

INSTRUCTIVO TÉCNICO JURÍDICO

Técnicas de redacción de disposiciones normativas

RUTA DE MODIFICACIÓN NORMATIVA Año 2018

El presente documento contiene citas y extractos tomados del Decreto número 1609 del 10 de agosto de 2015, por el cual se modifican las directrices generales de técnica normativa de que trata el título 2, de la parte 1, del Libro 2, del Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República

PRESENTACIÓN

El ejercicio de las competencias estatales y, en particular, de la función administrativa, lleva consigo la facultad reglamentaria; para ello, siguiendo una secuencia lógica, se requiere previamente de un proceso de elaboración de los correspondientes proyectos normativos.

Los principios constitucionales que orientan la función administrativa, la seguridad jurídica y el principio de igualdad, exigen que las normas sean inteligibles y accesibles para todos sus destinatarios, por lo que en su redacción y elaboración se deben observar las formas que permitan expresar de una manera eficaz los preceptos jurídicos que contienen.

Para ello deben tenerse en cuenta diversos aspectos de técnica normativa, entre los que se destacan la estructura y presentación uniforme de las normas, el lenguaje y la redacción de las mismas.

Lo anterior redundará en la mejor comprensión y aplicación de la normatividad, facilitando que la Comunidad Unadista pueda conocer sus derechos y obligaciones, y que tengan un marco idóneo, claro, coherente y funcional, a partir del cual, puedan desempeñar correctamente en el ejercicio de sus competencias.

Este Manual constituye, por tanto, un instrumento de apoyo, guía, orientación y consulta para todos aquellos asesores y jefes de unidad que tengan a su cargo elaborar los proyectos de Acuerdos o Resoluciones que se pretendan expedir.

INSTRUCTIVO TÉCNICO JURÍDICO

Técnicas de redacción de disposiciones normativas

CAPÍTULO I

Etapa de planeación en la elaboración de los actos administrativos

Dentro de la etapa de planeación debe verificarse:

1. ¿Cuál es el propósito del acto administrativo que se va a expedir?
2. Si existe norma vigente que desarrolle el mismo tema.
3. Definir el destinatario de la norma, es decir, a quién se aplica la misma, de tal manera que se adapte el uso del lenguaje a los propósitos de la disposición.

CAPITULO II

Estudios previos

Aspectos a evaluar al momento de proyectar un Acuerdo o Resolución:

1. Determinar la instancia que lo debe emitir: En atención a los preceptos definidos en el Estatuto General de la Universidad, la unidad que requiera de la expedición de una política, lineamiento o reglamentación, debe revisar las funciones sustantivas que le hayan sido asignadas al Consejo Superior, Consejo Académico o al Señor Rector, para determinar a qué instancia le corresponde aprobar el acto administrativo.
2. Se debe determinar si la necesidad en la proyección del acto administrativo obedece a la expedición, modificación o derogación de una norma interna.
3. Previo a la presentación de los proyectos de actos administrativos ante la instancia correspondiente, estos deben presentarse ante las instancias administrativas estratégicas definidas por la administración para su revisión colegiada, así:

Si es un Acuerdo Superior, previo a la presentación ante dicho órgano colegiado deberá presentarse ante la Sala de Dirección, Junta Misional y/o Consejo Académico según sea el caso.

Si es un Acuerdo del Consejo Académico, previo a la presentación ante dicho órgano colegiado deberá presentarse ante el Consejo de Escuela.

Si es una Resolución Rectoral podrá presentarse ante la Junta Misional, de ser necesario.

Esto permitirá que la unidad técnica que proyectó el documento cuente con los aportes de órganos colegiados para fortalecer su coherencia institucional y de

INSTRUCTIVO TÉCNICO JURÍDICO

Técnicas de redacción de disposiciones normativas

esta manera evitar problemas de interpretación y aplicación de los preceptos normativos que se proyectan frente a las disposiciones vigentes.

4. Impacto presupuestal: Según el caso, se deberán identificar los costos que implica la expedición e implementación del proyecto de Acuerdo y la fuente para la financiación de dicho costo. Esto deberá estar respaldado en un certificado de disponibilidad presupuestal y/o en un estudio financiero, según sea el caso, elaborado por la Oficina Asesora de Planeación.
5. Elaborar un estudio que cuente con los antecedentes y las razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición. (Debe dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Para qué se expide la norma? ¿A quién se va a aplicar la norma? ¿Qué impacto se espera obtener de esa norma? ¿Cuál es su base Constitucional y legal?)

CAPITULO III

Redacción de actos administrativos

Una vez se tienen las claridades señaladas con las justificaciones y estudios correspondientes, comenzará la etapa de redacción, para lo cual se debe seguir una estructura mínima que permita materializar una secuencia idónea desde el punto de vista de la técnica normativa, así:

1. Encabezado: En este se incluirá la denominación del acto administrativo que se pretende proferir, como lo puede ser la palabra “Acuerdo” o “Resolución”, y a su costado derecho dejará un espacio para el número consecutivo y la fecha de expedición.
2. Título: Sirve para indicar el contenido u objeto del acto administrativo, el cual debe ser muy concreto pero que dé las claridades correspondientes.
3. Competencia: Se expresará la instancia que emite el acto, es decir, si el mismo lo expide el Consejo Superior, el Consejo Académico o el Rector de la Universidad; así como las disposiciones de orden constitucional o legal que asignan la competencia para expedir el Acuerdo o Resolución. *Cuando se citen normas de distinta jerarquía, deberán mencionarse en primer lugar las constitucionales y luego las legales y finalmente las normas estatutarias internas citándolas cronológicamente, de la más antigua a la nueva.
4. Parte considerativa o motiva: Se identificará con la palabra en mayúsculas “CONSIDERANDO”, y continúa con párrafos formados por una o por varias frases completas.

Se formula de modo no imperativo ya que no debe confundirse con la parte dispositiva. Constituye la parte del acto que contiene la motivación y se ubica entre la competencia y la parte dispositiva. La motivación consistirá en una breve explicación de los antecedentes y las necesidades que llevaron a la

INSTRUCTIVO TÉCNICO JURÍDICO

Técnicas de redacción de disposiciones normativas

elaboración del proyecto de acuerdo o resolución a efectos de justificar su expedición, cuando a ello haya lugar.

Esta parte deberá contener:

- a) La referencia de creación y existencia de la UNAD, así:
“Que la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD, creada por la Ley 52 de 1981, transformada por la Ley 396 de 1997 y el Decreto 2770 de agosto 16 de 2006 es un Ente Universitario Autónomo del orden nacional, con régimen especial, personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y capacidad para gobernarse, vinculado al Ministerio de Educación Nacional en los términos definidos en la Ley 30 de 1992.”
 - b) Exposición concisa de los elementos de hecho y de derecho en que se soporta la instancia correspondiente. Esto puede seguir un orden cronológico de hechos o de disposiciones normativas anteriores. que se han tomado en consideración, junto con las argumentaciones necesarias para precisar la necesidad de su expedición.
 - c) 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. Recordemos que la parte motiva es de suma importancia para comprender el proyecto, legitimarlo y fundarlo adecuadamente para facilitar su aplicación y divulgación.
 - d) Los considerandos son inútiles o no responden a su finalidad cuando se limitan a anunciar el objeto del texto o a reproducir o incluso parafrasear sus disposiciones, sin indicar en ellos los motivos.
 - e) Deben rechazarse de plano los considerandos que simplemente declaran la conveniencia de adoptar disposiciones, sin sindicar las razones que las justifican.
5. Parte dispositiva: Es la parte normativa del Acuerdo o de la Resolución. Comenzará con las palabras en mayúsculas “ACUERDA” o “RESUELVE”, según se trate de acuerdos del Consejo Superior, Acuerdos del Consejo Académico o Resoluciones Rectorales.

Esta parte de los actos administrativos está compuesta de artículos y la podemos distribuir, de ser necesario, en títulos y capítulos, según la forma en que se aborden las temáticas y la necesidad de separar los temas o de mantenerlos unidos.

Su redacción está dada en términos imperativos, los cuales deben guardar relación con el objetivo mismo del acto, y a la consecuente producción de efectos jurídicos, en términos de crear, modificar o extinguir una situación jurídica al interior de la Universidad.

INSTRUCTIVO TÉCNICO JURÍDICO

Técnicas de redacción de disposiciones normativas

Se recomienda el uso de verbos en infinitivo, toda vez que estos indican el momento en el cual se realiza la acción. Recordemos que estos verbos no tienen tiempo, ni persona, ni número, por lo que requieren de otro verbo para complementarse. Para facilitar su identificación, recordemos que estos terminan en “ar”, “er”, “ir”.

Aunque no se acostumbre dar una instrucción en negativo, y se prefieran los lineamientos en positivo, quisiera referir unos ejemplos de lo que no se debe incluir en un acto administrativo, para dar mayores claridades sobre situaciones que se suelen presentar y que debemos evitar, así:

- a) Disposiciones carentes de carácter normativo, tales como manifestaciones de deseos o declaraciones políticas;
- b) Enunciados que reproduzcan o parafraseen pasajes o artículos de otras normas jurídicas o confirmen la vigencia de las mismas;
- c) Disposiciones que no hacen más que anunciar el contenido de otros artículos o que no añaden nada a la norma. Una estructura de este tipo crea confusión en cuanto a la verdadera base jurídica para una medida de ejecución futura: ¿es el artículo el que contiene la referencia, o el artículo al cual se hace referencia? Ejemplo de esta mala práctica es la siguiente: “con el fin de cumplir con el objetivo de este decreto, las autoridades adoptarán las medidas previstas en el Título I *ibídem*”;
- d) Enunciados que repiten el título del acto. Incluso cuando no pueda evitarse la utilización de los términos que forman parte del título del acto (por ejemplo, en el artículo que define el objeto y el alcance del acto), es necesario que haya un valor agregado, es decir, una mayor especificación de los parámetros del texto. De lo contrario, estas disposiciones quedarían desprovistas de contenido normativo y se corre el riesgo, además, de crear una confusión en cuanto a los derechos y obligaciones consagrados por el acto.

CAPITULO IV

Estructura de la parte dispositiva

En los Acuerdos y Resoluciones que expidamos debemos tener claridad sobre la estructura de redacción básica que debemos tener para guardar coherencia, orden a lo largo de todo el texto, de tal manera que a simple vista el lector pueda comprender que contamos con una estructura lógica soportada en una **parte general**, la cual refiere el objeto y ámbito de aplicación; una **parte especial**, en donde se refieren las disposiciones principales, sustantivas y/o procedimentales y; una **parte final**, en donde referimos las normas transitorias, vigencias y derogatorias.

INSTRUCTIVO TÉCNICO JURÍDICO

Técnicas de redacción de disposiciones normativas

1. En cuanto a la parte general:

Se ubican al comienzo de la parte dispositiva (resolutiva) y comprenden:

a) Objeto: Es sobre lo que versa la norma; explica por qué o para qué de esta. Es inútil si sólo constituye una perífrasis del título. Por el contrario, puede 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.

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

c) Finalidad: Desarrollan el objeto de la norma y su forma.

b) Definiciones: aquellas indispensables para la interpretación de la disposición normativa. Si sólo fuesen necesarias para la interpretación de algunas prescripciones, deben ubicarse en el inicio de la parte, título, capítulo, o sección que contiene esas prescripciones o en los correspondientes artículos.

Más adelante irán las disposiciones principales, las cuales 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.

2. En cuanto a la parte especial o sustancial

Las disposiciones especiales o sustanciales especifican las posiciones jurídicas – competencias, poderes y derechos; así como las reglas de conductas – obligaciones, prohibiciones, permisos, etc; las reglas organizativas. Si la disposición normativa determina la creación de órganos, las normas de creación deben ubicarse antes del procedimiento que se les establezca. Deben contener una referencia inequívoca a las correspondientes disposiciones sustanciales; entre otros.

3. En cuanto a las 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 sólo incluirán:

a) 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, y sobre todo mencionar fechas, que no dejen lugar a dudas respecto al período en el que la antigua

INSTRUCTIVO TÉCNICO JURÍDICO

Técnicas de redacción de disposiciones normativas

normativa, o una parte de esta, siguen siendo aplicables de manera residual, una vez que el nuevo sistema haya entrado en vigencia.

b) Vigencia: Indica 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 (Ej.: “Hasta el 31 de diciembre de 20__”). Salvo que la ley prevea expresamente lo contrario, el artículo final de cualquier acuerdo o resolución, deberá disponer que regirá desde la fecha de su expedición, comunicación o publicación.

c) Derogatoria: Es la cesación de la vigencia de la norma que se produce en virtud de una norma posterior (norma derogatoria). Cuando se trate de un acto de carácter general, se deberán indicar las disposiciones que sean derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce por la vigencia de la nueva norma.

Cuando se trate de una modificación el artículo correspondiente tendrá la siguiente estructura tipo:

“Artículo __ Modificación del artículo __ del Acuerdo __ de __. El artículo __ del Acuerdo/Resolución __ de __ quedará así:

“Artículo __. (Título). (Nuevo texto)”

En virtud del principio de jerarquía, la norma derogatoria debe ser de un rango igual o superior de la norma derogada (Ej.: una resolución reglamentaria no tiene la virtualidad de derogar un acuerdo superior); una norma de inferior jerarquía jamás puede prevalecer y, por tanto, tampoco derogar una norma superior.

d) Expedición y firma(s): Datos del presidente y secretario técnico del órgano colegiado, entiéndase Consejo Superior y Consejo Académico o del Rector de la Universidad, incluido su nombre completo, cargo y firma.

En la parte inferior de las firmas debe aparecer quién (es) proyectó (aron) el acto administrativo.

4. En cuanto a los parámetros documentales.

Los proyectos de normatividad, se proyectarán de acuerdo con los siguientes parámetros o especificaciones documentales:

- a) Para el uso de Acuerdos debe utilizarse el Formato F-2-2-13.
- b) Para el uso de Acuerdos debe utilizarse el Formato F-2-2-15.
- c) Deben elaborarse en letra Arial 12 e imprimirse en papel blanco tamaño oficio.
- d) Los títulos y capítulos: Se identificarán con mayúsculas sostenidas centradas, se numerarán en romanos y deberán llevar título en negrilla.

INSTRUCTIVO TÉCNICO JURÍDICO

Técnicas de redacción de disposiciones normativas

- e) Los artículos se enumerarán en cardinales arábigos y deberán llevar título. Tras la palabra en negrilla el cardinal arábigo, seguido de punto y un espacio, sin subrayado, ni cursiva; a continuación, en cursiva, el título del artículo en minúscula, salvo la letra inicial, y un punto final. (Ej.: “Artículo 2. *Ámbito de aplicación.*”).
- f) Los criterios fundamentales para la redacción y división de un artículo son: cada artículo, un tema; cada inciso, un enunciado; cada enunciado, una idea. Los apartes de un mismo artículo se denominan incisos, menos los que estén enumerados, los cuales se distinguen por su número y hacen parte del inciso que les precede. No es conveniente que un artículo tenga más de cuatro incisos. En los artículos que contengan listas, conviene diferenciar cada elemento de la lista con números (numerales) o letras (literales). Tales subdivisiones, en el caso de ser necesario, iniciarán con ordinales arábigos (“1., 2., 3...” y, excepcionalmente, cuando sea necesaria una nueva subdivisión, se identificarán los párrafos con letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente (a), b), c)...”), sin incluir los dígrafos “ch” y “ll”.
- g) Los Anexos: Su utilidad consiste en que ellos contienen, elementos técnicos, guías, planos, relaciones de bienes o personas, que resulta difícil, incluir en la parte dispositiva. Si la norma lleva anexos, en la parte dispositiva deberá indicarse con claridad, en el lugar oportuno y con una remisión específica, el vínculo que existe entre las disposiciones y el anexo. Si son varios anexos, la palabra anexo irá seguida del ordinal romano que le corresponda (I, II, III...), por ejemplo, “para el cumplimiento de lo dispuesto en este Acuerdo (o resolución), deberán observarse los requisitos del Anexo I”. Los anexos deberán ubicarse a continuación de las firmas del acto normativo.

5. En cuanto a las reglas de redacción.

Toda norma deberá ser redactada siguiendo el principio de CLARIDAD SEMÁNTICA, en un lenguaje que sus destinatarios puedan entender, evitando que el lenguaje induzca a error.

5.1. Las normas deberán formularse de manera clara, sencilla, precisa y concisa:

- a) Clara, de fácil comprensión, desprovista de equívocos; inteligible, fácil de comprender.
- b) Sencilla, desprovista de elementos superfluos; expresa naturalmente los conceptos.
- c) Precisa, rigurosamente exactos; no dejará lugar a dudas en el lector.
- d) Concisa, brevedad y economía de medios en el modo de expresar un concepto con exactitud.

INSTRUCTIVO TÉCNICO JURÍDICO

Técnicas de redacción de disposiciones normativas

5.2. El contenido debe ser tan homogéneo como sea posible: El ámbito de aplicación debe respetarse en el conjunto del acto. Los derechos y obligaciones no deben sobrepasar el ámbito definido por dicho acto, ni extenderse a ámbitos diferentes. Los derechos y obligaciones deben ser coherentes entre sí y no contradecirse. Un texto esencialmente temporal no debe contener disposiciones de carácter definitivo.

5.3. Deben evitarse los artículos y las frases demasiado extensos: Cada artículo debe contener una única norma o regla. Su estructura debe ser lo más sencilla posible. Las frases deben limitarse a la expresión de una única idea, mientras que el artículo agrupa un conjunto de ideas que deben tener un nexo lógico entre sí. El texto debe contener subdivisiones fácilmente asimilables en función de la progresión del argumento, ya que un bloque de texto demasiado compacto provoca un efecto de rechazo, tanto óptico como intelectual. Esta distribución no debe dar lugar, empero, a una desmembración artificial y abusiva de la frase.

5.4. No es necesario para la interpretación, ni deseable para la claridad, que un único artículo agote todo un tema objeto de regulación. Es preferible tratar el tema por medio de varios artículos agrupados en un mismo capítulo.

5.5. Conviene evitar, sobre todo en la fase inicial de elaboración de un acto, conferir a los artículos una estructura demasiado compleja. Los proyectos y propuestas de actos serán objeto, a lo largo del proceso de adopción, de deliberaciones y negociaciones que, en la mayoría de los casos, darán lugar a más adiciones y precisiones. Las modificaciones posteriores del acto, a menudo numerosas, se incorporarán con dificultad a artículos ya sobrecargados.

5.6. Con el fin de facilitar la comprensión y la interpretación de un acto normativo, es necesario velar por la coherencia del texto. Hay que distinguir entre la coherencia formal que se refiere únicamente a los aspectos de la terminología, y la coherencia en cuanto al fondo en sentido más amplio, que se refiere a la lógica del conjunto del acto.

5.6.1. Coherencia formal:

5.6.1.1. La coherencia terminológica significa que es necesario utilizar los mismos términos para expresar los mismos conceptos y que no deben utilizarse términos idénticos para expresar conceptos diferentes. El objetivo consiste en eliminar toda ambigüedad, contradicción o duda en cuanto al significado de un concepto. Por tanto, el mismo término debe utilizarse de manera uniforme para decir la misma cosa, debiendo elegirse otro término para expresar un concepto diferente.

5.6.1.2. Es necesario emplear los términos en su acepción usual. Si una misma palabra tiene un sentido diferente en el lenguaje jurídico y en el lenguaje corriente o técnico, la frase debe redactarse de modo que se evite cualquier equívoco.

5.6.2. Coherencia en cuanto al fondo:

INSTRUCTIVO TÉCNICO JURÍDICO

Técnicas de redacción de disposiciones normativas

5.6.2.1. El contenido del propio acto no debe contener contradicciones.

5.6.2.2. Las definiciones deben respetarse en el conjunto, por lo que hay que utilizar las definiciones de manera uniforme y el contenido no debe apartarse de las definiciones dadas.

5.7. En atención a que el castellano es el idioma oficial de la República de Colombia, los elementos lingüísticos que se usarán para la redacción de las normas corresponderán a ese idioma.

CAPITULO V

De la etapa de expedición y publicidad

La publicidad no sólo es principio rector del Estado Social de Derecho, sino de la función administrativa, el cual permite a las personas el conocimiento de los actos de los órganos y autoridades estatales. Igualmente, la certeza y seguridad jurídicas exigen que las personas puedan conocer, no sólo de la existencia y vigencia de los mandatos dictados por dichos órganos y autoridades estatales, sino, en especial, del contenido de las decisiones por ellos adoptadas, para lo cual, su expedición, comunicación o publicación se constituye en los presupuestos básicos de su vigencia y oponibilidad, mediante los instrumentos creados con tal fin.

CAPITULO VI

Del archivo

Los antecedentes y memorias utilizados en la preparación de los proyectos deberán ser archivados por cada entidad con el fin de disponer de documentación organizada que permita la recuperación de la información institucional, su uso en el servicio al ciudadano y como fuente de las decisiones adoptadas.

INSTRUCTIVO TÉCNICO JURÍDICO

Técnicas de redacción de disposiciones normativas

El presente documento contiene citas y extractos tomados del Decreto número 1609 del 10 de agosto de 2015, por el cual se modifican las directrices Generales de Técnica Normativa de que trata el título 2, de la parte 1, del Libro 2, del Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República:

1. Decreto número 1609 del 10 de agosto de 2015,
2. Anexo No. 01, del Manual para la elaboración de textos normativos-Proyectos de Decretos y Resolución.