2011, entre otras.
12. Ibid. p.p. 141-144.
13. Ibid. p. 146.
14. Corte Constitucional, Sentencia C-1436 de 2000.
15. Corte Constitucional, sentencia C-542 de 2005.

CAPÍTULO 07

LA PARTE DISPOSITIVA

Dentro de la estructura de todo instrumento normativo, la parte dispositiva es la que contiene los textos que tienen efectos normativos concretos. Está compuesta de disposiciones jurídicas que pueden individualizarse o agruparse en artículos, partes, títulos, capítulos y secciones.

7.1 Redacción de la parte dispositiva

La parte dispositiva de las disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto no contendrá disposiciones que carezcan de efectos normativos reales, como deseos o declaraciones políticas, ni disposiciones que reproduzcan o parafraseen pasajes o artículos de otras disposiciones jurídicas vigentes. La parte dispositiva de la normativa no contendrán disposiciones que anuncien el contenido de otros artículos o repitan el título de la norma.

7.1.1 No incluir disposiciones sin carácter normativo en la normativa de carácter general y abstracto

Las disposiciones jurídicas deben contener proposiciones que permitan su comprensión y aplicación correcta (como el objeto, el alcance, ámbito de aplicación, las definiciones). Deseos, intenciones o declaraciones no tienen cabida en la parte dispositiva.

EJEMPLO

Ejemplo que debe evitarse de disposición sin carácter normativo contenida en un reglamento:

> *«Con objeto de impulsar el consumo de productos que ostenten la etiqueta ecológica, las autoridades públicas en el ámbito nacional, deberían dar ejemplo al especificar los requisitos que imponen a los productos.»*

Esta redacción expresa claramente un deseo que no tiene efectos normativos y no obliga de ningún modo a sus destinatarios. Por lo tanto, no es adecuado incluirla en una disposición jurídica vinculante.

7.1.2 No incluir disposiciones que reproducen o parafrasean pasajes o artículos de otras normas

Esta práctica es inútil y peligrosa. El redactor debe indicar cómo se propone aplicar esta disposición, en vez de repetirla. Además, tal repetición es peligrosa, ya que toda modificación del texto, respecto de los términos originales de la disposición citada, puede generar incertidumbre y abrir la puerta a interpretaciones jurídicas desacertadas por parte de los operadores jurídicos o administrativos, así como de los destinatarios de esta.

7.1.3 Disposiciones que se limitan a enunciar el contenido de otros artículos

Hay disposiciones que se limitan a enunciar por vía de referencia los contenidos normativos de otras disposiciones. Tales disposiciones suelen redactarse de la forma siguiente:

> *«Con el fin de establecer este sistema, se adoptarán las medidas previstas en los artículos 3, 4 y 5.».*

Este tipo de redacción normativa debe evitarse en lo posible y sólo usarse de forma excepcional. Esto se debe a que los propios artículos enunciados deben contener todos los detalles para su aplicación. Este tipo de redacción lleva a la configuración de proposiciones jurídicas innecesariamente complejas dado que sus componentes normativos estarán esparcidos. Este tipo de práctica puede crear confusión acerca del verdadero fundamento jurídico de una futura medida de ejecución.

7.1.4 Disposiciones que repiten el título de la norma

Cuando no pueda evitarse la utilización de los términos que forman parte del título de la normativa (por ejemplo, en el artículo que define el objeto y el alcance de la norma), es necesario darle un valor añadido a la redacción, es decir, darle una mayor especificidad al texto que le dé sentido a la cita o referencia.

7.1.4.1 Si es necesario, al principio de la parte dispositiva se incluirá un artículo en el que se definan el objeto y el ámbito de aplicación de la norma

El objeto es aquello sobre lo que versa el acto, mientras ámbito de aplicación designa las categorías de situaciones de hecho o de derecho y las personas a las que se aplica el acto.

Un artículo puede definir tanto el objeto y el ámbito de aplicación de la normativa cuando la baja complejidad de ambos así lo permita. Si la complejidad del objeto o del ámbito de aplicación es mayor, deben ubicarse en artículos separados pero sucesivos, iniciando con el del objeto.

Un artículo de objeto puede resultar inútil si se limita a repetir el epígrafe de la norma. Su redacción debe proporcionar al lector elementos útiles que no se hayan incluido en el título por razones de concisión, que le permitan constatar, a primera vista, a quién afecta el acto.

Precisamente desde este punto de vista, es necesario no inducir a error al lector.

7.1.4.2 Cuando los términos utilizados en la redacción de una normativa no tengan un sentido unívoco, deben agruparse en un sólo artículo, al principio de la normativa, las definiciones de dichos términos. Dicha definición no debe contener elementos normativos autónomos

Todo término debe utilizarse con el significado que tenga en el lenguaje corriente o especializado prefiriendo el significado reconocido por la Real Academia Española de la Lengua. No obstante, la claridad jurídica puede requerir que el propio acto determine el significado específico de las palabras que emplea, especialmente si el término tiene varios sentidos válidos, pero en el contexto de la normativa debe entenderse uno sólo de ellos, o si se desea limitar o ampliar su sentido más allá de aquel que se le atribuye normalmente. Hay que tener en cuenta que la definición en ningún caso puede ser contraria al sentido castizo y común del término.

Un término al que se le ha dado un sentido por medio de una definición debe utilizarse con ese mismo sentido a lo largo de todo el texto de la norma.

7.2 Elementos normativos autónomos no deben figurar en las definiciones

Tales elementos deben figurar en las disposiciones con efecto normativo real. La exigencia de no insertar elementos normativos autónomos en el artículo que fija definiciones dentro de una normativa no es solo una cuestión de corrección y coherencia, es también una cuestión de prevención, teniendo en cuenta que insertar tales elementos en la definición implica el riesgo de que el lector, al no encontrar todos los elementos normativos agrupados, se olvide de una parte de ellos en la interpretación.

7.2.1 En la medida de lo posible, la parte dispositiva de la normativa se redactará conforme a una estructura tipo (objeto y ámbito de aplicación - definiciones - derechos y obligaciones - disposiciones por las que se delegan poderes y se confieren competencias de ejecución - disposiciones de procedimiento - medidas de aplicación - disposiciones transitorias y finales)

La parte dispositiva se subdividirá en artículos y, según su extensión y complejidad, en títulos, capítulos y secciones en los cuales se agruparán lógica y racionalmente los artículos relacionados con el asunto abordado en cada una de estas subdivisiones. En los artículos que contengan listas, conviene diferenciar cada elemento de la lista con letras o números, mejor que con guiones.

7.3 Estructura tipo de la parte dispositiva

La estructura tipo de la parte dispositiva está formada por elementos textuales, varios de los cuales responden a normas de presentación más o menos estrictas. Este es el caso de los elementos siguientes:

- El objeto y el ámbito de aplicación;
- Las definiciones;
- Las disposiciones sobre actos delegados y actos de ejecución;
- Las medidas de aplicación;
- Las disposiciones transitorias y finales. Esta categoría de elementos incluye:
- **La derogación expresa de actos previos.** Si la fecha en que operan las derogaciones no coincide con la fecha de entrada en vigencia de la normativa que deba adoptarse, dicha fecha deberá especificarse claramente para evitar detrimento del principio de seguridad jurídica;
- **La normativa sobre regímenes de transición.** Es necesario utilizar un lenguaje claro, y sobre todo mencionar fechas concretas o condiciones expresas, que no dejen lugar a dudas sobre el período durante el que vaya a seguir aplicándose de manera plena o residual la antigua normativa, o una parte de ésta una vez que entre en vigencia la nueva;
- **Las disposiciones modificativas de normas anteriores**;
- **El ámbito de aplicación temporal.**

Los otros elementos (los derechos y obligaciones, así como las disposiciones en materia de procedimiento distintas de las que afecten a los actos delegados y a los de ejecución) representan la parte propiamente normativa de la norma, y su forma se redactará en función de la finalidad que persiga el acto y del grado de complejidad de la normativa que se construye.

Cuando un artículo contenga una lista, habrá que procurar que cada uno de sus elementos respete la frase introductoria y esté directamente vinculado con esta para que el texto tenga coherencia. A tal efecto, es conveniente que en una lista enumerada dentro de un artículo no se inserten frases o párrafos autónomos.

7.3.1 Subdivisión orgánica de la parte dispositiva

Las subdivisiones orgánicas de la parte dispositiva de una normativa se recogen en el siguiente cuadro. Los actos de estructura simple se componen de artículos y subdivisiones de estos. Las subdivisiones superiores de la normativa comienzan con el capítulo, dividido, si procede, en secciones.

Sólo si el texto presenta un gran nivel de complejidad podrán agruparse los capítulos en títulos y estos, eventualmente, en partes.

TABLA 1

Categoría / Denominación	Símbolo	Forma de citar	Observaciones
Divisiones superiores **Parte** **Título** **Capítulo** **Sección**	Parte I, II, o Primera Parte, Segunda Parte Título I, II Capítulo I, II, o Capítulo 1, 2 Sección 1, 2	(en) la parte I, II, o (en) la primera parte, (en) la segunda parte (en) el título I, II (en) el capítulo I, II, o (en) el capítulo 1, 2 (en) la sección 1, 2	Divisiones con o sin título Solo se usan en casos de normas muy extensas o con estructuras complejas
Divisiones básicas **Artículo**	Artículo único, Artículo 1, 2	(en) el artículo único (en) el artículo 1, 2	Divisiones con o sin título Sistema estándar de numeración arábiga continua con números cardinales
Divisiones inferiores **Inciso** **Numeral / Literal** **Parágrafo**	Nada 1, 2, a), b) Parágrafo 1, 2, o Parágrafo primero, segundo	(en) el inciso primero, segundo (en) el numeral primero, segundo (en) el literal a), b) (en) el parágrafo primero, segundo	Subdivisiones sin título Subconjunto normativo autónomo dentro de un artículo Generalmente antecedidos de un texto introductorio dentro del cuerpo del artículo Aparte normativo de un artículo con estructura compleja que requiere ciertas precisiones

7.4 Referencias

7.4.1 Referencias internas y externas.

Una referencia interna remite a otra disposición del mismo acto. Hablamos de referencia externa cuando nos remitimos a una disposición de otra norma.

Las referencias, tanto internas como externas, deben ser suficientemente precisas para permitir al lector consultar fácilmente la normativa a la que remiten.

Las referencias externas exigen aún más prudencia y cuidado. Conviene garantizar que la normativa a la que remiten sea suficientemente clara y accesible al público.

Deben evitarse en la medida de lo posible las remisiones a otros actos. Las referencias mencionarán con precisión la disposición o el acto al que remiten. Deben evitarse las referencias cruzadas (remisión a una normativa o a un artículo que remite a su vez a la disposición de partida) y las referencias en cascada (remisión a una disposición que remite a su vez a otra disposición).

7.4.2 Referencias dinámicas

Una referencia es dinámica si la normativa a la que se remite se entiende siempre como la normativa en su versión modificada.

Si se modificara el acto citado, la referencia se entenderá hecha al acto modificado. Si el acto se sustituye, la referencia se entenderá hecha al nuevo acto. Si el acto se deroga y no se sustituye, la posible laguna deberá suplirse mediante interpretación.

No obstante, debe tenerse presente que las referencias dinámicas pueden constituir un problema para determinar un contenido normativo concreto, pues el contenido de la normativa que hace la referencia no está predeterminado, sino que varía en función de las posibles modificaciones posteriores de la normativa a la que se hace referencia.

7.4.3 Referencias estáticas

Se habla de referencia estática cuando se remite a un texto concreto con su contenido en una fecha precisa, indicando el título de la normativa y la fuente, y especificando, en su caso, la normativa modificativa.

Si la normativa a la que se hace referencia estática se hubiera modificado o derogado, será necesario, llegado el caso, modificar también la normativa en que se hace dicha referencia.

Por regla general es aconsejable que las referencias sean dinámicas en vez de estáticas, por la propia evolución dinámica del ordenamiento jurídico a lo largo del tiempo.

7.4.4 Referencias cruzadas

Una referencia cruzada es una remisión a otra normativa que remite a su vez a la normativa en que se ha hecho la referencia. Es una referencia que va a una normativa y luego vuelve a la de origen. Tales referencias circulares siempre deben evitarse.

7.4.4.1 Referencias en cascada

Una referencia en cascada es una remisión a otra normativa que remite a su vez a una tercera normativa y así sucesivamente. Para una mejor compresión de la normativa deben evitarse tales referencias.

7.4.4.2 Adaptación de una referencia

La adaptación de una referencia puede resultar necesaria en los siguientes casos:

- Si el texto al que se haya hecho referencia se hubiera suprimido y sustituido por un nuevo texto;
- En caso de referencia estática, si se hubiera modificado la normativa a la que se hacía referencia;
- Si una modificación de la normativa a la que se haya hecho referencia tiene repercusiones no deseadas sobre la normativa en la que se haya hecho dicha referencia.

Para una adaptación esquemática a un nuevo texto, basta con una simple cláusula de correspondencia.

Cuando proceda, puede ser aconsejable adjuntar en anexo una tabla de correspondencias.

7.4.4.3 Una remisión a una disposición no vinculante contenida en la parte dispositiva de una normativa vinculante no dará carácter vinculante a la primera

Si se desea dar carácter total o parcialmente vinculante al contenido de una disposición no vinculante, convendrá, en la medida de lo posible, que el texto de esta se reproduzca como parte de la normativa vinculante.

Si se adopta una normativa con disposiciones vinculantes fundamentada en una resolución o declaración política incluida en disposiciones sin carácter vinculante de otra normativa, la primera de estas normativas es el acto vinculante y la que expresa un contenido político mantiene dicho carácter, jurídicamente no vinculante.

En el caso de la normativa técnica que suele establecerse por organismos de normalización o similares, con frecuencia resulta complejo reproducir completamente una disposición no vinculante excesivamente larga. Es el caso, por ejemplo, cuando se describe el desarrollo de pruebas de laboratorio o procedimientos técnicos. En este caso, basta con hacer una remisión a la normativa no vinculante en cuestión.

Es posible fijar una referencia a la normativa no vinculante en su versión vigente en el momento de adopción de la normativa vinculante, indicando en ésta el número y la fecha de la normativa no vinculante a la que se remite. Sin embargo, si se quiere seguir controlando la futura evolución de la normativa no vinculante en cuestión conviene reproducirla.

Aunque la normativa no vinculante no se reproduzca íntegramente en la normativa vinculante, puede resultar útil mantener su estructura, dejando en blanco determinados puntos o partes que no se reproducen con una explicación a pie de página.

7.4.5 Cuando usar las referencias

Sólo debe hacerse una referencia si:

- Supone una simplificación para no repetir el contenido de la normativa a la que se remite,
- La comprensión de la normativa no se ve afectada y
- La normativa a la que se remite es suficientemente accesible al público.

Por otra parte, el principio de transparencia exige también cierta moderación en el uso de referencias. Lo deseable es que un texto normativo pueda leerse y comprenderse sin consultar otros actos. No obstante, la legibilidad de un texto no debe llevar a reproducir en el Derecho derivado disposiciones de Derecho primario. No conviene reproducir en normas de rango inferior

disposiciones jurídicas de un rango superior, especialmente valores, principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución o en las Leyes Estatutarias, ya que esto podría generar incertidumbre sobre el rango normativo real de la normativa reproducida.

Antes de decidir sobre la pertinencia de hacer una referencia, conviene evaluar las consecuencias de posibles modificaciones posteriores de la normativa a la que se desea remitir.

7.5 Comprensibilidad de las referencias

Una referencia debe formularse de modo que el elemento central de la disposición a la que se quiere remitir pueda entenderse sin necesidad de consultar dicha norma.

> EJEMPLO
>
> Ejemplo:

En lugar de redactar: «El artículo 15 se aplicará a las exportaciones a los países [...]»,

Es mejor redactar: «El procedimiento de control fijado en el artículo 15 se aplicará a las exportaciones a los países [...]».

7.5.1 Claridad de las referencias

Conviene precisar a qué elementos de hecho o a qué consecuencias jurídicas de una normativa se quiere remitir. Deben evitarse las referencias que se limiten a remitir a otra disposición incluyéndola entre paréntesis.

Ciertas disposiciones remiten a una normativa precisando que esta se aplica por analogía o, más correctamente, mutatis mutandis. Este procedimiento sólo debe utilizarse excepcionalmente cuando resulte desproporcionado reproducir el contenido normativo a que se hace referencia. En este caso se debe precisar lo más posible en qué medida dicha normativa es aplicable.

Las consecuencias de las referencias introducidas por la fórmula «sin perjuicio» distan mucho de ser claras. Su uso puede dar lugar a contradicciones aparentes o reales entre el acto de remisión y el acto al que se remite. En general, se podrá prescindir de tales referencias delimitando mejor el ámbito de aplicación de la normativa. Es superfluo remitir con esta fórmula a disposiciones de rango superior que son de aplicación en cualquier caso, ya que por su rango normativo no pueden desconocerse ni implicarse.

7.6 Cita de normas

Cuando en una normativa haya que hacer referencia a otra normativa, se citará por su denominación, su número, su año y por su epígrafe. No obstante, cuando en el mismo cuerpo de la normativa que se construye ya se ha citado anteriormente la normativa a que apunta la referencia, debe citarse de forma abreviada por su denominación, número y año, omitiendo el epígrafe.

Cuando en el epígrafe de una normativa se cite el de otra:

- Se suprimirán los elementos que pudieran entorpecer inútilmente el título de la normativa en que se hace la cita y crear confusión, como es el caso de «y por el que se modifica [...]» o «y por el que se deroga [...]»;
- Tampoco se indicará el Diario Oficial en que se haya publicado el acto citado.

Es recomendable que en los considerandos y las exposiciones de motivos, que tienen un carácter formal, la normativa se cite por su título completo en el cuerpo del texto. El título completo irá seguido de una llamada (numerada con cifra arábiga) a una nota a pie de página donde se indicará el Diario Oficial en que se haya publicado. En el caso de los proyectos de Leyes aprobatorias de Tratados se omitirá dicha llamada de nota a pie de página.

Es de buena técnica legislativa citar en los considerandos los actos a los que se vaya a hacer referencia en el resto de la normativa. Ello permite aclarar el contexto de los actos citados y explicar las razones por las que se citan.

En la parte dispositiva, las referencias a otros actos deben limitarse a lo imprescindible. Lo deseable es que la parte dispositiva de una normativa pueda entenderse por sí misma, sin que el lector tenga que consultar otra normativa. Esto es especialmente importante para hacer más fácil el acceso de todas las personas al conocimiento del derecho que rige sus vidas en sociedad. Deben evitarse también las dificultades que puedan derivarse de las modificaciones o de la derogación de la normativa citada.

7.7 Actos modificativos

7.7.1 Toda modificación de una normativa se expresará claramente

Las modificaciones adoptarán la forma de un texto que se integrará en la normativa que se haya de modificar. La sustitución de disposiciones enteras (de un artículo o de cualquiera de sus subdivisiones) deberá preferirse a la inserción o a la supresión de frases, de partes de frases o de palabras. Una normativa modificativa no debe incluir disposiciones sustantivas autónomas que no se integren en el acto modificado.

Cuando se modifiquen las disposiciones que integran un Decreto Único Reglamentario, el Ministerio o Departamento Administrativo cabeza del sector administrativo a que pertenece dicho Decreto Único, procederá inmediatamente a actualizar el texto publicado del mismo con las

nuevas modificaciones.

7.7.2 Principio de formalidad de la modificación

La modificación parcial de una normativa se hace normalmente mediante una modificación formal, es decir, textual y expresa, de su contenido normativo vigente. El texto de la modificación debe pues insertarse en el texto que debe modificarse.

Los artículos, apartados o puntos no deben renumerarse, debido a los problemas de referencia que podría causar en otras normas. Del mismo modo, los huecos dejados por la eliminación de artículos u otros elementos numerados del texto no se utilizarán más tarde para otras disposiciones, excepto en los casos en que el contenido sea idéntico al texto eliminado anteriormente o regule la misma materia que regulaba la disposición previa.

7.7.3 Prohibición de las disposiciones sustantivas autónomas

El acto modificativo no debe contener disposiciones sustantivas autónomas e independientes respecto de la normativa que vaya a ser modificada. El nuevo acto, no tiene más alcance jurídico que el de modificar el antiguo y agota sus efectos, que se hacen intangibles, en el momento de su entrada en vigor. Solo subsiste con efectos normativos reales el acto de base que, modificado, sigue regulando el conjunto de la materia.

Este enfoque simplifica considerablemente la compilación de los textos normativos de rango reglamentario o inferior, puesto que la presencia de disposiciones autónomas e independientes dentro de un cuerpo de normativas modificatorias puede crear situaciones jurídicas difíciles de interpretar por los ciudadanos.

7.7.4 Prohibición de modificar una normativa modificativa

Dado que una normativa modificativa no debe contener disposiciones sustantivas autónomas y que sus efectos se limitan a las modificaciones que introduce en otra norma, no se deben modificar los actos modificatorios. Si fuera necesario introducir nuevas modificaciones, se modificará de nuevo la normativa original en redacción vigente que incorpore todas las modificaciones previas.

7.7.5 Naturaleza de la normativa modificativa

En general, es preferible que la normativa modificativa sea del mismo tipo y rango que la modificada: de decreto a decreto, de reglamento técnico a reglamento técnico, de resolución a resolución, de circular a circular, etc.

7.7.6 Modificaciones de los anexos

Las modificaciones de anexos que incorporan elementos técnicos se indicarán en el anexo de la normativa modificativa.

7.7.7 Modificación-actualización de las referencias

Si se prevé modificar una disposición que es objeto de una o varias referencias en otras normativas, es necesario examinar las consecuencias resultantes de ello para las disposiciones en que se hace tal referencia, para preservar la coherencia sistémica y racional del ordenamiento jurídico. No habrá problemas de coherencia cuando se trata de una referencia dinámica; pero si se tratara de una referencia estática, habrá que modificarla para evitarlos.

7.7.8 Título de una normativa modificativa

El título de la normativa modificativa debe recoger en el epígrafe el tipo, número y año de la normativa que modifica y el objeto preciso de la modificación.

Cuando la normativa modificativa sea producida por una institución distinta de la institución que adoptó la normativa que debe modificarse, en el título de esta debe mencionarse el nombre de dicha institución.

7.7.9 Redacción de una normativa modificativa.

Los considerandos de una normativa modificativa deben cumplir los mismos requisitos que los de una normativa autónoma. No obstante, deben hacer referencia a su efecto modificador específico porque se deben motivar las modificaciones que causa su parte dispositiva. No necesitan, por tanto, repetir la motivación de la normativa que debe modificarse.

No es de buena técnica legislativa modificar los considerandos de la normativa que debe modificarse. Dichos considerandos establecen de modo coherente las razones de la normativa en el momento en que se adoptó en su forma original. Únicamente en las compilaciones normativas de rango reglamentario o inferior pueden consolidarse o modificarse coherentemente los considerandos de las normativas compiladas, incorporando las adaptaciones necesarias.

Las modificaciones adoptarán la forma de un texto normativo que se deberá integrar armónica y coherentemente en el acto que se modifica. La modificación deberá integrarse sin solución de continuidad en el texto modificado. En particular, es necesario respetar la estructura y la terminología de este último.

Por razones de claridad y teniendo en cuenta los problemas de traducibilidad a las lenguas y dialectos de los pueblos indígenas y grupos étnicos, es preferible sustituir unidades de texto completas (un artículo o una de sus subdivisiones) a intercalar o borrar palabras sueltas, oraciones o una o más expresiones, a no ser que se trate de fechas o cifras.

En caso de que se efectúen varias modificaciones, conviene incluir en la normativa modificadora un artículo de objeto, que identifique las modificaciones que produce y las haga fácilmente identificables.

Cuando se modifican varias disposiciones de una normativa, tales modificaciones se pueden agrupar en un solo artículo, comenzando por una frase preliminar que identifique claramente las disposiciones modificadas, siguiendo el orden numérico de los artículos modificados.

Si varias normativas se modifican mediante una sola normativa modificativa, las modificaciones de cada normativa se agruparán en artículos separados.

Teniendo en cuenta la necesidad de evitar que se incorporen disposiciones sustantivas autónomas independientes en las normativas que por objeto expreso modificar otras normativas preexistentes, las modificaciones que se refieran a fechas, plazos, excepciones, exenciones, prórrogas, tránsito de legislación y períodos de aplicación de la normativa modificada deben insertarse en ésta.

7.7.10 Modificación sustancial

Por regla general conviene hacer modificaciones directamente a la normativa que se desea modificar. Con todo, puede darse el caso de que, por razones de urgencia o por razones prácticas y de sencillez, el redactor deba redactar una normativa con disposiciones que constituyen en realidad modificaciones sustantivas de otra normativa preexistente. Tales modificaciones sustantivas pueden referirse al ámbito de aplicación de otra norma, a exenciones de obligaciones, a excepciones a la aplicabilidad en el tiempo, etc.

Si las modificaciones sustantivas planificadas son importantes y afectarán gran parte de la normativa a modificar, lo más adecuado es producir una nueva normativa que la reemplace íntegramente, para así asegurar la coherencia interna de ésta y su coherencia sistémica con el ordenamiento jurídico vigente.

7.7.10.1 Un proyecto normativo cuyo fin esencial no sea modificar otra normativa vigente podría generar por su contenido normativo la necesidad de modificar otras normativas con las que tienen una relación sistémica y racional necesarias

Puede suceder que un proyecto normativo incluya disposiciones autónomas que afectarán desde una perspectiva sistémica el entorno normativo que regula una determinada materia. Este tipo de afectación puede ser de tal medida, que puede resultar necesario modificar expresamente otras normativas que regulan otros aspectos de la misma materia, para así mantener la coherencia sistémica y la racionalidad del ordenamiento jurídico vigente.

La modificación en estos casos debe ser expresa, textual y clara. Para que la modificación no pase desapercibida debe mencionarse el título de la normativa que la causa, e indicarse el número de referencia (artículo, inciso, numeral, literal, parágrafo) de la disposición objeto de la modificación.

CAPÍTULO 08

REGLAS PARA LA REDACCIÓN DE DISPOSICIONES SOBRE DISCAPACIDAD

En el marco de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos de las Personas Con Discapacidad, percibe la discapacidad desde el modelo social, que reconoce el ejercicio de los derechos humanos a favor de todas las personas con discapacidad. [16]

La ratificación de la Convención en el año 2011 por el Estado colombiano lo obliga a asumir el compromiso de la promoción, protección y asegurar los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, propendiendo por el respeto a su dignidad y a su vez la responsabilidad de eliminar las barreras que no permiten asegurar las mismas oportunidades reales y efectivas para acceder, participar y relacionarse con su entorno; para gozar de las mismas posibilidades de acceso a bienes y servicios en las mismas condiciones que los demás, sin ninguna restricción y discriminación por motivos de su condición.[17]

La Corte Constitucional ha identificado entre otras sentencias, C-983/02, C-478/03, C-1088/04, C-1235/05, C-804/06 y C-804/09, C- 066/2013, como una de las barreras el uso del lenguaje jurídico, que en sus prescripciones legales pueden llegar a vulnerar derechos y valores constitucionales, en especial relativos a la igualdad y la dignidad humana.

La Corte Constitucional en las sentencias mencionadas, y en especial en las sentencias C-804 de 2006[18] y C-066 de 2013[19], advierte, que en el uso de las palabras en los contextos normativos al no ser un instrumento neutral ha de verificarse que sus contenidos no afecten derechos fundamentales, dadas las connotaciones que el lenguaje representa; por lo que el lenguaje jurídico debe estar ajustado a los principios y valores de la Constitución Política.

> *"El lenguaje es a un mismo tiempo instrumento y símbolo. Es instrumento, puesto que constituye el medio con fundamento en el cual resulta factible el intercambio de pensamientos entre los seres humanos y la construcción de cultura. Es símbolo, por cuanto refleja las ideas, valores y concepciones existentes en un contexto social determinado. El lenguaje es un instrumento mediante el cual se configura la cultura jurídica. Pero el lenguaje no aparece desligado de los hombres y mujeres que lo hablan, escriben o gesticulan quienes contribuyen por medio de su hablar, escribir y gesticular a llenar de contenidos las normas jurídicas en una sociedad determinada.*
>
> *(...)*

Sobre este extremo la Corte ha sostenido de manera reiterada que el legislador está en la obligación de hacer uso de un lenguaje legal que no exprese o admita siquiera interpretaciones contrarias a los principios, valores y derechos reconocidos por la Constitución Política

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha sostenido que el lenguaje legal debe ser acorde con los principios y valores que inspiran a la Constitución de 1991,

> *(...)*

Se tiene, entonces que la jurisprudencia constitucional ha coincidido en que el lenguaje jurídico no es un instrumento neutral de comunicación y en esa medida debe ajustarse al contenido axiológico de la Carta de 1991. ´ ´ (Corte Constitucional Sentencia C-804/06).

> *"(...)como consecuencia de la comprobación de las mencionadas funciones del lenguaje jurídico el legislador debe mostrarse especialmente cuidadoso en la elección de los términos que integrarán las expresiones normativas, pues los mismos pueden llegar a legitimar opciones valorativas incompatibles con la Constitución.*
>
> *(...)*

15. En lo que respecta a esta decisión, interesa concentrarse en aquellos casos en que la Corte ha declarado la inconstitucionalidad o la exequibilidad condicionada de expresiones normativas referidas a posiciones jurídicas predicables de las personas en situación de discapacidad, que al imponerles tratamientos peyorativos o discriminatorios, vulneran sus derechos fundamentales a la dignidad humana y a la igualdad." (Corte Constitucional Sentencia C-66/2013)

En el contexto de las decisiones de la Corte Constitucional, el redactor de disposiciones jurídicas sobre discapacidad debe utilizar una terminología adecuada, accesible, prescindiendo del uso de términos técnicos o jurídicos, e incorporar más bien, un lenguaje sencillo, simplificando la redacción, empleando el vocabulario especializado el estrictamente necesario; y teniendo cuidado con el lenguaje usado por cuanto algunas palabras son consideradas por la comunidad con discapacidad como ofensivas por atentar contra su dignidad.

Se deben evitar la repetición de leyes, reglamentos, políticas, o directrices, que pueden generar confusión o desinterés en lo que se quiere comunicar.

Se ha de hacer referencia a los destinatarios con discapacidad en las disposiciones normativas y actos administrativos que se elaboren como "persona con discapacidad, no como "discapacitado".[20]

Es recomendable, la elaboración del formato de lectura fácil, en el que la información se diseña, teniendo en cuenta específicamente las necesidades particulares de alfabetización de las personas con discapacidad intelectual o cognitiva (Discapacidad Intelectual o Cognitiva: Personas

cuyo proceso de pensamiento, aprendizaje y adquisición y proyección del conocimiento es diferente, de otras maneras, de otros modos y a otros ritmos. Ejemplo: Personas con Síndrome de Down, síndrome de X frágil o Martin-Bell.)[21]

En el cuadro[22] que a continuación hacemos alusión, elaborado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, en el marco de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se menciona el lenguaje adecuado para tener en cuenta en la elaboración de los documentos normativos y administrativos para toda materia objeto de elaboración por las autoridades del orden administrativo nacionales y territoriales:

TABLA 2

EXPRESIÓN INCORRECTA	EXPRESIÓN CORRECTA
Discapacitado/ inválido /Lisiado	Personas con discapacidad
Personas con capacidades diferentes / Personas especiales	
Minusválido/Defecto de nacimiento	Si se debe mencionar de manera específica el tipo de discapacidad, agregue los términos física, sensorial (auditiva o visual), intelectual o cognitiva, mental o psicosocial, o múltiple
/ Malformación / Postrado	
Deforme / Enano / Confinado a una	
Silla de ruedas / Cojo / Mudo / Manco / Ciego	
Sordomudo / Tullido / Lisiado/	
Paralitico / Retardado o retrasado mental / loco / psicótico / demente	
Bobo / Tonto / Mutilado / Neurótico /	
Esquizofrénico / Epiléptico / mongólico	
Autista	Persona con autismo
Mongol, mongólico, downy	Persona con síndrome de Down
Persona Normal	Persona sin discapacidad

El artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, al reconocer a las personas con discapacidad la capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás personas, se les debe garantizar su ejercicio en toda actuación, por lo que se deben evitar el uso de términos como “incapacidad cognitiva" o “incapacidad mental”, dado que pueden limitar el reconocimiento del derecho de las personas con discapacidad a ejercer su capacidad jurídica.

Por consiguiente, a las personas con discapacidad, se les debe garantizar el derecho de acceder a la normatividad y actos administrativos que elaboren las entidades públicas nacionales y territoriales, en igualdad de condiciones con las demás personas; a través de diversos métodos; entre otros: lenguaje de signos, sitios web accesibles, servicios de bucle magnético, radios infrarrojos, dispositivos de ampliación, lupas para documentos, subtítulos, braille, lenguaje sencillo y de fácil lectura.[23]

Los servicios digitales ofrecidos a la ciudadanía deben contar con los apoyos necesarios, tales como LSC, subtitulación, voz en off. Esta disposición es orientada a criterios de lenguaje claro, para que toda persona sorda pueda acceder a ellos.

NOTAS

16. Ministerio de Justicia y del Derecho. Protocolo para el acceso de las personas con discapacidad.2025
17. Ministerio de Justicia y del Derecho Protocolo para el acceso de las personas con discapacidad 2025
18. Corte Constitucional M.P. Humberto Sierra Porto.
19. Corte Constitucional M.P.Luis Ernesto Vargas Silva
20. Ministerio de Justicia y del Derecho Protocolo para el acceso de las personas con discapacidad 2025
21. Ministerio de Justicia y del Derecho Protocolo de las personas con discapacidad 2025
22. Ministerio de Justicia y del Derecho Protocolo de las Personas con discapacidad 2025
23. Ministerio de Justicia y del Derecho Protocolo de las personas con discapacidad 2025

CAPÍTULO 09

DISPOSICIONES FINALES, DEROGATORIAS Y ANEXOS

Las disposiciones en las que se establezcan fechas, plazos, excepciones, exenciones y prórrogas, así como las disposiciones transitorias (en particular las referentes a los efectos de la normativa sobre las situaciones existentes) y las disposiciones finales (entrada en vigencia, régimen de transición y aplicación de la normativa en el tiempo) se redactarán de manera clara, precisa y sin ambigüedades.

Las disposiciones relativas a las fechas o condiciones límite de los regímenes de transición y aplicación de la normativa deberán fijar una fecha expresada en día, mes y año o la condición clara y expresa a la cual queda atada su entrada en vigencia plena, parcial o progresiva.

En la redacción de la normativa se debe tener claridad para discernir entre la fecha que se fijará para su entrada en vigencia y el momento en que iniciará a producir sus efectos jurídicos, en función de las características de la normativa y el contexto necesario para su aplicabilidad. Una normativa puede entrar en vigencia una fecha determinada, pero el inicio de sus efectos jurídicos puede ser diferido en el tiempo atando su inicio a una condición o a un término. La aplicabilidad de la normativa puede comenzar en fecha diferente a la de su entrada en vigencia o a la fecha en que de acuerdo con una condición o término debe comenzar a surtir efectos. La aplicabilidad de la normativa puede atarse al cumplimiento de los requisitos fácticos imprescindibles para garantizarla.

El ciudadano lector debe poder entender fácilmente estas disposiciones

9.1 Entrada en vigencia

Por regla general en Colombia las disposiciones jurídicas no obligan sino en virtud de su promulgación (principio de publicidad) y su vigencia comienza dos meses después de ser promulgada (inserción en el Diario Oficial o diario o gaceta que corresponda), **excepto cuando la misma normativa fije de forma expresa el día que debe llegar o la condición que se debe cumplir para iniciar su vigencia**, en cuyo caso principiará a regir el día señalado o en el que se cumpla la condición establecida. La promulgación consiste en insertar la ley en el Diario Oficial o el diario o gaceta que corresponda, y se entiende consumada en la fecha del número en que termine la publicación de su texto completo.

9.1.1 Determinación de la fecha de entrada en vigencia

La entrada en vigencia de la normativa debe fijarse en una fecha precisa o definida en relación con el día de su publicación o atarse a una condición clara y expresa. En caso de que esto no se haga, se aplicará la regla general que establece su inicio de vigencia dos meses después de promulgada.

La fecha de entrada en vigencia nunca puede ser anterior al día de publicación. Debe evitarse definirla por referencia a una fecha que vaya a fijarse en otra normativa.

La entrada en vigor de una normativa que constituya la base jurídica de otra no puede supeditarse a la entrada en vigor de esta última. En ningún caso puede una normativa entrar en vigor antes que la normativa que le da su fundamento.

La entrada en vigor de una normativa no puede supeditarse al cumplimiento de una condición de la que no puedan tener conocimiento los ciudadanos. Las condiciones para la entrada en vigor de la normativa son válidas si son razonables, necesarias, proporcionadas y públicas.

9.2 Disposiciones sobre aplicabilidad de otras disposiciones

En todos aquellos casos en que a los destinatarios de los mandatos de una normativa se les otorgue un plazo determinado para implementarlos y cumplirlos, será necesario distinguir entre la entrada en vigor e inicio de la producción de efectos vinculantes de la normativa, y momento de implementación o aplicación de lo dispuesto.

La regulación sobre el momento en que inicia la implementación y la aplicación de lo ordenado será entonces objeto de un artículo que precederá al artículo sobre la entrada en vigor o, según el caso, al artículo sobre los destinatarios de sus efectos.

9.3 Fin del período de aplicación

Entre las disposiciones finales, se puede añadir un artículo que especifique la fecha en que una normativa o algunas disposiciones que la integran dejarán de aplicarse. Debe señalarse ello en una redacción normativa que sea clara y no deje dudas sobre el alcance de su contenido.

9.4 Aplicación de actos no vinculantes

La normativa carente de efectos vinculantes, como las que incorporan meras recomendaciones, no requieren que se les defina una fecha de inicio de producción de sus efectos o de su aplicabilidad. No obstante, se puede pedir a sus destinatarios que los apliquen antes de una fecha determinada.

9.5 Normas aplicables al cómputo de los plazos

9.5.1 Indicación del inicio del plazo

Salvo que se indique expresamente lo contrario, los plazos comienzan a las 00:00 horas del día señalado. Las expresiones más corrientes para indicar el inicio de un plazo son:

- A partir del
- Del [...] (al / hasta el [...])
- Desde el
- Con efectos a fecha de (con efectos a partir del)
- Surtirá efecto el
- Entrará en vigor el

9.5.2 Indicación del fin del plazo

Salvo que se indique expresamente lo contrario, los plazos finalizan a las 24:00 del día señalado. Las expresiones más corrientes para indicar el fin de un plazo son:

- Hasta el
- Aplicable hasta la entrada en vigor de [...], pero a más tardar hasta el
- (del [...]) al / hasta el [...]
- Finalizará el
- Expirará el
- Dejará de ser aplicable el

9.6 La normativa y disposiciones que hayan quedado obsoletas o caigan en desuso por ser anacrónicas serán objeto de derogación expresa

La adopción de una nueva normativa debe dar lugar a la derogación expresa de toda la normativa o las disposiciones preexistentes que resulten inaplicables o superfluos en razón del nuevo acto.

Si al elaborar una normativa se detecta que deben dejar de aplicarse normativas o disposiciones previas, por obsolescencia, duplicidad normativa, agotamiento de su objeto o agotamiento de su plazo de vigencia, el principio constitucional de seguridad jurídica exige que se deroguen de forma expresa, en el artículo específico de derogatorias.

Una normativa o una disposición puede quedar obsoleta no solamente debido a una incompatibilidad directa con la nueva normativa, sino también, por ejemplo, por el cambio total o la evolución de las condiciones sociales, culturales o tecnológicas dentro de las cuales su

contenido normativo tenía validez socio jurídica.

Cuando una normativa o una disposición tiene determinado en su contenido normativo su período de vigencia y aplicabilidad, y este haya expirado, no debe ser objeto de derogación expresa, pero es conveniente, para fortalecer el Principio de Seguridad Jurídica, informar esta situación en el texto de la nueva normativa que se produzca en la misma materia.

Siempre se deben derogar expresamente todas las normas obsoletas o en desuso por anacronismo, o las que han agotado totalmente su capacidad de producir sus efectos jurídicos, señalando en este último caso la intangibilidad de los efectos que produjo o que se proyectan en el tiempo hacia el futuro, especialmente en materia de derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas relevantes.

La derogación expresa de disposiciones específicas de una normativa previa significa de forma implícita que no queda derogada expresamente ninguna otra disposición más allá de las específicamente identificadas.

9.7 Anexos

Los elementos técnicos necesarios de la normativa y los contenidos informativos adicionales que deben hacerse públicos junto con esta, se incorporarán en anexos técnicos o informativos, a los que se hará una referencia específica en la parte dispositiva de la norma.

Los anexos no incluirán derechos u obligaciones nuevos que no se hayan establecido en la parte dispositiva y se redactarán conforme a una estructura uniforme.

9.7.1 Anexos propiamente dichos.

Los anexos propiamente dichos sirven para presentar, separados de la parte dispositiva, elementos de texto que sean voluminosos, técnicos o ambas cosas a la vez.

Se recomienda presentar en anexos a la normativa los datos técnicos o reglas técnicas que resulte difícil, por razones de orden práctico, incluir en la parte dispositiva. En la parte dispositiva siempre se debe incluir con claridad y en el lugar oportuno a remisión pertinente a los anexos (por ejemplo, «incluido en el anexo», «que figura en el anexo I», «enumerados en el anexo»), explicando el vínculo que exista entre las disposiciones y el anexo.

Los anexos, por su propia naturaleza, son parte integrante pero accesoria de la normativa a la que están incorporados. Por esto, en la disposición que remite al anexo, no es necesario indicar que forma parte integrante de la normativa.

En el encabezamiento del anexo debe figurar la mención «ANEXO TÉCNICO» O «ANEXO INFORMATIVO», sin que normalmente sea preciso ningún otro título. Si hubiera varios anexos, se numerarán con cifras romanas (I, II, III, etc.).

No hay normas estrictas de presentación de los anexos, pero su estructura debe tener un aspecto uniforme y deben subdividirse de manera que su contenido, a pesar de su carácter técnico, sea lo más claro posible. Para ello se recurrirá a todo sistema de numeración o subdivisión más conveniente.

9.8 Actos jurídicos adjuntos a otros actos.

Por otra parte, pueden adjuntarse (y no «anexarse») a una normativa otros actos jurídicos que son aprobados por dicho acto. Es lo que sucede con las Leyes aprobatorias de los instrumentos de Derecho Internacional Público.

Estos actos adjuntos, en particular los instrumentos internacionales, pueden a su vez tener anexos.



Justicia