MANUAL DE TÉCNICA NORMATIVA DISTRITAL

Tabla de Contenido

INTRODUCCIÓN

a. Definición del Manual de Técnica Normativa Distrital
b. Propósito del manual
c. Principios que orientan el manual
d. Ámbito de aplicación del manual
e. Definiciones

1. ETAPA DE REDACCIÓN

1.1. Diseño del Acto Administrativo.
1.2. Estructura mínima del acto administrativo
1.2.1. Formato
1.2.2. Encabezado
1.2.3. Epígrafe
1.2.4. Competencias, atribuciones y/o facultades legales
1.2.5. Parte considerativa o motivación
1.2.6. Parte dispositiva o resolutiva
1.2.7. Vigencias y/o derogatorias
1.2.8 Anexos
1.2.9. Diligenciamiento formato de exposición de motivos
1.2.10. Consulta
1.3. Revisión de legalidad y de calidad normativa

2. RECOMENDACIONES FINALES.

INTRODUCCIÓN

El Manual de Técnica Normativa Distrital nace como instrumento de la Política de Gobernanza Regulatoria Distrital, adoptada mediante el Decreto Distrital 474 del 2022, y los lineamientos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en materia de mejora normativa [(C (95)21/ Final]. Así, este Manual se formula como una herramienta de orientación en el diseño, para optimizar los procedimientos de creación de nuevas normas y mejorar la calidad normativa de Bogotá D.C.

El presente documento desarrolla la etapa de redacción, e incorpora unas recomendaciones finales. La mencionada etapa contiene los lineamientos técnico-jurídicos para la elaboración de los actos administrativos de carácter normativo y en las recomendaciones finales se exponen aspectos complementarios para la emisión de una normativa adecuada, transparente, eficaz y pertinente.

a. Definición del Manual de Técnica Normativa Distrital

El manual de técnica normativa es una herramienta que contiene lineamientos y pautas para la elaboración de los actos administrativos de carácter normativo del orden distrital, conforme a los estándares de calidad jurídica, coherencia, uniformidad y lenguaje sencillo.

b. Propósito del Manual

La producción normativa consiste en el proceso de preparación, proyección, suscripción y publicación de los actos administrativos que deban expedir las entidades y organismos distritales para el cumplimiento de la función administrativa que a cada uno compete, conforme a los preceptos constitucionales, la sujeción a las normas de nivel nacional y la concordancia con las demás normas distritales, especialmente con lo establecido en el Decreto Distrital 474 del 2022, *"Por medio del cual se adopta la Política de Gobernanza Regulatoria para el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"*.

Este manual se ha pensado como una herramienta para la consecución de los objetivos que derivan de la Política de Mejora Normativa, la cual define la regulación como "*el conjunto de instrumentos normativos por medio de los cuales los gobiernos establecen requisitos a los ciudadanos y las empresas, y sobre los cuales se espera un cumplimiento por parte de los actores regulados"*[1], para así elevar los estándares de calidad normativa en el Distrito Capital que tienen impacto en la competitividad, en los factores sociales y en la economía de la ciudad.

Lo anterior, con el fin de brindar seguridad jurídica, mejorar la confianza, la racionalización normativa, y fortalecer la participación de la ciudadanía.

c. Principios que orientan el manual[2]

[1] Presidencia de la República, Modelo integrado de planeación y gestión, Política de Mejora Normativa, diciembre de 2019.
[2] Artículo 4 del Decreto Distrital 474 de 2022 y Anexo - Política de Gobernanza Regulatoria para el Distrito Capital, págs.11 - 12.

Los principios relacionados a continuación, los cuales orientan la política de gobernanza regulatoria del Distrito Capital, de conformidad con lo establecido en el Decreto Distrital 474 de 2022, rigen también el presente manual, por constituir este un instrumento de aplicación de la referida política:

- **Eficacia:** La medida regulatoria deberá ser adecuada y suficiente para resolver el problema identificado y cumplir los objetivos para los cuales fue creada.

- **Eficiencia:** La medida regulatoria deberá lograr mayores beneficios (económicos, sociales y ambientales) que costos para el cumplimiento de sus objetivos.

- **Necesidad:** Se debe justificar que la medida regulatoria es requerida para mitigar un problema o un riesgo existente que afecta a la sociedad.

- **Participación:** Se debe garantizar que las entidades distritales, los sujetos regulados y los terceros interesados, consulten y participen de manera efectiva en el ciclo de gobernanza regulatoria.

- **Seguridad jurídica**: El ordenamiento jurídico debe producir certeza y confianza en el ciudadano sobre lo que constituye derecho en cada momento y sobre lo que previsiblemente será en el futuro.

- **Unidad de materia:** En toda norma debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas disposiciones que la integran.

- **Accesibilidad:** Una regulación debe ser comunicada adecuadamente, de manera que facilite la compresión y el acceso a ella por parte de los regulados y los ciudadanos interesados.

- **Publicidad**: las autoridades darán a conocer sus actos al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información[3].

- **Transparencia**: Toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, al considerarse del dominio público, salvo aquellas de reserva legal[4].

[3] Artículo 3°, numeral 9, de la Ley 1437 de 2011.
[4] Artículo 3, numeral 8, de la Ley 1437 de 2011.

- **Responsabilidad y rendición de cuentas**: Las entidades distritales tendrán a disposición de la ciudadanía los resultados de la implementación y cumplimiento de la Política de Gobernanza Regulatoria en cada una de sus etapas.

d. Ámbito de aplicación del manual

Los lineamientos contemplados en el manual de técnica normativa, se aplicarán, de acuerdo con lo previsto en el Decreto Distrital 474 de 2022, a todas las entidades y organismos distritales, quienes implementarán el ciclo de gobernanza, las buenas prácticas y los procesos específicos en la producción normativa conforme con las competencias, funciones, autonomía y decisiones de los órganos de dirección respectivos.

e. Definiciones

Acto administrativo: Manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos, que se dicta en ejercicio de la función administrativa y en cumplimiento de los fines esenciales del Estado, por parte de las entidades y organismos distritales ya sea con la orientación de la gestión jurídica, o la creación, modificación o extinción de derechos para los administrados. Tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados**.**

Adicionar: Incorporar disposiciones que amplíen los preceptos normativos, con la indicación del lugar en donde deben insertarse.

Análisis de impacto normativo-AIN: Es una metodología que permite, previo a la intervención de la administración, evaluar de manera sistemática su conveniencia, su justificación, sus potenciales impactos y las alternativas de solución del presunto problema jurídico, económico, social y/o ambiental, con el fin de tomar decisiones eficientes, eficaces, idóneas, proporcionales, transparentes y, en general, de calidad.

Circular: Es un documento que permite brindar orientación e instrucción sobre asuntos internos o externos de las entidades y organismos del Distrito Capital, solicitar información o difundir asuntos de interés hacia la ciudadanía.

Decreto: Es el acto administrativo que define o resuelve situaciones de carácter general dictada por autoridad competente.

Los decretos distritales son expedidos por el/la Alcalde/sa Mayor, exclusivamente o, con el/la o los/las Secretarios/as de despacho y jefes de departamento administrativo, con quienes haga gobierno para el asunto específico de que se trate, a quienes les compete proyectar el respectivo decreto. En todo caso, en el proceso de producción normativa, podrán participar las entidades técnicas expertas en la materia a regularse.

Derogar: Consiste en dejar sin efecto una norma; en otros términos, es retirar del ordenamiento jurídico disposiciones normativas en forma total o parcial. Es decir, que la norma pierde su fuerza ejecutoria y, por lo tanto, no puede ser aplicable.

Directiva: Es un documento especializado que establece lineamientos y directrices sobre un tema específico, que implique políticas de gobierno y/o de un sector administrativo.

Las directivas pueden ser emitidas por el/la Alcaldesa Mayor y/o el/la Secretario/a de Despacho y/o jefes de las entidades y organismos de la administración distrital, de manera individual o conjunta, según la especialidad o generalidad del asunto.

Dirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos: Es la dependencia de la Secretaría Jurídica Distrital encargada de adelantar la revisión de legalidad de los proyectos de actos administrativos y demás documentos de contenido o efecto legal que requieran la aprobación y firma por parte del/de la alcalde/sa mayor de Bogotá D.C.

Dirección Distrital de Política Jurídica: Es la dependencia de la Secretaría Jurídica Distrital encargada de emitir los lineamientos de la gestión jurídica en el Distrito Capital.

Eficacia. El acto administrativo debe ser idóneo, coherente y claro respecto de la materia a regular, es decir, debe llevar a producir los efectos jurídicos que, con su emisión, fueron proyectados

Evaluación de alternativas: Implica el análisis de posibilidades no normativas, como la implementación de otros instrumentos que permitan solucionar la problemática que enfrenta el regulador. Se examina la relevancia, efectividad, el impacto de las decisiones normativas, resultados tanto esperados como inesperados, fallas y factores de éxito, lo cual proporciona una fuente de información útil para construir la agenda normativa futura.

Proyectos específicos de regulación: Son los proyectos de actos administrativos que desarrollan un mandato normativo específico, cuyo contenido es general y abstracto, previstos para ser expedidos por la autoridad competente.

Supremacía constitucional y jerarquía normativa: La Constitución es la norma de normas e implica que toda actuación administrativa se rige por sus disposiciones; establece el sistema de fuentes del derecho y sirve de sustento al orden jurídico, por lo tanto, toda ley, decreto, resolución o acto administrativo debe atender los preceptos establecidos en ella para su validez.

Legalidad: Es el principio que exige que todos los funcionarios del Estado actúen con sujeción al ordenamiento jurídico. Acorde con lo anterior, para las autoridades públicas el principio de legalidad y la obediencia al ordenamiento jurídico constituyen, además, un presupuesto fundamental para el ejercicio de sus competencias, y por ello, quien proyecta una norma debe señalar las atribuciones constitucionales y las facultades legales para sustentar su expedición.

Modificar o reformar: Consiste en dejar sin efecto una parte de una norma y reemplazarla por otra disposición.

Revocar: Dejar sin valor ni efecto alguno una resolución, providencia, orden, sentencia u otro acto jurídico. Para lo que atañe a este manual, se trata del medio por el cual se elimina del mundo jurídico un acto administrativo.

Resolución: Acto administrativo que define o resuelve situaciones de carácter particular y concreto. Se expiden resoluciones para reglamentar decretos, acuerdos diferentes a los expedidos por el Concejo de Bogotá, o para desarrollar funciones específicas de las entidades. En este sentido, son competentes para expedirlas el/La Alcalde/sa Mayor, los funcionarios que dirigen las entidades y organismos distritales, y los responsables de la actividad sancionatoria y de inspección, vigilancia y control - IVC, así como los servidores que desarrollen una función delegada o asignada por el nominador de la entidad.

Seguridad jurídica: Es un principio del ordenamiento jurídico que supone una garantía de certeza y confianza en el ciudadano, en particular frente a la garantía de los derechos constitucionales y humanos de las personas. Lo anterior, implica para el redactor del proyecto normativo el conocimiento inequívoco de lo que se pretende con la norma a proyectar, lo que se puede hacer o exigir, y su alcance, así como las modificaciones sobre la situación jurídica que la disposición causará sobre los particulares con observancia de las normas preexistentes.

En cumplimiento del citado principio, quien proyecte el acto administrativo deberá hacer un estudio sobre la vigencia y derogatoria que se producirá con su expedición.

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

Subrogar: Sustitución de una norma por otra que se pone en su lugar.

Unidad de materia: Se traduce en la exigencia de que en todo proyecto de acto administrativo (decreto, resolución y otros documentos que tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos), debe referirse a una misma materia, existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como una relación de conexidad interna entre las distintas normas que lo integran[5].

[5] Sobre el principio de unidad de materia respecto a las iniciativas legislativas, existe un amplio desarrollo jurisprudencial, la Corte Constitucional se ha pronunciado reiteradamente, en la sentencia C-044 de 2015[5], se destaca lo siguiente:

"…El principio de unidad de materia está consagrado en el artículo 158 de la Constitución, cuando prescribe que "todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella". A su vez, el artículo 169 superior dispone que "el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido". El sentido de esta previsión constitucional consiste en evitar "(l)a proliferación de iniciativas legislativas sin núcleo temático alguno; la inclusión y aprobación de normas desvinculadas de las materias inicialmente reguladas; la promulgación de leyes que se han sustraído a los debates parlamentarios y la emisión de disposiciones promovidas subrepticiamente por grupos interesados en ocultarlas a la opinión pública como canal de expresión de la democracia." Se tratan entonces de asegurar condiciones de transparencia y coherencia en el ejercicio de la función legislativa..."

Al respecto, la propia Constitución Política[6] ha fijado dos condiciones específicas: (1) definir con precisión, desde el título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la norma, y (2) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre el contenido la norma de manera que exista entre sus disposiciones coherencia temática, y una clara correspondencia lógica con su materia general.

1. ETAPA DE REDACCIÓN

1.1 Diseño del acto administrativo Para la elaboración de decretos y resoluciones de contenido regulatorio que sean sometidos a consideración y firma del/la alcalde/sa mayor deberá observarse la Constitución, la ley y las sentencias de unificación, así como los principios que rigen la función administrativa.

Cabe señalar, que el Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto Único 1081 de 2015, modificado por el Decreto Nacional 1609 de 2015, prevé una serie de directrices para "*racionalizar la expedición de decretos y resoluciones, dotar de seguridad jurídica a los destinatarios de la norma, evitar la dispersión y proliferación normativa, así como optimizar los recursos físicos y humanos utilizados en esta actividad, con el propósito de construir un ordenamiento jurídico eficaz, coherente y estructurado a partir de preceptos normativos correctamente formulados"*[7], incorporando diferentes herramientas para la producción, entre las que se destaca el deber de calidad formal, previsto en el artículo 2.1.2.1.15, que determina que la *"la redacción del proyecto deberá caracterizarse por su claridad, precisión, sencillez y coherencia, en forma tal que el texto no presente ambigüedad ni contradicciones"* (Subrayado fuera de texto)[8]

1.2 Estructura mínima del proyecto de acto administrativo [9]

Los proyectos de actos administrativos de contenido regulatorio deberán contener la siguiente estructura formal:

> **1.2.1 Formato** Para la elaboración de los actos proyectados para ser firmados por el/la alcalde/sa mayor, los formatos o plantillas de decreto, exposición de motivos, directiva, circular, oficio, entre otros, podrán ser consultados y descargados de la página web de la Secretaría Jurídica Distrital.

Es importante tener en cuenta los siguientes parámetros documentales en los formatos, los cuales permitirán conservar la uniformidad de los documentos que requieran la firma del/de la alcalde/sa mayor:

---

[6] Sentencia C-133 de 2012, Corte Constitucional, Magistrada Ponente. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
[7] Decreto Nacional 1081 de 2015, artículo 2.1.2.1.2.
[8] Igualmente, se recomienda consultar la Guía de Lenguaje claro, disponible el siguiente link: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Programa%20Nacional%20del%20Servicio%20al%20Ciudadano/GUIA%20DEL%20LENGUAJE%20CLARO.pdf - https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Programa%20Nacional%20del%20Servicio%20al%20Ciudadano/10%20PASOS.pdf
[9] Este aparte se incorpora tomando como referencia el Anexo 2 del Decreto por medio del cual se adopta la Política de Gobernanza Regulatoria para el Distrito Capital Documento técnico.

- ✓ La fuente de la letra es Times New Román, el tamaño es 12, color negro.

- ✓ El interlineado es sencillo y el documento debe justificarse.

- ✓ Las márgenes superior, inferior e izquierdo 3 cm y derecho 2 cm.

- ✓ La plantilla cuenta en la parte superior-central con el logo de la Alcaldía Mayor de Bogotá. D.C., la paginación en la parte superior derecha y contiene un marco interno de delimitación.

- ✓ La distribución que se realice del documento debe ser organizada y visualmente sencilla.

- ✓ Se sugiere que las citas textuales que se realicen de las fuentes normativas, doctrinales o jurisprudenciales y demás que se consideren, no sean demasiado extensas, se inserten en letra cursiva, entre comillas, con sangría en ambos costados, indicando el origen o referencia en el pie de página del documento. Se recomienda que el tamaño de la fuente sea 7.

- ✓ En la cita de origen o referencia, se sugiere incluir el/los nombre/s del/los autor/es, el título de la obra, la edición, el año y número de página.

  Si la cita corresponde a una jurisprudencia, se sugiere indicar el nombre del tribunal, el número de la sentencia, el año, el nombre del magistrado ponente y el número de página. Ejemplo: (Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-366 de 1996, M.P. Dr. Julio César Ortiz Gutiérrez, p. 20.)

  Si la cita se extrae de una página web, se indica el nombre del sitio web, el título del artículo, el autor y, si no tiene, se inserta de origen desconocido, la fecha en que se realizó la consulta, y se señala el link de la URL. Ejemplo: (El Tiempo, Educación: desafíos viejos y nuevos, Moisés Wasserman, 01 de Julio del 2022, URL: https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/moises-wasserman/educacion-desafios-viejos-y-nuevos-columna-de-moises-wasserman-684010)

- ✓ Si se insertan imágenes, gráficos o tablas, inmediatamente después debe incluirse la referencia correspondiente.

- ✓ La impresión se realiza a blanco y negro.

- ✓ El tamaño de impresión es carta.

- ✓ Paginación: se empleará el formato página "x de y" en el extremo superior derecho.

- ✓ Encabezado de páginas subsiguientes a la primera: en cada página deberá incluirse la frase en negrilla “Continuación del(la) Decreto(Resolución) (…)”, el epígrafe y el año.

- ✓ Numeración: para los artículos, se utilizará un esquema de numeración de primer nivel en números arábigos (1, 2, 3. Artículo X.-, en negrilla). En caso de requerirse el uso de numerales, se empleará un esquema de numeración de segundo nivel, también en números arábigos (1.1.; 1.2; 1.3.); si se necesitara mayor numeración, se empleará la de tercer nivel (1.1.1; 1.1.2; 1.1.3.). De requerirse un siguiente nivel, se empleará el alfabeto (a., b., c.).

- ✓ Para títulos y capítulos, se empleará un esquema de numeración de primer nivel en números romanos (I, II, III).

- ✓ Publicación, comunicación o notificación. Debe agregarse lo siguiente, según corresponda: PUBLÍQUESE, (COMUNÍQUESE o NOTIFÍQUESE según el tipo de acto de que trate el proyecto) Y CÚMPLASE.

- ✓ Fecha: “Dado en Bogotá, D.C., a los _____”, la cual debe coincidir con la señalada en el encabezado.

- ✓ Hoja final en la cual va la firma: deberá contener una parte sustancial del articulado, el acto será firmado por el/la alcalde/sa mayor y el secretario o director de Departamento Administrativo tratándose de decretos y resoluciones. En cuanto a las resoluciones emitidas por las cabezas de sector, solamente será firmada por estos últimos. En caso de que varios organismos deban suscribir el acto, se tendrá en cuenta la organización sectorial administrativa, establecida en el artículo 45 del Acuerdo Distrital 257 de 2006.

- ✓ Trazabilidad de los partícipes en la producción del acto administrativo: se señalará los partícipes en el proceso, esto es, quien/es lo proyectaron, lo revisaron y lo aprobaron. Se incluirán nombres completos, así como el vínculo con el organismo, es decir, si se trató de directivos, personal de planta o contratistas, incluyendo pie de firma o Vo/Bo. En tamaño de fuente 6.

1.2.2 Encabezado Contendrá el escudo de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., seguido de la denominación del acto, utilizando las palabras en mayúscula inicial y negrilla: "Decreto" o "Resolución”. Seguidamente, se dejará un espacio para el número y la fecha de expedición entre paréntesis.

1.2.3 Epígrafe Constituye el título del acto. Sirve para indicar brevemente el objeto o una idea del contenido o tema, debe ser corto, preciso y único.

1.2.4 Competencias, atribuciones y/o facultades legales Se citan las normas de orden constitucional, legal, reglamentarias y distritales que le asignan facultades a la autoridad para la expedición del acto administrativo.

Cuando se citen normas de distintas jerarquías, deben mencionarse en su orden jerárquico, es decir, señalarse en primer lugar las disposiciones constitucionales y, luego, las legales y reglamentarias. Dentro de este orden, deben citarse cronológicamente de la más antigua a la más nueva.

1.2.5 Parte considerativa o motivación Se identificará esta parte con la palabra en mayúsculas "*CONSIDERANDO"*, continuando con párrafos que contengan la motivación del acto administrativo, citando las normas jurídicas que dan sustento (priorizando en primer orden lo jerárquico y en segundo orden lo temático, dependiendo de la/s materia/s objeto de regulación), y luego los demás aspectos que se estimen pertinentes para la justificación del acto. Así mismo, cuando se consideren circunstancias de hecho, estas deberán ir en orden secuencial. Los considerandos deben guardar relación con la parte dispositiva; su orden debe corresponder en la medida de lo posible, al de las decisiones que motivan. Se formulan de modo no imperativo, ya que no deben confundirse con la parte dispositiva.

1.2.6 Parte dispositiva o resolutiva Comienza con las palabras en mayúscula *"DECRETA" o "RESUELVE",* según sea la clasificación del acto administrativo que se elabore. Se expresa en prescripciones que deben ir directamente al objetivo, esto es, la producción de efectos jurídicos, o a su creación, modificación o extinción.

Se compone de artículos agrupados que, según la extensión de la normativa que se elabore, se dividen en títulos y capítulos, y, sí aplica, anexos. Esta parte debe ser concordante y coherente con las demás partes del acto administrativo y guardar unidad de materia.

Es importante tener en cuenta el principio de jerarquía normativa, según el cual la norma a derogar, modificar, subrogar, adicionar o sustituir, debe de ser de igual o inferior jerarquía del proyecto normativo que se emite. Adicionalmente, es necesario precisar el artículo o las normas que sean objeto de variación; en este sentido, no podrá incluirse la expresión *"este decreto deroga todas las disposiciones que resulten contrarias"* u otras equivalentes.

Se recomienda evitar[10]:

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

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

[10] Documento Técnico, Anexo del Decreto por medio del cual se adopta la Política de Gobernanza Regulatoria para el Distrito Capital, 2022.

Disposiciones que enuncien el contenido de otros artículos o que no aporten a la norma.

Con el propósito de lograr claridad y coherencia en la parte dispositiva, ésta se redactará, en la medida de lo posible, conforme a una estructura modelo que incluya los siguientes lineamientos:

Extensión y organización. Procurar que las frases expresen una única idea, evitando que sean extensas.

El artículo agrupa un conjunto de ideas que deben tener un nexo lógico entre sí. Cada uno desarrollará un tema. Su estructura debe ser lo más sencilla posible. Se escribirá la palabra "Artículo", enumerado con número arábigo, en negrilla y punto. A continuación, se escribirá el título en mayúscula inicial, en negrilla y cursiva, punto y espacio. (Ej. "**Artículo 2°-.** ***Ámbito de aplicación***").

Los apartes de un mismo artículo se denominan incisos (un enunciado), menos los que estén enumerados (numerales) o aquellos que se señalan con el abecedario (literales). No es conveniente que un artículo tenga más de cuatro incisos.

Si se trata de un tema amplio, la parte dispositiva o resolutiva puede organizarse en varios artículos agrupados en títulos, capítulos y secciones, identificados con mayúsculas sostenidas centradas, resaltados en negrilla, numerados con números romanos.

El uso de los parágrafos se recomienda cuando sea preciso incorporar algún aspecto encaminado a aclarar la comprensión del artículo, que en ocasiones se deriva de su extensión ocasionando confusión o poca claridad respecto de la idea general; y que amerita una división concreta que contenga la precisión o la idea subsidiaria requerida para despejar la duda que pueda generar el texto principal.

Coherencia de fondo. El contenido del propio acto no debe contener contradicciones.

Coherencia formal. Es necesario utilizar los mismos términos para expresar los mismos conceptos, a fin que el documento sea homogéneo, facilitando su comprensión.

De otra parte, en lo que hace a las cuestiones de forma se debe tener en cuenta la siguiente estructura:

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

Objeto. Sobre lo que versa la norma; explica el por qué o para qué de esta. Debe proporcionar al destinatario elementos que no se habrán incluido en el título por un deseo de concisión, pero que le permiten comprobar, a primera vista, si el acto le afecta o no.

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

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

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

Normas transitorias. Tienen como objetivo prever el tránsito de una situación jurídica dada a una situación jurídica nueva, que es creada o modificada por virtud de la vigencia de la norma.

Es necesario utilizar un lenguaje específico que determine la condición o plazo, que no deje lugar a dudas respecto del período o circunstancia en el que la antigua normativa, o una parte de esta, seguirá aplicando, una vez que el nuevo sistema haya entrado en vigencia.

Debe tenerse especial cuidado en no incluir normas permanentes en artículos correspondientes a normas transitorias.

Efectos normativos del acto. Cuando se trate de un acto de carácter general, se deberán indicar expresamente las disposiciones que deroga, subroga, modifica, adiciona o sustituye, absteniéndose de incluir la expresión genérica "*este decreto/resolución deroga todas las disposiciones que resulten contrarias*" u otras equivalentes.

1.2.7 Vigencias. Indicar la fecha a partir de la cual la norma integra o hace parte del ordenamiento jurídico, así como, eventualmente, el periodo en el cual será aplicable.

El artículo final de cualquier decreto o resolución deberá disponer que regirá desde la fecha de su expedición, comunicación, notificación o publicación, según corresponda.

1.2.8 Anexos. Pueden contener elementos técnicos, guías, planos, relaciones de bienes o personas, que resulta difícil incluir en la parte dispositiva. En todo caso, deben ser referenciados en la parte dispositiva.

Si son varios anexos, la palabra anexo irá seguida del ordinal arábigo que le corresponda (1, 2, 3 ...), por ejemplo, “para el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto (o resolución), deberán observase los requisitos del Anexo 1”.

1.2.9 Diligenciamiento del formato de exposición de motivos se encuentra en formato anexo y se diligenciará conforme al mismo y a las indicaciones de este manual.

1.2.10 Consulta El Decreto Distrital 474 del 2022 regula, entre otros temas, el trámite para la participación ciudadana en los proyectos específicos de regulación. Así, en desarrollo del numeral 8° del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, debe incorporar la indicación de que se cumplió con dicha obligación legal, pudiendo en todo caso, acorde con las circunstancias específicas y de necesidad; acudir a mecanismos adicionales a los dispuestos en la ley tendientes a promover, incrementar y garantizar el ejercicio de la participación ciudadana. El objeto de lo anterior, es propiciar la participación incidente por parte de la ciudadanía o partes interesadas en la emisión de actos regulatorios.

Para ello, se deberá hacer la publicación en el portal previsto en el artículo 10º del Decreto Distrital 474 de 2022 de Gobernanza regulatoria por un término mínimo de cinco (5) días hábiles, plazo en el cual se recibirán las opiniones, observaciones, sugerencias o propuestas de la ciudadanía o grupos de interés.

Si se ha acudido a mecanismos adicionales, la/s entidad/es promotora/s del proyecto, podrán desarrollar previa a la emisión del acto administrativo, los mecanismos previstos en el artículo 11 ídem, dejando constancia de los resultados.

En todo caso, los proyectos específicos de regulación deberán contar con una matriz suscrita por los/as directores/as o jefes de las respectivas oficinas jurídicas o quien haga sus veces, y por los/as directores/as o jefes de la dependencia que lidera la regulación en los aspectos técnicos, en la que se incorporen las observaciones, opiniones, sugerencias o propuestas formuladas por la ciudadanía o grupos sociales; así como el análisis realizado por la entidad u organismo y las respuestas, indicando si son acogidas o no.

1.3 Revisión de legalidad y de calidad normativa Una vez sea radicado en la Secretaría Jurídica Distrital el proyecto de acto administrativo por parte de la entidad para que sea suscrito por el/la alcalde/sa mayor de Bogotá D.C., la Dirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos adelantará la revisión de legalidad y calidad, previo el cumplimiento de las siguientes condiciones:

1. El proyecto debe ser radicado ante la Secretaría Jurídica Distrital, con mínimo ocho (8) días hábiles de antelación a la fecha en que se deba expedir el respectivo acto, con el fin de que durante dicho plazo se surta la revisión del mismo.

   Cuando se trate de proyectos de actos administrativos, cuya expedición obedezca a la ocurrencia de hechos o el acaecimiento de situaciones que ameriten tomar acciones y/o decisiones inmediatas, estos se podrán radicar por fuera del término antes indicado, justificando dicha extemporaneidad de forma clara y concreta, por parte del organismo o entidad remitente.

2. Los proyectos únicamente deben ser suscritos por el/la alcalde/sa mayor y el/los secretario/s de despacho y/o el/los director/es de departamento administrativo,

con quien/es, de conformidad con el artículo 53 del Estatuto Orgánico de Bogotá, D.C., conformará el gobierno distrital, indicando el/los nombre/s completo/s de tales servidores y la denominación de la/s secretaría/s de despacho o departamento/s administrativo/s correspondiente/s, tal y como aparezca en el acto de creación, transformación o modificación del organismo, y según el orden descrito en el subnumeral 5° del presente numeral.

En ese orden de ideas, los titulares de las entidades descentralizadas del nivel distrital, no deben suscribir los proyectos referidos, por no tener competencia para ello, al tenor de lo establecido en el citado artículo 53 ídem.

3. Cuando el proyecto de acto administrativo deba ser suscrito por varios secretarios de despacho o por algunos de estos, y/o por el/los director/es de algún/os departamento/s administrativo/s, de forma conjunta con el/la alcalde/sa mayor, previamente a su radicación en la Secretaría Jurídica Distrital, el mismo deberá ser firmado por todos los servidores que harán gobierno con el el/la alcalde/sa mayor para su expedición, cumpliendo además lo señalado en el subnumeral 3° anterior.

4. En el evento de faltar alguna de las firmas o que el nombre de los titulares de los despachos que suscriben el proyecto o de las entidades respectivas esté incompleto, o no corresponda por haber operado algún cambio, este será devuelto a la secretaría de despacho remitente del mismo, para que sea suscrito, y no podrá pasar para la firma del/la alcalde/sa mayor, sin haber sido firmado previamente por todos los servidores públicos que deberán hacer gobierno con el primer mandatario del Distrito Capital, en su expedición.

5. El orden y denominación de las secretarías de despacho que aparecerán debajo de la firma del/la alcalde/sa mayor, será el siguiente:

- Secretaría General
- Secretaría Distrital de Gobierno
- Secretaría Distrital de Hacienda
- Secretaría Distrital de Planeación
- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico
- Secretaría de Educación del Distrito
- Secretaría Distrital de Salud
- Secretaría Distrital de Integración Social

- Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte
- Secretaría Distrital de Ambiente
- Secretaría Distrital de Movilidad
- Secretaría Distrital del Hábitat
- Secretaría Distrital de la Mujer
- Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia
- Secretaría Jurídica Distrital.

6. Igualmente, cuando el proyecto de acto administrativo deba ser suscrito por el titular de un departamento administrativo, la denominación del mismo deberá ir debajo de la secretaría de despacho cabeza del sector al que se encuentre adscrito.

7. Cuando el proyecto de acto administrativo sea preparado y/o elaborado por alguna entidad descentralizada deberá ser enviado por la entidad autora a la secretaría de despacho cabeza de sector administrativo de coordinación de la Administración Distrital al que esté adscrita o vinculada. Lo anterior, con el fin de que sea revisado, aprobado y suscrito por el titular del despacho correspondiente, previamente a su envío a la Secretaría Jurídica Distrital para su revisión.

8. A los proyectos de acto administrativo de carácter general, deberá anexarse una exposición de motivos técnico-jurídica suscrita por el/los jefe/s del/los organismo/s y/o entidad/es que presenta/n la iniciativa, y por el/los director/es o jefe/s de la/s oficina/s jurídica/s respectiva/s, o de la dependencia que haga sus veces. El referido formato, que hace parte integral de este manual, se incluye como un documento anexo.

   Dicha exposición de motivos deberá incorporar de forma clara y específica las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias o distritales, según el orden de jerarquía normativa, que sustentan la expedición del acto; así como las razones y aspectos técnicos que motivan, justifican y/o hacen procedente la adopción o establecimiento de las medidas contenidas en el proyecto. En caso que se hubiera desarrollado el análisis de impacto normativo, el mismo hará parte de la exposición de motivos.

   Cuando el proyecto de acto administrativo sea preparado y/o elaborado por alguna entidad descentralizada, la citada exposición de motivos técnico – jurídica, también deberá ser firmada por el/los jefes/s del/a/s entidad/es autora/s

de la iniciativa, y por el/los directores/es o jefe/s de la/s oficina/s jurídica/s respectiva/s, o de la dependencia que haga sus veces.

En el caso en que el proyecto se fundamente en el ejercicio de las facultades de autoridad de policía del/de la alcalde/sa, y por tanto requiera decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público, garantizar la seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas; o que tengan relación con calamidad pública o urgencia en materias de salud o el medio ambiente; la motivación deberá expresarse en forma suficiente en la parte considerativa del proyecto de acto administrativo y no será necesario adjuntar la exposición de motivos.

9. En el evento de que, como producto de la revisión efectuada por la Secretaría Jurídica Distrital, surja la necesidad de modificar, adicionar, corregir y/o ajustar el proyecto de acto administrativo, este se devolverá a la secretaría de despacho remitente del mismo, con el fin de que se analicen y realicen las modificaciones correspondientes, y se radique nuevamente el proyecto ante la Secretaría Jurídica Distrital, a efectos de continuar el trámite de revisión y posterior firma por parte del/la alcalde/sa mayor, dentro del plazo señalado en el numeral 2° de este artículo.

10. Al final de todo proyecto de acto administrativo, deberá indicarse el nombre completo de los servidores de la/s secretaría/s y/u organismo/s que participaron en su elaboración, revisión y aprobación, indicar la dependencia a la que pertenecen y tendrá que incluir sus respectivos vistos buenos.

11. Los proyectos de acto administrativo, si bien no deben ser suscritos por los/as titulares de las entidades descentralizadas, en el evento de que hayan sido preparados y/o elaborados por las mismas, además de lo señalado en el inciso anterior, deberán contener: i) la indicación de los/as servidores/as de tales entidades descentralizadas que participaron en su proyección y/o elaboración; ii) transcribir los nombres completos de los/as jefes de las oficinas jurídicas respectivas o quien haga sus veces, que revisaron el mismo; y iii) la aprobación por parte del/la titular del despacho de la entidad descentralizada. Para el efecto, deberán viabilizar el documento mediante los correspondientes vistos buenos.

12. Sin excepción alguna, todos los proyectos de actos administrativos que se radiquen ante la Secretaría Jurídica Distrital, deberán allegarse en medio físico y magnético en formato Word o de texto; diferente al PDF, con el fin de que, de una parte, en el evento de que haya que hacer alguna modificación, ajuste, supresión u otra actividad, pueda efectuarse directamente sobre dicho texto; y de otra parte, el proyecto en el formato referido pueda ser remitido a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., para que a través de la Subdirección de Imprenta Distrital, se efectúe la publicación en el Registro

Distrital, cuando la misma proceda, una vez el mismo sea suscrito por el/la alcalde/sa mayor.

13. Cuando el proyecto de acto requiera de notificación o comunicación, en la parte resolutiva deberá indicarse de forma precisa y exacta, la/s persona/s a quien/es deberá notificarse y/o comunicarse el mismo, así como la dirección en la que deberá surtirse dicha actuación. Lo anterior, se realizará conforme a lo previsto en el numeral 7°[11]del artículo 36 del Decreto Distrital 140 del 2021[12], relativo a las funciones de la Subdirección de Servicios Administrativos de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

14. Los documentos que componen el expediente del proyecto de decreto deben ser remitidos ya sea en medio físico o magnético para su respectiva custodia por parte de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, esto es: proyecto de decreto, formato de la exposición de motivos, certificación de publicación en Legalbog, matriz de observaciones y comentarios, y los demás documentos de carácter técnico que motivan, justifican o hacen procedente la adopción o establecimiento de las medidas contenidas en el proyecto. Cabe señalar que cuando en el cuerpo del proyecto de acto administrativo o en la exposición de motivos, se haga referencia a documentos de cualquier orden, cifras, estadísticas, artículos, etc., copia de los mismos deberán anexarse, o se habrá de indicar en el oficio remisorio del acto, la fuente donde estos se podrán consultar. Las referencias que se hagan a los documentos, cifras, estadísticas, artículos, etc., deberán coincidir estricta e integralmente con lo anotado en el proyecto de acto administrativo o en su exposición de motivos.

15. Los proyectos de actos administrativos que no cumplan con los lineamientos descritos en los numerales anteriores, serán devueltos, sin excepción, al organismo remisorio.

Proyectos de acuerdos remitidos para sanción del/la Alcalde/sa Mayor: Para el trámite de los proyectos de acuerdo para firma del/la Alcalde/sa Mayor, deberá atenderse el procedimiento dispuesto en los artículos 21 y 22 del Decreto Distrital 438 de 2019 o aquella norma que lo modifique o adicione.

Anteproyectos de Acuerdos remitidos para revisión y posterior suscripción del/la Alcalde/sa Mayor. Los anteproyectos de acuerdo de iniciativa de la administración distrital, que se remitan para surtir el trámite de revisión y suscripción de la exposición de motivos, por parte del/la Alcalde/sa Mayor, y su posterior remisión al Concejo Distrital,

[11] *"…7. Numerar, comunicar, notificar y autenticar las resoluciones y demás actos administrativos que expidan las dependencias internas de la Secretaría General, así como los Autos, Decretos y demás actos administrativos que expida el/la Alcalde/sa Mayor, salvo los documentos que deba expedir la Dirección de Contratación, la Oficina de Control Interno Disciplinario y los que exceptué el/la Secretario/a General."*
[12] *"Por medio del cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. "*

deberán cumplir con las disposiciones contenidas en el Decreto Distrital 438 de 2019 o el que lo modifique, sustituya, derogue o complemente.

2. RECOMENDACIONES FINALES

Cabe señalar que la seguridad jurídica es un elemento indispensable que debe tener en cuenta el servidor público al momento de emitir algún pronunciamiento, al aplicar una norma o resolver una controversia jurídica; y que no está determinada únicamente por los conceptos generales del derecho, sino por normas que tengan una estructura que facilite su comprensión y las lleve a resolver los casos jurídicos.

En ese orden de ideas, es importante surtir en todo caso, el análisis de las normas en las que se fundamenta el proyecto de decreto o resolución, y dentro de este análisis tener en cuenta la unidad del sistema jurídico, su coherencia y armonía, por cuanto la jerarquía de las normas hace que aquellas de rango superior, con la Constitución a la cabeza, sean la fuente de validez de las que le siguen en dicha escala jerárquica, de modo que las de inferior categoría resulten acordes con las superiores. En este sentido, en caso de haberse reglamentado previamente la materia, se deberán explicar las razones para expedir un nuevo acto administrativo y el impacto que podría tener en la seguridad jurídica de los destinatarios y en sus derechos constitucionales, con el fin de garantizar, además, la racionalización normativa.

Esto con el propósito de establecer un orden que permita regular, conforme a un solo sistema axiológico, las distintas situaciones de hecho llamadas a ser normadas por el ordenamiento jurídico, y de esta forma evitar la expedición de un acto administrativo que resulte lesivo de disposiciones de superior jerarquía.

Como una buena práctica, se sugiere realizar el análisis de impacto normativo *ex ante* y *ex post*, conforme a la reglamentación a nivel distrital que se expida para el efecto, para mejorar la calidad del nuevo acto administrativo. Tales análisis tienen como objetivo facilitar el desarrollo de evaluaciones de la regulación, promover la implementación de la política distrital de Gobernanza Regulatoria en las entidades y mejorar la efectividad del marco regulatorio distrital.

Del mismo modo, es preciso adoptar buenas prácticas de revisión y simplificación de la regulación existente, con el fin de lograr que las normas expedidas por la administración distrital, revistan los parámetros de calidad técnica y jurídica, y resulten eficaces.

Para darle cumplimiento a este lineamiento, las entidades y organismos distritales deben hacer la evaluación de las regulaciones y revisar de forma sistemática y periódica el inventario de normas, a fin de asegurar que estén actualizadas, justifiquen sus costos y sean eficientes, eficaces, simples y consistentes con los objetivos de los temas que requieran regulación.

Hay que advertir que es necesario fortalecer los mecanismos de participación en la etapa temprana y en el desarrollo de la regulación, de conformidad con las fases del ciclo de gobernanza regulatoria contempladas en el Decreto Distrital 474 de 2022, que permitan brindar una lectura integral de todos los actores, las herramientas y las instituciones que intervienen en el proceso de expedición de una nueva norma o la modificación de una existente.

Una buen practica a implementar es la de organizar el tiempo de elaboración de los proyectos de actos administrativos, con el fin de garantizar la participación de todo el equipo de trabajo designado en las distintas reuniones, evitando reprocesos y retrasos en los tiempos definidos, y remitiendo dentro del tiempo estipulado a la Secretaría Jurídica Distrital para la revisión (con mínimo ocho (8) días hábiles de antelación a la fecha en que se deba expedir el respectivo acto).

Debe terse en cuenta que en el mes de noviembre de cada anualidad, la Secretaría Jurídica Distrital emite una circular con los tiempos para la recepción de proyectos hacia final de año, por lo que deberán priorizarse los proyectos que deban ser expedidos por el/la alcalde/sa mayor para su respectiva radicación, conforme a los plazos definidos.

También es importante tener en cuenta las siguientes cuestiones generales:

Lenguaje. Debe utilizarse el castellano, idioma oficial de Colombia. Los actos deberán formularse de manera:

- **Clara.** De fácil comprensión, desprovista de equívocos.
- **Sencilla.** Desprovista de elementos superfluos, que exprese naturalmente los conceptos.
- **Precisa.** Rigurosamente exactos que no deje lugar a dudas en el lector. Es necesario emplear los términos en su acepción usual. Si una palabra tiene un sentido diferente en el lenguaje jurídico/técnico y el corriente, debe incluirse una definición.
- **Concisa.** Que sea breve y que aplique la economía de medios en el modo de expresar un concepto con exactitud.

Otro aspecto importante a tener en consideración tiene que ver con la racionalidad de las normas. Al respecto, el tratadista Manuel Atienza hace referencia a (5) niveles: Racionalidad Lingüística, Jurídico Formal, Pragmática, Teleológica y Ética; lo anterior, de conformidad con el papel que juegan los elementos de las normas: editores, destinatarios, sistema jurídico, fines y valores.

De igual manera, es preciso evitar emitir normas duplicadas o traslapadas, de baja calidad y con una aplicación desigual.

De otra parte, es recomendable analizar la necesidad de formular una metodología para la revisión y depuración de los acuerdos distritales que se hayan implementado o requieran implementación, de acuerdo con los siguientes criterios:

- Depuración de los acuerdos distritales conforme con las competencias de las entidades y organismos distritales, y la materia objeto de regulación en cada uno de ellos.

- Una relación de los acuerdos firmados por el/la alcaldesa/sa mayor, indicando el objeto, las entidades y organismos distritales que deban interactuar en la implementación y socialización de los acuerdos, señalando el término que tiene la administración para implementar los mismos.

Los anteriores ítems deberán coordinarse con la Dirección Distrital de Relaciones Políticas de la Secretaría Distrital de Gobierno.

Elaboró: Silvia Modesta Aponte Penso, Profesional Especializado DDDAN
Fernando Pachón Piñeros, Profesional Especializado DDDAN
María Ximena Cubides Amaya, Profesional Especializado DDDAN
Revisó: Paula Johanna Ruiz Quintana Directora Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos
Andrés Felipe Cortes Restrepo . Director Distrital de Política Jurídica.
Rubén Darío Gallego González, profesional especializado, Subsecretaría Jurídica
Aprobó: Iván David Márquez Castelblanco, Subsecretario Jurídico Distrital