

 Presidencia	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	Proceso asociado	ACTUACIONES NORMATIVAS
		Código	F-GJ-19
		Versión	02

¹Entidad originadora:	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – Secretaría Jurídica. Departamento Nacional de Planeación
Fecha (dd/mm/aa):	22/10/2025
Proyecto de Decreto/Resolución:	Por el cual se sustituye el Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, relacionado con las directrices generales de técnica normativa

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

El proyecto de modificación del Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015 de técnica normativa, es necesario efectuarse teniendo en cuenta lo siguiente:

I. Marco jurídico insuficiente:

El inventario normativo correspondiente a las materias incluidas en el proyecto normativo que se busca modificar es el siguiente:

El numeral 6 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual determina que *"En virtud del principio de participación, las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública"*.

El artículo 8 ibidem, referente al deber de información al público determina que las autoridades deberán mantener disponible en su página web y suministrar a través de los medios electrónicos con que cuente, entre otros, *"4. Los actos administrativos de carácter general que expidan y los documentos de interés público relativos a cada uno de ellos. [así como] 8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que*

¹ De conformidad con el artículo 2.1.2.1.6 del Decreto 1081 de 2015, es el documento que acompaña a los proyectos de decreto y de resolución proyectados para la firma del presidente de la República y que incorpora: Los antecedentes y las razones de oportunidad y convivencia que justifican la expedición de la norma; el ámbito de aplicación y los sujetos a quienes va dirigido; la viabilidad jurídica; el impacto económico; la viabilidad

 Presidencia	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	Proceso asociado	ACTUACIONES NORMATIVAS
		Código	F-GJ-19
		Versión	02

se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general”.

El Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, modificado por el Decreto 1609 de 2015, establece las directrices generales de técnica normativa para la elaboración de proyectos de decretos y resoluciones para la firma del Presidente de la República.

El Documento CONPES 3816 de 2014 “Mejora Normativa: Análisis de Impacto” que desarrolla la Política de Mejora Normativa – PMN en Colombia y fijó, entre otras estrategias, la de *“fortalecer los mecanismos de consulta pública contemplados para la producción normativa”* y *“mejorar los procesos de consulta, y la mejora en la divulgación y acceso a la información relacionada con el proceso de emisión normativa, que garanticen el oportuno involucramiento de las entidades responsables en la materia y aquellas que impacten sus proyectos misionales”.*

El Decreto 1299 de 2018 incluye la “Mejora Normativa” como una de las Políticas de Gestión y Desempeño Institucional, con el fin de abarcar *“aspectos de calidad en la producción de las normas, su impacto, la racionalización del inventario normativo, la participación y consulta pública en el proceso de elaboración de las normas, la generación de capacidades dentro de la administración pública, así como la defensa y la divulgación del ordenamiento jurídico”*

El Anexo 2 de la Resolución 1519 del 2020 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones señala que las autoridades podrán publicar sus proyectos normativos a través el Sistema Único de Consulta Pública – SUCOP, conforme los lineamientos que para el efecto expida el Departamento Nacional de Planeación.

Considerando lo anterior, es necesario modificar el Decreto 1081 de 2015, con el propósito de fortalecer los principios de gobierno abierto, la participación ciudadana y la transparencia. Esto se debe a que el marco jurídico actual carece de parámetros claros para el desarrollo de consultas públicas y no cuenta con la institucionalización del Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), plataforma desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación, que promueve la estandarización, trazabilidad y transparencia de la participación ciudadana en el proceso de producción normativa,

 Presidencia	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	Proceso asociado	ACTUACIONES NORMATIVAS
		Código	F-GJ-19
		Versión	02

permitiendo que los sujetos regulados y los terceros interesados realicen de manera efectiva comentarios, observaciones propuestas y alternativas. Sin embargo, en la actualidad solo 39 entidades han utilizado la plataforma para realizar procesos de consulta pública.

En cuanto al ciclo de gobernanza regulatoria, aunque la Política de Mejora Normativa se encuentra incluida como una de las 19 políticas del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, la regulación vigente no contempla la implementación integral de las etapas del ciclo de gobernanza regulatoria. Estas etapas incluyen: 1) Planeación mediante la Agenda Regulatoria, 2) Diseño de la regulación mediante el análisis de impacto normativo, la memoria justificativa o la manifestación de impacto regulatorio, 3) Redacción del acto administrativo, 4) Consulta pública a través del SUCOP o el que haga sus veces, 5) Revisión de la regulación, 6) Publicación de la regulación y 7) Evaluación de las regulaciones a través de herramientas como racionalización de tramites, depuración normativa y evaluación ex post. En consecuencia, resulta fundamental una modificación que integre de manera completa las distintas etapas, incorporando tanto el proceso de ejecución como las herramientas correspondientes a cada una. Asimismo, se requiere que los elementos ya contemplados en el ciclo de gobernanza regulatoria se estructuren de forma organizada y en coherencia con los lineamientos de lenguaje claro, a fin de garantizar la calidad técnica y jurídica de las normas.

II. Principios administrativos:

El proyecto de decreto tiene por finalidad reforzar los principios democráticos y administrativos, los cuales se detallan a continuación:

Principio de participación:

La participación, consagrada en el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, establece que uno de los fines esenciales del Estado es "*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.*" Este principio es desarrollado en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece que las actuaciones administrativas se desarrollarán con arreglo a los principios administrativos, entre ellos la participación, que implica que: "*las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos,*

 Presidencia	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	Proceso asociado	ACTUACIONES NORMATIVAS
		Código	F-GJ-19
		Versión	02

organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública."

Asimismo, el artículo 32 de la Ley 489 de 1998 señala que *"todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública"*.

Principio de publicidad:

El artículo 3 de la Ley 489 de 1998 establece que la función administrativa debe desarrollarse conforme al principio de publicidad. Este principio también está regulado en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone que *"las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información."*

Principio de transparencia:

El artículo 3 de la Ley 489 de 1998 dispone que la función administrativa se desarrollará siguiendo, entre otros, el principio de transparencia, el cual es desarrollado en el artículo 3 de la de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que señala que *"la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración"*.

Teniendo en cuenta lo precedente, el proyecto de modificación del Decreto 1081 de 2015, busca fortalecer los principios de participación, transparencia y publicidad mediante la centralización de las consultas públicas de las agendas regulatorias, las memorias justificativas preliminares y los proyectos de decretos y resoluciones de la rama ejecutiva de carácter general en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP). Esta herramienta permitirá:

 Presidencia	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	Proceso asociado	ACTUACIONES NORMATIVAS
		Código	F-GJ-19
		Versión	02

- **Para las entidades públicas:** Mejorar los procesos de participación ciudadana, elevar los niveles de transparencia y legitimidad en las intervenciones regulatorias, facilitar la recopilación, análisis y respuesta a los comentarios ciudadanos, y centralizar la información para una mejor coordinación entre entidades.
- **Para los ciudadanos:** Simplificar la búsqueda de consultas públicas, eliminando barreras de acceso y fomentando la participación.

El proyecto de decreto establece directrices claras para la planeación, divulgación, recepción y respuesta de comentarios, así como el análisis de resultados y las excepciones aplicables a casos específicos. Estas disposiciones garantizan un proceso de consulta pública efectivo, accesible y regido por reglas claras, alineándose con los principios fundamentales de participación, transparencia y publicidad. Al incentivar la participación activa de la ciudadanía y de los sectores de interés, se promueve una interacción abierta y colaborativa con la administración pública. Asimismo, la transparencia y la publicidad del proceso permiten que los actores involucrados conozcan, evalúen y contribuyan a las decisiones administrativas, fortaleciendo la confianza y la legitimidad institucional.

Respecto al ciclo de gobernanza regulatoria, cuyo objetivo final es la mejora de la calidad normativa, se estructura de manera coherente con los principios fundamentales de participación, transparencia y publicidad. La consulta pública desempeña un rol transversal a lo largo de todo el ciclo, con especial énfasis en la etapa de planeación, a través de la formulación y socialización de la agenda regulatoria, así como en la fase de consulta del proyecto normativo. Este enfoque no solo permite identificar y atender las necesidades y expectativas de la sociedad, sino también fomenta la legitimidad de las decisiones estatales al abrir espacios efectivos para la participación ciudadana y la incidencia en las políticas públicas fortaleciendo así la gobernanza democrática y la confianza en las instituciones.

Además, el ciclo contribuye al fortalecimiento de principios fundamentales como la seguridad jurídica, la coordinación institucional, la eficiencia, la legalidad y la idoneidad. Este proceso busca garantizar que la producción normativa cumpla con altos estándares técnicos y jurídicos, mediante la incorporación de herramientas específicas que permiten a las entidades, tras identificar un objetivo de política pública, evaluar alternativas, determinar si la normatividad es el instrumento más adecuado y, si fuera el caso, adoptar una norma coherente, precisa y clara; que sea revisada por actores competentes de la sociedad civil e institucional, publicada y divulgada de

 Presidencia	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	Proceso asociado	ACTUACIONES NORMATIVAS
		Código	F-GJ-19
		Versión	02

manera adecuada, y posteriormente sometida a una evaluación para verificar si cumplió con el objetivo de política pública que motivó su emisión.

III. Recomendaciones OCDE:

El 28 de abril de 2020, Colombia se convirtió en el miembro número 37 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE, mediante la Ley 1958 de 2019 *“Por medio de la cual se aprueba el «Acuerdo entre la República de Colombia y la organización para la cooperación y desarrollo económicos (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la organización»* y con la exequibilidad de la ley mencionada mediante sentencia C 098 de 2020 se concretó la adhesión del país a la organización.

Al ingresar Colombia a la OCDE, se adquirieron una serie de compromisos en distintas áreas para promover e institucionalizar la política de mejora regulatoria.

El cumplimiento de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en materia de política regulatoria requiere de un enfoque sistemático que integre estrategias y lineamientos técnicos aplicables al contexto institucional colombiano. En este sentido, el Comité de Política Regulatoria de la OCDE ha planteado directrices orientadas a fortalecer la calidad normativa, promover la coherencia en el ciclo regulatorio y consolidar la gobernanza regulatoria como un instrumento para la toma de decisiones basada en evidencia.

Los compromisos asumidos por el país en esta política se encuentran en tres líneas principales: i) Consulta regulatoria, ii) Análisis de Impacto Normativo y iii) gobernanza de organismos reguladores.

En la línea relacionada con consulta regulatoria, cuenta con dos recomendaciones pendientes por el país:

1. Hacer obligatoria la consulta normativa para todas las instituciones de la administración nacional.
2. Incorporar un principio de proporcionalidad, donde el proceso sea más exhaustivo para aquellas normas con alto impacto en la consulta regulatoria.

Adicionalmente, en el año 2012, la OCDE, en el documento *“Recomendación sobre política y gobernanza Regulatoria”*, señaló que la política regulatoria debe *“adherirse a los principios de gobierno abierto, considerando la transparencia y participación en*

 Presidencia	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	Proceso asociado	ACTUACIONES NORMATIVAS
		Código	F-GJ-19
		Versión	02

el proceso regulatorio a fin de asegurar que la regulación se encuentre al servicio del interés público, generando en ese sentido como recomendación:

1. Generar la obligación de realizar consulta pública de manera reforzada, estableciendo lineamientos claros para la recepción de comentarios y asegurar que la consulta pública no esté solo basada en el borrador de propuesta regulatoria en sí misma, sino en los documentos de soportes asociados, como del Análisis del Impacto Normativo.

Teniendo en cuenta lo precedente, la modificación del Decreto 1081 de 2015, pretende trabajar en el cumplimiento de los compromisos OCDE, específicamente fortaleciendo la línea de acción “consulta regulatoria”, generando parámetros para la realización de consultas pública en el Capítulo V del proyecto modificadorio, el cual dispone cómo se debe realizar la planeación y divulgación de la consulta pública, incorporando el principio de proporcionalidad para la determinación de los tiempos de consulta pública, señalando los ítems del informe de observaciones y análisis de resultados de la consulta y los términos para responder comentarios y ajustar los proyectos específicos de regulación.

IV. Cifras del Observatorio de Mejora Normativa:

De acuerdo con el Observatorio de Mejora Normativa, entre los años 2000 y 2023 se promulgaron un total de 147.944 normas, de las cuales 119.186 fueron resoluciones, 23.069 decretos, 3.864 circulares y 1.825 leyes. En el año 2023, se promulgó un total de 5.899 normas, lo que equivale a un promedio de 16,16 normas diarias. Esta proliferación normativa, conocida como hipertrofia normativa, genera una carga regulatoria considerable para el Estado, los ciudadanos y las empresas, lo que dificulta tanto el cumplimiento de las normas como el fomento de la competitividad e innovación al tener un panorama normativo tan cambiante y excesivamente regulado.



Presidencia

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Proceso asociado

ACTUACIONES NORMATIVAS

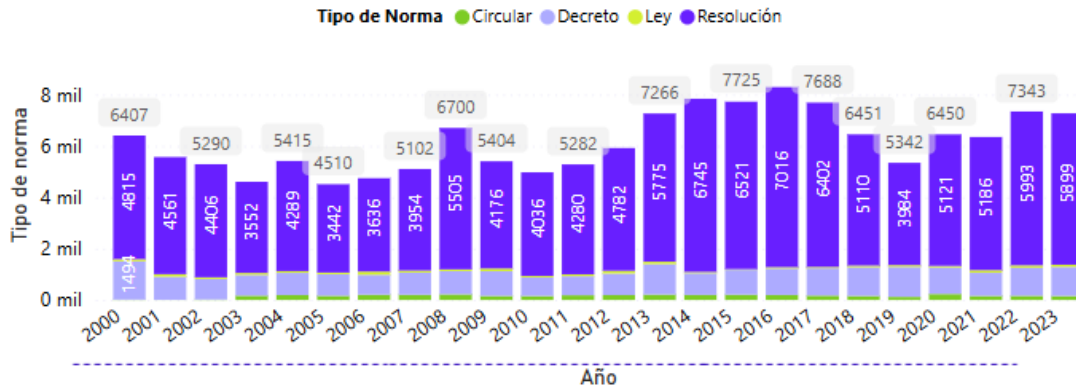
Código

F-GJ-19

Versión

02

Evolución de la emisión de normas en Colombia - Tipo de norma



Fuente: Observatorio de Mejora Normativa, DNP (2024)

En este contexto, el proyecto de decreto busca garantizar que las normas adoptadas por la administración sean de alta calidad, basadas en evidencia y alineadas con parámetros adecuados de planificación y diseño regulatorio. Además, promueve la participación activa de los actores interesados, la redacción de normas con altos estándares técnicos y jurídicos, y la evaluación de los resultados alcanzados respecto a los objetivos de la política pública. El objetivo es evitar la promulgación de normas que compliquen el panorama normativo, generen conflictos jurídicos, desincentiven la competitividad y la innovación, o impongan cargas excesivas a la ciudadanía, las empresas e incluso a las entidades en el desempeño de sus funciones.

V. Conclusión:

Teniendo en cuenta lo precedente, la implementación del proyecto de modificación promueve la mejora técnica y jurídica de los actos administrativos de carácter general y abstracto, adoptando un ciclo completo de gobernanza regulatoria. Con ello se busca:

- Simplificar las relaciones entre el Estado y la ciudadanía.
- Generar normas eficaces, eficientes, transparentes, coherentes y sencillas.
- Fortalecer la seguridad jurídica, el emprendimiento, la competencia, la productividad y el desarrollo económico y social.

En última instancia, este esfuerzo pretende consolidar la confianza ciudadana en la Administración Pública y garantizar que los principios administrativos se cumplan plenamente, contribuyendo al bienestar general y al progreso del país.



 Presidencia	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	Proceso asociado	ACTUACIONES NORMATIVAS
		Código	F-GJ-19
		Versión	02

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO.

Las disposiciones de este proyecto de Decreto son aplicables a entidades del orden nacional de la Rama Ejecutiva del sector central y descentralizado con competencias en materia de producción normativa y que debido a ello deban producir y expedir actos administrativos de carácter general y abstracto, incluidos aquellos que requieran la firma del Presidente de la República. En el orden territorial, su aplicabilidad está sometida al principio de autonomía administrativa y política de los entes territoriales.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

(Por favor desarrolle cada uno de los siguientes puntos)

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo:

El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política establece la potestad reglamentaria del Presidente de la república para expedir decretos, resoluciones y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

Adicionalmente, el proyecto de Decreto se expide en desarrollo de las siguientes normas:

Artículo 3 de la Ley 489 de 1998, que establece que la función administrativa se desarrollara conforme a los principios de (...) eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia.

Artículo 4 de la Ley 489 de 1998, el cual establece que "(...) los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general".

Artículo 32 de la Ley 489 de 1998, que dispone que "todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública" con acciones tales como "Aplicar mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa. (...)"

 Presidencia	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	Proceso asociado	ACTUACIONES NORMATIVAS
		Código	F-GJ-19
		Versión	02

Artículo 56 de la Ley 489 de 1998, el cual señala que “corresponde al Presidente de la República la suprema dirección y la coordinación y control de la actividad de los organismos y entidades administrativos (...)”.

Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, el cual dispone que “las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios de (...) participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación (...)”

Artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, determina que las autoridades deberán mantener disponible en su página web y suministrar a través de los medios electrónicos con que cuente, entre otros, “Los actos administrativos de carácter general que expidan y los documentos de interés público relativos a cada uno de ellos. [así como] 8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general”.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada:

Los artículos 3, 4, 32 y 56 de la Ley 489 de 1998, así como los artículos 3 y 8 de la Ley 1437 de 2011, objeto de reglamentación a través del presente proyecto de Decreto, se encuentran vigentes.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas:

El proyecto de Decreto deroga el anexo 1 -Manual para la elaboración de textos normativos - proyectos de decreto y resolución del Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, y los Decretos 1609 de 2015, el Decreto 270 de 2017 y el Decreto 1345 de 2010.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción): N/A

3.5 3.5 Circunstancias jurídicas adicionales: No se hace necesario exponer circunstancias jurídicas adicionales en relación con el proyecto de Decreto.

 Presidencia	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	Proceso asociado	ACTUACIONES NORMATIVAS
		Código	F-GJ-19
		Versión	02

<p>4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere) <i>(Por favor señale el costo o ahorro de la implementación del acto administrativo)</i></p> <p>N/A</p>
<p>5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere) <i>(Por favor indique si cuenta con los recursos presupuestales disponibles para la implementación del proyecto normativo)</i></p> <p>N/A</p>
<p>6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere) <i>(Por favor indique el proyecto normativo tiene impacto sobre el medio ambiente o el Patrimonio cultural de la Nación)</i></p> <p>N/A</p>
<p>7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO</p> <p>N/A</p> <p>N/A</p> <p>N/A</p> <p>N/A</p> <p>N/A</p> <p>N/A</p>
ANEXOS:
<p>Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i></p> <p>(Marque con una x)</p>
<p>Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i></p> <p>(Marque con una x)</p>
<p>Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i></p> <p>(Marque con una x)</p>



 Presidencia	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	Proceso asociado	ACTUACIONES NORMATIVAS
		Código	F-GJ-19
		Versión	02

Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	<i>(Marque con una x)</i>

Aprobó:

Nombre y firma del Jefe de la Dependencia originadora o Jefe de la dependencia que lidera la iniciativa

Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables en la entidad cabeza del sector administrativo que lidera el proyecto normativo

Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables de otras entidades