

10

Racionalización Normativa Herramienta de Desarrollo

Por **Juan Carlos Malagón**

Asesor para asuntos normativos DANE

Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana

jcmalagonb@dane.gov.co

"El orden como base, el progreso como fin"

Augusto Comte

Esta frase del positivista, pero a la vez romántico y místico, Augusto Comte, resume el alcance de las reformas que han de orientar la gestión pública. Solo podrá pensarse en desarrollo, progreso y eficiencia en la medida en que exista claridad y orden respecto de todas y cada una de las herramientas con las cuales el funcionario piensa y puede trabajar.

Hace algo más de un año, se tuvo noticia del "Proyecto de Racionalización y Simplificación del Ordenamiento Jurídico" (PRYSOJ) en el marco del programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), cuyo objetivo es modelar, armonizar, acoplar y ejecutar las políticas consagradas en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006¹.

PRAP

Contrario a lo que muchos creen, la modernización del Estado no traduce única y exclusivamente eficiencia económica y racionalización en el gasto para responder a una coyuntura fiscal determinada. El adjetivo "comunitario" que acompaña a la clásica fórmula del Estado en el programa del gobierno 2002-2006 ha pretendido propiciar la participación ciudadana en todas las esferas del interés público con el fin de retornar al Estado legitimidad y funcionalidad respecto de la responsabilidad que le atañe frente a los

ciudadanos. En otras palabras, se ha buscado un "Estado formado, organizado y administrado en función del servicio al ciudadano, en cuya concepción, ejecución y control participa activamente la comunidad"².

PRYSOJ

Esta pequeña ilustración nos permite ubicar el Proyecto de Racionalización y Simplificación del Ordenamiento Jurídico dentro de las reformas transversales del PRAP, llamada transversal por cuanto afecta e involucra a todos y cada uno de los sectores de la administración.

La finalidad de este programa, coordinado por el Ministerio del Interior y de Justicia, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación, a través del PRAP, y la Agenda de Conectividad se traduce en la necesidad de hacer de la gestión pública un escenario de transparencia, participación y eficiencia que acerque de manera clara y oportuna los intereses del Estado y de los particulares, específicamente desde la órbita de lo normativo. Sugiere la clarificación y armonización de las normas vigentes de tal manera que el ciudadano pueda acceder, sin mayores problemas, a la información que requiera, dependiendo del ramo al que se dirija. En síntesis, consiste en establecer una política de racionalización normativa, dirigida hacia la construcción de sistemas que permitan revisar el sistema normativo y determinar cuáles normas se encuentran vigentes y cuáles no, bien sea porque han sido derogadas, subrogadas,

¹ Ley 812 de 2003 "Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario".

² JIMENEZ JARAMILLO, Claudia, "Los nuevos retos de la Renovación del Estado", Directora Programa de Renovación de la Administración Pública (Prap). Departamento Nacional de Planeación

modificadas ó se encuentran en desuso. Además, propiciar la creación de herramientas jurídicas y técnicas que, sobre la base de estudios de técnica legislativa y propendiendo por la articulación de las disposiciones vigentes, permitan esclarecer el panorama jurídico y contagiar de seguridad jurídica no sólo a las instituciones, sino a sus actuaciones y a su proceder. Todo lo anterior, acompañado de un registro tecnológico detallado que dé cuenta de los avances en la labor y que sirva de herramienta interactiva en lo que a estructura normativa se refiere.

DIAGNÓSTICO

Cuando alguien decide buscar información netamente normativa y además desea saber acerca de la vigencia de las normas que consulta para efectos de analizar algún tema relativo a los diferentes sectores de la Administración Pública, encuentra que las fuentes más cercanas y conocidas -en su mayoría privadas- son LEGIS y JURISCOL. Lamentablemente, los esfuerzos por adelantar una labor sistemática en este sentido por parte de la Nación y, más aún, de unificar experiencias paralelas de ministerios y demás entidades del Estado en torno a este objetivo parecerían haberse quedado en nobles intenciones.

La Dirección de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia³ ha identificado sintéticamente los problemas de primer orden que afectan directamente la coherencia, claridad y sencillez del sistema normativo de nuestro país y que diagnóstica en tres fenómenos a saber:

- 1. Incertidumbre institucional.**
- 2. Inflación legislativa.**
- 3. Baja duración de la vigencia de las normas.**

El primero, y quizá el más evidente, indaga por la facilidad o dificultad que tienen los ciudadanos para determinar qué normas existen, cuáles están vigentes y cuáles deben ser aplicadas a un caso concreto. Existe un volumen normativo desmesurado y, lo que es más grave, la herramienta derogatoria no ha sido utilizada en debida forma ya que hay múltiples normas que en su

artículo de derogatorias y, como gran resultado del análisis de vigencia que debería surtir en el trámite de su expedición, se limita a señalar: "Deróganse todas las disposiciones que le sean contrarias", ante lo cual se ha trasladado ese estudio al desprevenido operador de la norma que en muchos casos no cuenta con los elementos de juicio necesarios para señalar circunstancias tácitas como la descrita. Ello sin contar con la mutación constante de procedimientos, competencias, jurisdicciones y criterios que han hecho de la labor de nuestro órgano judicial un verdadero galimatías.

Acerca del segundo de los fenómenos, baste decir que las facultades de expedir normas radicadas en cabeza tanto del congreso como de la Rama Ejecutiva no han sido "usadas" sino "abusadas". El volumen normativo de nuestro país es realmente abrumador, el exceso de culto a la norma nos ha llevado a expedir normas innecesarias o cuyas consecuencias reales no se compadecen con el trabajo y el costo que implica expedirlas. Si bien es cierto que el cambio de la Carta Política en 1991 intensificó el trabajo legislativo y reglamentario en la medida en que fue necesario acoplar y encuadrar la legislación al contenido de la Constitución vigente, ello no constituye razón suficiente para la inflación legislativa cuya práctica nos empeñamos en mantener.

Por último, el tema de la vigencia requiere especial atención en este análisis. La temporalidad de las normas indican, en mayor o menor medida, la acogida y el grado de aceptación de dicha disposición en el entorno, de manera que aquella norma que no ha sufrido mayores modificaciones en el tiempo y que ha dado pie a prolija jurisprudencia, genera legitimidad, confiabilidad y certeza acerca de las reglas de juego. Por el contrario, cuando se entra en una dinámica en la que de forma acelerada las normas se están derogando casi antes de expedirse y -como lo hemos señalado anteriormente- esas derogatorias no son expresas sino tácitas, el terreno del ordenamiento jurídico se vuelve intransitable.

Este panorama propio de una desbordante y en ocasiones confusa creación legal y reglamentaria que con frecuencia las torna difícil de entender y, consecuentemente, inmanejable el andamiaje jurídico levantado para hacer funcional el aparato

³MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, "Políticas de Simplificación del Ordenamiento jurídico". Bogotá, Julio de 2003.

estatal. Esto ha generado interés de muchos por hacer realidad y llevar a feliz término una estrategia ordenadora que propicie el mejor de los escenarios caracterizados por la claridad, la estabilidad y la seguridad jurídicas.

Fue así como cobró vigencia la Directiva Presidencial número 01 de febrero 2005 que le dio alcance y señaló las orientaciones generales en materia de racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico, dirigidas a todos los sectores de la Administración Pública, por medio de la cual se planteó el trabajo por realizar en siete puntos, a saber:⁴

1. Inventario Normativo y Jurisprudencial

Bajo la dirección del Ministerio del Interior y de Justicia -Dirección de Ordenamiento Jurídico- se elaborará el inventario de la normatividad legal y reglamentaria de cada sector administrativo, así como de la jurisprudencia que la afecte, en un plazo máximo de 4 meses siguientes a la presente Directiva. El jefe del organismo o entidad comisionará un abogado para hacerse responsable del inventario de su respectivo sector. La Imprenta Nacional facilitará la información y apoyo logístico requerido.

2. Estructura de la compilación normativa

El jefe de la oficina jurídica del ministerio o departamento administrativo correspondiente, elaborará la estructura de la compilación normativa de su sector, por temas, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la presente Directiva y la entregará al Ministerio del Interior y de Justicia -Dirección de Ordenamiento Jurídico-, atendiendo la metodología establecida por éste.

3. Formato Único Normativo -FUNOR

Las entidades a quienes se dirige la presente Directiva diligenciarán el Formato Único Normativo FUNOR- .

4. Sistema Único de Información Normativa-SUIN-

El Ministerio del Interior y de Justicia y el Departamento Nacional de Planeación diseñarán, desarrollarán e implementarán el Sistema Único

de Información Normativa - SUIN, en un plazo no mayor de 4 meses contados a partir de la presente Directiva. Esta actividad se realizará en coordinación con la Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones.

5. Análisis de vigencia y ubicación en la estructura

El equipo de profesionales señalado por cada ministerio o departamento administrativo a cargo del respectivo jefe de oficina jurídica, identificará las normas, adelantará el análisis para determinar su vigencia y las ubicará en la estructura normativa sectorial. Con la anterior información diligenciará el FUNOR.

6. Decretos Únicos Reglamentarios

Cada Ministro o Director de Departamento Administrativo presentará un proyecto de Decreto Reglamentario Único sectorial o temático. Vencido el término señalado por el Ministerio del Interior y de Justicia -Dirección de Ordenamiento Jurídico- sin que se hubiere expedido el decreto único normativo de un sector determinado, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República no tramitará Decretos de contenido general de dicho sector, salvo aquellos de carácter urgente o requeridos por el Presidente de la República.

7. Instrucciones particulares

A partir de la fecha, todo decreto requiere que en él se señalen en forma expresa, las disposiciones que sean derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas. La Imprenta Nacional deberá diligenciar el FUNOR por cada nueva norma que se expida. El Ministerio del Interior y de Justicia verificará el cumplimiento de esta orden.

La magnitud de este ambicioso proyecto ha requerido diversos cambios y modificaciones a lo largo de los meses, empezando por el factor temporal que realmente se quedó corto en el papel -4 meses- y que nos tiene aún hoy -año y tres meses después- depurando y preparando lo necesario para el montaje de lo que la directiva ha denominado el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) Cada entidad necesitó no sólo

⁴Directiva Presidencial No 01, Febrero 18 de 2005.

de un abogado sino preferiblemente de un equipo de abogados para adelantar varias de las etapas del proyecto, según el volumen de normas que le son propias.

Para el caso del "Sector Estadística" (DANE) cuyas normas no son numerosas, la participación de dos abogados fue suficiente. Por su parte, algunas correcciones en la metodología e inclusive en los programas tecnológicos desarrollados por ingenieros especializados, cuya tarea fue precisamente la de crear el software que permitiera cargar un volumen de información importante, en un tiempo prudente y con la fidelidad exigida, han hecho un poco más lento el proceso pero con la intención de garantizar la confiabilidad necesaria.

SECTOR ESTADÍSTICA

A continuación se presentarán brevemente los aspectos y estadísticas generales de lo que corresponde al trabajo desplegado por el Sector Estadística representado por el DANE en el marco de este proyecto.

Abogados Responsables: Juan Carlos Malagón B. y Ricardo José Alarcón V.

Alcances

PERIODO REVISADO

1 de Enero de 1886 (D.O. 6.559) 2 de Enero de 2005 (D.O. 45.779)

TOTAL DIARIOS OFICIALES

39.220

Etapas

1. ELABORACIÓN INVENTARIO NORMATIVO. (Marzo - Mayo 2005)
2. ELABORACIÓN INVENTARIO DE JURISPRUDENCIA. (Mayo - Junio 2005)
3. CONSOLIDACION Y ARMONIZACION DEL LISTADO FINAL. (Finales de Junio)
4. DIGITALIZACIÓN NORMATIVA. (Julio-Septiembre 2005)
5. ESTUDIO DE VIGENCIAS Y ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL. (Septiembre - Noviembre 2005)

6. ELABORACIÓN DECRETO ÚNICO SECTORIAL Y DECRETO COMPILATORIO DE NORMAS DE RANGO LEGAL. (Noviembre 2005).

7. CARGUE DEL SUIN (SIST. UNICO DE INFORMACIÓN NORMATIVA) (1er semestre de 2006).

Metodología (Estilo de Tabla utilizada)

No. Diario	Norma	No.	Año	Epígrafe	Sector	Comentarios
24996	Decreto	1531	1942	"Por el cual ..."	Defensa	Clases de Oficiales
24880	Decreto	271	1942	"Por el cual..."	DANE	

Estadísticas Transversales

Sector	Volumen Normas 1era etapa
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	1002
AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO	634
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	2419
COMUNICACIONES	752
CULTURA	450
DEFENSA	1500
ECONOMÍA SOLIDARIA	152
EDUCACIÓN	1170
ESTADÍSTICA	163
FUNCIÓN PÚBLICA	1003
HACIENDA	3005
INTERIOR Y JUSTICIA	2681
MINAS Y ENERGÍA	1063
PLANEACIÓN	776
PRESIDENCIA	180
PROTECCIÓN SOCIAL	3150
RELACIONES EXTERIORES	393
SEGURIDAD	86
TRANSPORTE	782
TOTAL	21128

Estudio de Vigencias

Se hizo el estudio en relación con todas las leyes y decretos tomando norma por norma, artículo por artículo, y depurando la información mediante el diligenciamiento de los formatos establecidos para tal efecto, proporcionados por la experiencia

avanzada que presentó el sector de Protección Social. Todos los sectores presentaron, de manera previa al desarrollo de este proyecto, una estructura temática que describía el sector mismo, estructura que serviría para ubicar los artículos del análisis de vigencias dentro de alguno de esos ítems temáticos.

Decreto Único Sectorial y Decreto Compilatorio de normas de rango legal.

Con posterioridad al diligenciamiento propio de la etapa anterior, se procedió a consolidar en dos documentos -uno para decretos ordinarios y otro para normas de rango legal (Leyes y Decretos Ley)-, los artículos vigentes; de lo cual pudimos advertir en su momento que:

- En lo que toca al documento compilatorio de normas de rango legal, no contienen regulaciones de carácter técnico que por su propia naturaleza son cambiantes, sino que en su mayoría trata de normas relativas a la creación y reestructuración de la entidad, sin contar con las aprobatorias de censos pasados; situación ésta que generó un documento compilatorio que más parecía una colcha de retazos de información y datos a título netamente histórico, que una herramienta útil para nuestros días.
- Por su parte, en lo referido al decreto único sectorial y teniendo en cuenta la misma

observación acerca de la carencia de normatividad técnica, el proyecto de Decreto se limitó a recoger en un mismo cuerpo los artículos relativos a la existencia, estructura y funcionamiento del DANE y de sus adscritas (FONDANE e IGAC) ajustado al estado de cosas actual.

Cargue del SUIN (Sistema Único de Información Normativa)

Con posterioridad al análisis y correcciones del proyecto de Decreto Único Normativo y aprovechando la necesidad de cargar el software contenitivo de toda la información normativa recopilada a lo largo del proceso, hasta el mes de mayo de 2006, se adelantó una revisión general de todos y cada uno de los cuadros de vigencia y de los textos de las normas ahora digitalizadas con el fin de detectar eventuales errores tanto en la fidelidad de la transcripción como en el contenido de los cuadros de vigencia y por ende del proyecto de Decreto Único. A partir de este momento, serán los ingenieros y creativos del programa quienes empezarán a cargar el fruto del trabajo realizado.

Es evidente la importancia de este tipo de programas del que, aunque parezca difícil de abarcar en la práctica y represente un trabajo dispendioso y complicado en su coordinación y puesta en marcha, esperamos ver en su utilidad compensado con creces por la aceptación y utilidad de los usuarios de la información jurídica.