



Manual de Técnica Normativa del ICBF

2026



Directora General
Astrid Eliana Cáceres Cárdenas

Jefe Oficina Jurídica
José Miguel Rueda Vásquez

Correspondencia
Oficina.Juridica@icbf.gov.co

Dirección postal:
Grupo Asesoría Jurídica – Oficina Jurídica – ICBF
Avenida 68 Nro. 64C-75
Bogotá D. C., Colombia
Código Postal 111061
Teléfono (57-601) 4377630

Equipo editorial
Grupo de Asesoría Jurídica – ICBF
Yuli Alexandra Romero Granada
Víctor Manuel Méndez Ospina
Daniel Eduardo Lozano Bocanegra

Coordinación editorial
Betty Leonor Monzón Cifuentes
Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

Corrección de estilo, diagramación y diseño
Imagen Corporativa y Diseño

Edición marzo de 2026

El material publicado puede ser reproducido haciendo referencia a su autor, Oficina Asesora Jurídica - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – Cecilia de la Fuente de Lleras.

Contenido

Introducción	5
Objetivo	5
Alcance	5
Abreviaturas	6
Definiciones	6
Capítulo I.	9
Principios generales de técnica normativa	9
La estricta sujeción a la Constitución Política y a los principios de Legalidad, Reserva Legal y Jerarquía Normativa	9
La elaboración, archivo y conservación de la memoria justificativa de la expedición de la resolución.	9
La verificación del cumplimiento de los deberes de publicidad y consulta cuando haya lugar a ello.	11
El deber de información y coordinación con las demás dependencias de la administración interrelacionadas con la materia regulada.	11
Reglas mínimas de redacción y la aplicación de los principios de claridad, precisión, sencillez y coherencia en la construcción de los textos	11
Capítulo II	14
Etapas previas a la expedición del acto administrativo	14
Planeación	14
Definiciones e identificaciones previas	15
Estudios de impacto	15
Verificación de cumplimiento de requisitos previos	16
Capítulo III.	17
Etapas de redacción, estructuración y forma	17
Estructura normativa	17

Parámetros documentales	27
Capítulo IV.....	29
Etapas de publicidad, revisión, consulta y archivo	29
Publicidad	29
Revisión.....	30
Consulta	30
Archivo	30
Capítulo V.	31
Herramientas de evaluación normativa.....	31
Concepto de norma	31
Los dos momentos de la norma	32
Capítulo VI	36
Bibliografía.....	36

Introducción

Las normas jurídicas deben ser claras y accesibles para todos¹: esto es consecuencia directa de la aplicación de los principios de seguridad e igualdad jurídica, así como aquellos que orientan la función administrativa. De esa manera, es posible que los ciudadanos conozcan con certeza el alcance de sus deberes y derechos.

Estos principios implican una necesaria existencia de parámetros claros de técnica normativa que permitan transmitir con claridad y precisión el contenido² de los actos administrativos expedidos por las entidades públicas en el desarrollo de la función administrativa.

Con tal propósito, tanto el Congreso de la República como el Gobierno Nacional han expedido parámetros de técnica normativa en los que se ofrecen criterios técnicos que buscan garantizar la producción de textos normativos comprensibles y sencillos, sin perjuicio de su corrección jurídica³.

De conformidad con lo expuesto, 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), y la Circular 003 de 2025 de la Presidencia de la República, establecen una serie de directrices generales de técnica normativa, en virtud de las cuales la producción de normas debe hacerse de forma clara y sencilla.

Dicho manual establece que la producción normativa de forma clara y sencilla logra una «mejora de la gobernabilidad y permite a las autoridades públicas ejercer sus competencias en estrictos marcos de legalidad⁴. Así, la calidad normativa del sistema jurídico se erige, también como garantía ciudadana contra la arbitrariedad».

De acuerdo con el Decreto 1081 de 2015, su ámbito de aplicación incluye a las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, entre las cuales se encuentra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Ante la prolífica producción normativa del ICBF, tanto en la Sede de la Dirección General como en las 33 direcciones regionales, se hace necesario implementar un manual de técnica normativa, en el marco de lo establecido en el Decreto 1081 de 2015, con el fin de unificar los criterios de elaboración de los actos administrativos, su forma, contenido, estructura y definiciones.

Por lo tanto, el presente manual ofrece instrumentos de apoyo para la redacción de normas jurídicas, las cuales deben ser atendidas por todas las dependencias del ICBF, tanto en la sede de la Dirección General como en las direcciones regionales.

Objetivo

El presente manual tiene como objetivo unificar los criterios técnicos y jurídicos que deben tener en cuenta todas las dependencias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar al momento de proyectar y expedir actos administrativos tanto de carácter general o abstracto, así como aquellos de carácter particular o internos.

Alcance

El presente Manual de Técnica Normativa está dirigido a todas las direcciones regionales, direcciones técnicas, oficinas asesoras, y demás dependencias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que deban proyectar y expedir actos administrativos, así como a aquellas que intervengan de manera conexas en su elaboración.

¹ Sentencia SU-072 de 2018. Corte Constitucional. «La Corte ha explicado que la seguridad jurídica implica que “en la interpretación y aplicación del derecho es una condición necesaria de la realización de un orden justo y de la efectividad de los derechos y libertades de los ciudadanos, dado que solo a partir del cumplimiento de esa garantía podrán identificar aquello que el ordenamiento jurídico ordena, prohíbe o permite”».

² Artículo 209 de la Constitución Política.

³ Entre esas disposiciones se encuentran la Ley 1712 de 2014 y, en especial, el Decreto 1609 de 2015 y su Anexo 1, compilados en el Decreto 1081 de 2015.

⁴ Revisar en la presentación del Manual para la Elaboración de Textos Normativos, adoptado mediante Decreto 1609 de 2015.

Abreviaturas

AA: Acto Administrativo

AIN: Análisis de impacto normativo

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

OAJ: Oficina Asesora Jurídica

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 públicas 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 administrados⁵.

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 o ambiental, con el fin de tomar decisiones eficientes, eficaces, idóneas, proporcionales, transparentes y, en general, de calidad.

Concisa: brevedad y economía de medios en el modo de expresar un concepto con exactitud.

Clara: de fácil comprensión, desprovista de equívocos; inteligible, fácil de comprender.

Derogar: consiste en dejar sin efecto una norma (resolución); en otros términos, es retirar del ordenamiento jurídico disposiciones normativas en forma total o parcial.

Decaimiento del acto administrativo: el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 15 de agosto de 2018, dentro del expediente con Radicación número 11001-03-27-000-2016-00012-00(22362), señaló que «el decaimiento del acto supone que el acto no podrá surtir efectos hacia el futuro, desde el momento en que desaparecen sus fundamentos de derecho. No obstante, ello no impide que pueda adelantarse un juicio de legalidad sobre el mismo, mediante su confrontación con las normas a que estaba obligado a sujetarse, pues el juicio de nulidad del acto es diferente al de la ejecutoriedad».

En relación con la segunda causal de pérdida de fuerza ejecutoria, que la doctrina ha llamado decaimiento del acto (cuando desaparecen sus fundamentos de hecho o de derecho), esta se produce «cuando ya no existen las circunstancias de modo, tiempo y lugar que le sirvieron de base» o por cuanto se ha presentado: «a) la derogación o modificación de la norma legal en que se fundó el acto administrativo; b) la declaratoria de inexecutable de la norma constitucional o legal hecha por el juez que ejerce el control de constitucionalidad, en los países donde existe; c) la declaratoria de nulidad del acto administrativo de carácter general en que se fundamenta la decisión de contenido individual o particular (...)».

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 proyectados⁶.

Supremacía constitucional y jerarquía normativa: la Constitución es la norma de normas, lo cual 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, todo acto administrativo debe atender los preceptos establecidos en ella para su validez⁷.

⁵ Sentencia C-542 de 2005. «El acto administrativo representa el modo de actuar ordinario de la administración y se exterioriza por medio de declaraciones unilaterales o bien orientadas a crear situaciones jurídicas generales, objetivas y abstractas o bien orientadas a crear situaciones concretas que reconocen derechos o imponen obligaciones a los administrados».

⁶ Sentencia C-069 de 1995.

⁷ El artículo 4 de la C.P. dispone que: «La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales».

Legalidad: es el principio que exige que todos los funcionarios del Estado actúen con sujeción al ordenamiento jurídico. En consecuencia, para las autoridades 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 expedición⁸.

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

Reserva de ley: se entiende por este principio la potestad que tiene el Poder Legislativo de regular ciertas materias por sí mismo, mediante ley y, en consecuencia, la prohibición que tiene el Ejecutivo para su regulación mediante actos administrativos, esto en concordancia con lo consagrado en el artículo 150 y subsiguientes de la Constitución Política.

Resolución: acto administrativo que crea, modifica o extingue, en forma obligatoria, una situación jurídica de carácter general, impersonal o abstracta, o bien de carácter subjetivo, individual y concreto; es decir, se trata de una decisión capaz de producir efectos jurídicos y, en consecuencia, de vincular a los administrados.

En este sentido, en atención al Decreto 987 de 2012, modificado por el Decreto 879 de 2020, son competentes para expedirlas el director(a) general, los directores regionales del ICBF, los responsables de la actividad sancionatoria y de inspección, vigilancia y control, así como los servidores que desarrollen una función delegada o asignada por el nominador de la entidad o por ley o decreto.

Revocar: dejar sin valor y sin efecto alguna una resolución, providencia, orden, sentencia u otro acto jurídico a través de otro acto jurídico de igual o superior envergadura. Para lo que atañe a este manual, se trata del medio por el cual se elimina del ordenamiento jurídico un acto administrativo.

Seguridad jurídica⁹: 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 que quien redacte el proyecto de AA debe tener 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 AA 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.

Sencilla: desprovista de elementos superfluos; expresa naturalmente los conceptos.

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

Precisa: rigurosamente exactos; no dejará lugar a dudas en el lector.

Unidad de materia¹⁰: 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 integran¹¹.

8 El artículo 6 de la C.P precisa respecto a este principio que «los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones».

9 En Sentencia T-502 de 2002, la Corte señaló que este principio ostenta rango constitucional y lo ha derivado del «preámbulo de la Constitución y de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6» de la Constitución Política de Colombia.

10 Acorde con el artículo 158 de la C.P. «Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella (...). Al respecto, ver precisiones de la Corte Constitucional en el tema. Sentencia C-133 de 2012.

11 Sentencia C-044 de 2015. «(...) 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 «la 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 subrepticamente por grupos interesados en ocultarlas a la opinión pública como canal de expresión de la democracia». Se trata entonces de asegurar condiciones de transparencia y coherencia en el ejercicio de la función legislativa (...).

Al respecto, la propia Constitución Política¹² 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.

Finalmente, es necesario tener en cuenta que la unidad normativa es un parámetro relevante para la adecuada estructuración de instrumentos normativos a nivel administrativo.

Razonamiento: forma del pensamiento que consiste en extraer un juicio nuevo (conclusión) de juicios dados (premisas), usualmente estructurado en silogismos. Palabras relacionadas: Inferencia. Derivación.

Argumento: expresión lingüística del razonamiento.

Construcción de argumentos: simple estructura silogística. Premisas, conclusión y relación de inferencia (derivar conclusiones de premisas).

Definición de argumentación: práctica discursiva de tipo racional, en la que un locutor defiende un punto de vista, confrontándolo con el de un contrincante real o potencial, presupone la existencia de una contradicción o confrontación de un punto de vista y una pluralidad de opciones o alternativas a escoger.

Premisas: proposiciones o razones para justificar o probar

Conclusión: tesis o idea a defender o idea a demostrar¹³.

12 Sentencia C-133 de 2012, Corte Constitucional, Magistrada Ponente. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

13 <https://alianza.bunam.unam.mx/enp/elementos-del-argumento/>

Capítulo I

Principios generales de técnica normativa

Con el fin de cumplir con los lineamientos establecidos por el Congreso de la República y el Gobierno Nacional frente a las directrices de técnica normativa, establecidas en el Decreto 1081 de 2015, para que el ICBF expida actos administrativos, debe sujetarse a lo previsto en el citado título, en relación con:

1 La estricta sujeción a la Constitución Política y a los principios de Legalidad, Reserva Legal y Jerarquía Normativa.

En la elaboración de los proyectos de resoluciones de carácter general y abstracto que requieran firma del(la) director(a) general del ICBF se deberá observar su consonancia con la Constitución y la ley, así como los principios que rigen la función administrativa.

Las dependencias del ICBF encargadas de elaborar los respectivos proyectos de resolución, bien sean de contenido particular o de carácter general y abstracto deberán verificar la competencia para expedir el proyecto de resolución y tener en cuenta que a través de dichos actos no podrán regular materias reservadas a la ley, ni infringir normas de rango superior al que se va a expedir¹⁴.

En virtud del principio de legalidad, los proyectos de resolución bien sean de contenido particular o de carácter general y abstracto no pueden crear faltas administrativas o disciplinarias, ni establecer sanciones, multas, tasas o contribuciones de cualquier naturaleza¹⁵.

2 La elaboración, archivo y conservación de la memoria justificativa de la expedición de la resolución.

Los proyectos de resolución de carácter general o abstracto o aquellos de contenido estratégico para la entidad y que han sido proyectados para la firma del(la) director(a) general del ICBF deberán remitirse a la Oficina Asesora Jurídica con el visto bueno del (los) director(es) de las dependencias encargadas de su elaboración, así como el de las demás dependencias con las que se requiera conciliación o aprobación correspondientes, acompañados de una memoria justificativa que contenga un pronunciamiento sobre los siguientes aspectos:

¹⁴ Artículo 2.1.2.1.5. del Decreto 1081 de 2015.

¹⁵ Ibídem.

1. Los antecedentes y las razones de oportunidad y conveniencia que justifican la expedición de la resolución, en donde se explique de manera amplia y detallada la necesidad de la regulación, su alcance, el fin que se pretende y sus implicaciones con otras disposiciones. Esta obligación no se suple con la simple transcripción de los considerandos del proyecto de resolución.
2. El ámbito de aplicación y los sujetos a quienes va dirigido.
3. La viabilidad jurídica en los términos del Decreto 1081 de 2015, para el efecto, la memoria justificativa deberá contar con la firma del director o jefe del área responsable del proyecto de acto administrativo y del jefe de la Oficina Asesora Jurídica quien efectúa el control de legalidad del mismo.
4. El impacto económico, si se requiere, el cual deberá señalar el costo o ahorro de implementación del respectivo acto administrativo.
5. La viabilidad o disponibilidad presupuestal, cuando se requiera.
6. El impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación, cuando se requiera.
7. Los estudios técnicos que sustenten el proyecto de resolución, en los casos en que de la dependencia del ICBF encargada de sustanciarlo cuente con ellos.

La memoria justificativa deberá ser suscrita por el director o directora de la dependencia que lidera el proyecto de acto administrativo (AA). Esta memoria podrá estar igualmente firmada por parte de los directores o directoras de las dependencias que participen en la elaboración o implementación del AA. De igual forma deberá tener un espacio para firma jefe de la Oficina Asesora Jurídica.

Tratándose de proyectos específicos de regulación, la memoria justificativa deberá acompañarse de los siguientes documentos:

1. Certificación firmada por el director o directora de la dependencia que lidera el proyecto de AA, en la que se acredite el cumplimiento de los requisitos de consulta, publicidad e incorporación en la agenda regulatoria de que trata el Decreto 1081 de 2015 y la Resolución 0353 de 2023 del ICBF o aquella que la modifique o derogue.
2. El informe de observaciones y respuestas de que trata el Decreto 1081 de 2015 y la Resolución 0353 del 2023 del ICBF y la que lo modifique o sustituya (SUCOP).
3. El concepto de que trata el Decreto 1081 de 2015, sobre la implementación de nuevos trámites, cuando a ello haya lugar.

Sobre el impacto normativo en los proyectos que establezcan trámites autorizados por la ley, es importante tener en cuenta que al tenor de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 962 de 2005, modificado por el artículo 39 del Decreto-Ley 019 de 2012, cuando un proyecto normativo establezca un nuevo trámite, la entidad que ha tomado la iniciativa de su estructuración deberá someterlo a consideración previa del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). En la memoria justificativa del proyecto y en la parte motiva de la respectiva resolución se dejará constancia de cumplimiento de ese trámite.

Para ello, acreditará su justificación, eficacia, eficiencia y los costos de implementación para los obligados a cumplirlo; asimismo, deberá demostrar la existencia de recursos presupuestales y administrativos necesarios para su aplicación. En caso de encontrarlo razonable y adecuado con la política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites, el Departamento Administrativo de la Función Pública autorizará su adopción e implementación.

Con base en lo que para efectos establezca el Departamento Administrativo de la Función Pública, el ICBF, a través de la Oficina Asesora Jurídica, elaborará el formato de memoria justificativa en el que las dependencias de la entidad deberán presentar la información que trata la memoria justificativa.

Finalmente, los aspectos que se deben tener en cuenta para emitir la viabilidad jurídica de la memoria justificativa:

1. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto, es decir, explicar claramente por qué cada una de esas normas otorgan competencia para expedir este acto administrativo.
2. La vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.
3. Las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno estos efectos se producen con la expedición del respectivo acto.
4. Revisión y análisis de las decisiones judiciales de los órganos de cierre de cada jurisdicción que pudieran tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto.
5. Advertencia de cualquier otra circunstancia jurídica que pueda ser relevante para la expedición del acto.

3 La verificación del cumplimiento de los deberes de publicidad y consulta cuando haya lugar a ello.

Para tales efectos se deberá tener en cuenta lo referente al trámite y plazo para la publicación de los proyectos contemplados en el Decreto 1081 de 2015 y lo establecido en la Resolución 0353 de 2023 del ICBF o la que lo modifique o sustituya.

Al respecto, el Decreto 1081 de 2015 establece un plazo de 15 días calendario para la publicación de los actos administrativos de regulación, es decir aquellos actos de carácter general y abstracto que regulen una materia dentro del ICBF.

Excepcionalmente podrá hacerse una publicación por un plazo inferior, para lo cual, deberá tenerse en cuenta lo establecido en la Resolución 0353 de 2023 o la norma que la modifique o sustituta.

4 El deber de información y coordinación con las demás dependencias de la administración interrelacionadas con la materia regulada.

Para elaboración de un proyecto de resolución de carácter general o abstracto que deba ser suscrito por el(la) directora(a) general del ICBF se requiere de información y coordinación con las demás dependencias del Instituto interrelacionadas con la materia que se pretende regular con el proyecto de AA. Esta actividad la liderará el área productora del proyecto de AA.

5 Reglas mínimas de redacción y la aplicación de los principios de claridad, precisión, sencillez y coherencia en la construcción de los textos.

- Para la redacción y elaboración los respectivos proyectos de resolución bien sean de contenido particular o de carácter general y abstracto se deben seguir los principios de claridad, precisión, sencillez y coherencia. Para todos los efectos en la redacción se tendrá en cuenta que todo proyecto de resolución deberá ser redactado siguiendo el principio de claridad semántica, en un lenguaje que sus destinatarios puedan entender, evitando que el lenguaje induzca a error¹⁶:
- Las normas deberán formularse de manera clara, sencilla, precisa y concisa¹⁷.

¹⁶ Este aparte es elaborado con base en las Reglas Mínimas de Redacción contenidas en el Anexo 1 del Decreto 1609 de 2015.

¹⁷ Véase el acápite de definiciones de este manual respecto al cómo entender estos términos.

- 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.
- Deben evitarse los artículos y las frases demasiado extensas: 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.
- 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.
- Se debe evitar artículos de 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.
- 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.

5.1 Coherencia formal

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.

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.

5.2 Coherencia en cuanto al fondo

El contenido del propio acto no debe contener contradicciones.

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.

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. Sin embargo, en atención a la necesidad normativa, y teniendo en cuenta que las lenguas y dialectos de los grupos étnicos también son oficiales en sus territorios, la entidad podrá tomar la decisión de traducir total o parcialmente los actos administrativos que considere necesarios.

Al momento de creación del AA se debe tener especial cuidado en la estructura la resolución, teniendo en cuenta que existe una exigencia de citar las normas de rango superior que otorgan la competencia para su expedición y de señalar expresamente aquellas disposiciones que quedan derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas.

Para expedición de una resolución deberán agotarse las siguientes etapas, entre ellas una etapa previa en la que se: i) planeen diferentes aspectos importantes para tener en cuenta al momento de expedir la resolución; ii) se definan e identifiquen cuestiones tales como, el para qué y a quién se aplica; iii) se realice un estudio de impacto en el que se identifique la identidad del proyecto, su impacto jurídico, económico y presupuestal; y iv) se verifique el cumplimiento de los pasos de la etapa previa y el cumplimiento de la memoria justificativa.

Capítulo II

Etapa previa a la expedición del acto administrativo

1 Planeación

De conformidad con el Decreto 1081 de 2015, el Derecho tiene una trascendencia importante para la vida social, por tal razón deben adoptarse previsiones que hagan de la redacción de las normas un ejercicio metódico. Antes de iniciar el proceso de elaboración de una norma, es necesario que se hagan las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es la finalidad de la resolución que se va a expedir? Se debe escoger una sola finalidad.
2. Identifique la problemática y el objetivo que persigue la emisión del AA.
3. ¿Existe alguna norma vigente que regule el mismo tema?

Sí___ (pase a la pregunta 4). No___ (pase a la pregunta 6).

4. Si ya existe una norma, explique por qué resulta insuficiente.
5. Si ya existe una norma que regule el mismo tema, especifique según sea el caso si el proyecto:

5.1 Deroga ___

5.2 Modifica ___

5.3 Sustituye ___

5.4 Es nuevo ___

Si contesta 5.1., 5.2. o 5.3., identifique la norma correspondiente, fecha de expedición y vigencia.

Indique la(s) disposición (es) de orden constitucional, legal, reglamentaria o de estructura que otorga la competencia para expedir la resolución; si no existe, no podrá seguir adelante con el trámite de elaboración del texto normativo¹⁸.

El resultado de este cuestionario debe ponerse en conocimiento del/la director(a)/jefe de la dependencia del ICBF encargado de proyectar el AA para que autorice la iniciación del trámite de elaboración del mismo. A partir de ello, se deberá establecer un plan de trabajo para el efecto y se asignarán responsabilidades para cada una de las etapas que a continuación se mencionan.

El ICBF, en la etapa de planeación normativa, debe contar con un Plan de Producción Normativa¹⁹ o una Agenda Regulatoria, que liderará la Oficina Asesora Jurídica y en donde se deben definir las prioridades regulatorias de mediano y largo plazo, y en el que se incluyan las disposiciones que previsiblemente deben expedirse, sea porque se trate de normas que emanan regularmente de la entidad o porque corresponden a compromisos regulatorios impuestos por el legislador, el Gobierno Nacional o en desarrollo de políticas públicas.

2 Definiciones e identificaciones previas

El funcionario o colaborador encargado de proyectar el correspondiente AA debe definir el propósito que se quiere materializar con la norma (¿para qué se expide el AA?). De esa manera, se identificará un propósito preciso y claro y permitirá alcanzar el objetivo que se persigue con la expedición de la resolución. El funcionario debe definir lo que se quiere y qué hará el destinatario con las disposiciones contenidas en el AA.

Una vez se haya agotado el paso anterior, se identificará ¿a quién se aplica el AA?, es decir, quién es el destinatario o destinatarios. Una vez se tenga claro quién es el destinatario de la resolución será más sencillo realizar un uso del lenguaje adecuado.

3 Estudios de impacto

La persona encargada de proyectar el correspondiente AA debe identificar y tener claridad de ¿qué impacto se espera obtener con la expedición de este?

De acuerdo con el Decreto 1081 de 2015, «toda resolución produce, en principio, un impacto en el ámbito jurídico, económico e incluso ambiental. Por tanto, será necesario realizar un Estudio de Impacto Normativo con el fin de determinar la necesidad de expedir, modificar o derogar una normatividad».

Se debe tener en cuenta que el estudio de impacto normativo contribuye de manera trascendental en la mejora sustancial de las resoluciones que se pretendan expedir. Por ello, a partir de la implementación del presente manual, los proyectos de resoluciones de contenido general y abstracto deberán contener:

- 1. Estudio sobre la oportunidad del proyecto:** en este se identificarán los objetivos de la propuesta, el análisis de las alternativas existentes, tanto normativas como de cualquier otra naturaleza.
- 2. Un estudio del impacto jurídico que tendrá en el proyecto de AA:** busca garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico, así como evitar problemas de interpretación y aplicación de los preceptos normativos que se proyectan frente a las disposiciones vigentes.

Para el efecto, el estudio de impacto del proyecto debe observar los principios jurídicos de supremacía de la constitución y jerarquía normativa, de legalidad, de seguridad jurídica, de reserva de ley y de eficacia o efectividad, así como deberá tener en cuenta la estructura de análisis establecida para la memoria justificativa, tal como lo establece el punto 2 de este manual.

¹⁸ Tomado del Anexo 1 del Decreto 1609 de 2015.

¹⁹ Cfr. Artículo 2.1.2.1.20. del Decreto 1609 de 2015

Es por esto, que antes de proyectar y expedir un acto administrativo, es esencial determinar su necesidad real y pertinencia regulatoria. En este estudio debe considerarse si ya existen normas vigentes que regulen la materia, si es posible ajustar instrumentos existentes, o si se pueden implementar medidas no normativas que logren el mismo fin con mayor eficiencia. Solo cuando el análisis evidencie que la expedición del acto es la alternativa más adecuada, se debe avanzar hacia su formulación.

La Guía Metodológica de Evaluación Ex Post²⁰ resalta que este proceso requiere identificar la problemática que se busca solucionar y prever cómo evolucionaría en ausencia de regulación, señalando que:

«Una evaluación de impacto ex post busca comparar lo que sucedió —que es observable— respecto a lo que se esperaba que pasara —no observable— en el momento de crear la regulación».

Este enfoque permite que la expedición de actos administrativos responda a una necesidad real, objetiva y comprobable, evitando la emisión de regulaciones innecesarias que puedan generar cargas administrativas, duplicidad normativa o falta de eficacia.

Es importante precisar que el análisis de impacto normativo es la base técnica sobre la cual se elabora la memoria justificativa. Mientras el primero determina la pertinencia y necesidad de expedir el acto, la segunda recoge esos hallazgos y los formaliza como sustento para su adopción. En este sentido, la memoria justificativa debe incluir la identificación de la problemática, la valoración de las alternativas disponibles, la justificación de la opción normativa seleccionada y los efectos esperados de su implementación²¹.

4 Verificación de cumplimiento de requisitos previos

El jefe de la Oficina Asesora Jurídica del ICBF deberá verificar el cumplimiento de los pasos y requisitos contemplados en la etapa previa. Realizada dicha verificación, iniciará la etapa de redacción de resolución. De lo contrario, el jefe de la OAJ devolverá el trámite al área competente para los ajustes respectivos.

Los insumos generados en la etapa previa, en particular, el Estudio de Impacto Normativo, servirán no solo para la redacción de la resolución sino para la elaboración de la memoria justificativa que deberá acompañarse a todo proyecto de resolución que sea sometido a la firma del(la) directora(a) general del ICBF.

Luego de que se haya agotada toda la etapa previa y haberse planeado el contenido y recolectado la información necesaria para desarrollar las ideas generadas y convertirlas en resolución, comenzará la etapa de redacción. Para esto, los instrumentos adoptados por el Decreto 1081 de 2015 brinda una serie de directrices de técnica normativa las cuales resultan pertinentes para poder tener «una estructura mínima que permita materializar una secuencia idónea desde el punto de vista de la técnica normativa»²².

20 Guía Metodológica de Evaluación Ex Post de la Regulación - Grupo de Modernización del Estado – DNP.

21 Cfr. Artículo 2.1.2.1.11 del Decreto 1081 de 2015.

22 Las siguientes etapas se toman de Anexo 1 del Decreto 1609 de 2015. Lo anterior, con el fin de que sea lo más fiel posible a las directrices de técnica normativa brindadas en dicho instrumento de redacción jurídica.

Capítulo III

Etapas de redacción, estructuración y forma

1 Estructura normativa

Todo proyecto de resolución debe contar con una estructura común que debe ser respetada, y contendrá las siguientes partes: i) encabezado, ii) epígrafe iii) competencia atribuciones constitucionales o facultades legales, iv) parte considerativa o motiva, v) parte dispositiva, vi) anexos. El contenido de cada uno de los apartados anteriores debe desarrollarse, así:

1.1 Encabezado

El encabezado debe contener la denominación del acto que se expide y debe ir en mayúsculas (RESOLUCIÓN). Esta expresión constituye el nombre oficial del AA, lo cual permitirá su rápida identificación. Seguidamente, se dejará un espacio suficiente para el número y la fecha de expedición.

1.2 Epígrafe

El epígrafe debe constituirse en el título de la resolución. Con esto se pretende tener una idea somera del contenido o tema. El epígrafe cumplirá con la siguiente técnica normativa:

Debe indicar el objeto sobre el cual trata el contenido de la norma: se plantea de tal manera que sea corto y preciso, subsiguiente al encabezado de la resolución. Debe ser único para cada resolución, es decir: el título del acto debe

ser diferente de los títulos de otros actos vigentes. De ninguna manera podrá inducir a error sobre el contenido de la parte dispositiva. La idea deberá ser la más clara posible sobre cuál es el contenido del acto.

1.3 Competencia

Se debe indicar la competencia que tiene la directora general del ICBF para expedir la resolución o en el caso de las dependencias, las que le otorguen la facultad para expedir el AA correspondiente: se indican las disposiciones de orden constitucional, legal y estatutario que asignan la competencia para expedir la resolución. Debe tenerse en cuenta que en este apartado no deben ir normas que están directamente relacionadas con la motivación del AA, a no ser que sea estrictamente necesario.

Cuando se citen normas de distinta jerarquía, deberán mencionarse en primer lugar las constitucionales y luego las legales, preferiblemente citando cronológicamente de la más antigua a la nueva.

Si el fundamento jurídico es un cuerpo normativo (Constitución Política, Ley 489, etc.), la cita global de este se acompañará de la fórmula «y, en particular» seguido del artículo pertinente. Ejemplo: «La Directora General del ICBF, en uso de sus atribuciones legales y, en particular, las previstas en el artículo 78 de la Ley 489 de 1998(...)».

1.4 Parte considerativa o motiva

Se debe identificar con la palabra en mayúsculas (CONSIDERANDO). En adelante, se 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, es decir: no puede expresar mandatos, solicitudes, ruegos o deseos.

Debe tenerse en cuenta que el acápite de los considerandos contiene la motivación del acto administrativo y se ubica entre la COMPETENCIA y la parte DISPOSITIVA o lo que comúnmente se denomina RESUELVE. La motivación consistirá en una breve explicación de los antecedentes y las necesidades que llevaron a la elaboración del proyecto de resolución a efectos de justificar su expedición, cuando a ello haya lugar.

De conformidad con las directrices de técnica normativa²³, si bien no existen fórmulas sacramentales que indiquen el contenido de la parte motiva, es recomendable que se incluyan, los siguientes puntos:

- Se deben exponer de manera concisa los elementos de hecho y de derecho que se han tomado en consideración.
- En caso de tener contexto histórico del acto, el relato seguirá el orden cronológico de los hechos.
- La justificación del contenido material del proyecto: conjunto de argumentos políticos, económicos, jurídicos o de cualquier orden que sirvan de soporte a la iniciativa.
- Los objetivos que pretenden lograrse con el proyecto de acto administrativo.
- La indicación de que se cumplió con el requisito de la consulta, cuando el ordenamiento jurídico lo exija. (En el caso de los actos administrativos de contenido general y abstracto cumplir con lo establecido en el Decreto 1081 de 2015 y en Resolución Nro. 0353 de 2023 del ICBF o la que la modifique o sustituya).
- Se debe tener especial atención a los considerandos dado que estos guardan relación con la parte dispositiva. El orden de los argumentos de motivación debe corresponder al de las decisiones que motivan. No es necesario justificar individualmente cada disposición. De ser posible, se recomienda motivar la derogatoria o la supresión. Se finaliza con la conclusión de que, por lo tanto, es necesario u oportuno adoptar las medidas contempladas en la parte dispositiva.

²³ Decreto 1609 de 2015 y su Anexo 1.

Prácticas que se deben evitar en la construcción de los considerandos. Los instrumentos y normas compiladas en el Decreto 1081 de 2015, recomiendan que, salvo que sea estrictamente necesario:

- No debe incluirse la cita de los fundamentos jurídicos del acto, los cuales deben figurar en la competencia, o la repetición del fragmento de la disposición citada como base jurídica del acto que confiere la competencia para actuar.
- Los considerandos no son útiles 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.
- Deben rechazarse los considerandos que simplemente declaran la conveniencia de adoptar disposiciones, sin indicar las razones que las justifican.
- Es necesario evitar que la motivación de un acto se realice, aunque solo sea parcialmente, mediante una simple remisión a la motivación de otro acto. Esto se conoce como «motivaciones cruzadas».

En conclusión, la parte motiva reviste especial relevancia, en tanto permite comprender el contenido del proyecto normativo, sustentar su legitimidad y establecer adecuadamente su fundamento jurídico, facilitando así su correcta aplicación y divulgación. Asimismo, constituye una herramienta clave para la interpretación de la norma.

De todos modos, la parte motiva del acto administrativo constituye una ayuda interpretativa fundamental para establecer los alcances y legitimidad de la norma.

1.2 Contenido y estructura de la parte considerativa

- Identificación de hechos

Con base en los estudios previos —entre ellos, el estudio de impacto normativo²⁴, los diagnósticos misionales, los conceptos técnicos emitidos por las áreas competentes y la memoria justificativa— se deberán identificar los hechos relevantes que motivan la expedición del acto administrativo, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 3 y 36 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), que ordena a las autoridades actuar conforme a los principios de legalidad, transparencia y responsabilidad, motivar sus decisiones expresando las razones de hecho y de derecho que las fundamentan.

- Razonamiento jurídico

En la parte considerativa, además de la identificación de hechos, es necesario exponer el razonamiento jurídico que sustenta la decisión administrativa. Este debe ser entendido como una práctica esencialmente argumentativa que busca garantizar la corrección y la justificación de las decisiones, en coherencia con los principios de legalidad y transparencia. El derecho no puede concebirse sin argumentación, pues: «(...) una teoría del razonamiento jurídico requiere de (y es requerida por) una teoría del derecho»²⁵.

De este modo, la motivación debe presentar un razonamiento que combine tanto elementos normativos (aplicación de normas jurídicas al caso concreto) como valorativos (principios, coherencia, consistencia y consecuencias de la decisión).

El derecho (o el orden normativo institucional) es una práctica social esencialmente argumentativa, que cumple propósitos de justificación o de corrección jurídica»²⁶.

²⁴ Cfr. Artículo 2.1.2.1.21 del Decreto 1081 de 2015.

²⁵ La teoría del razonamiento jurídico de MacCormick y teoría del derecho (1978), Neil MacCormick. Pág. 73.

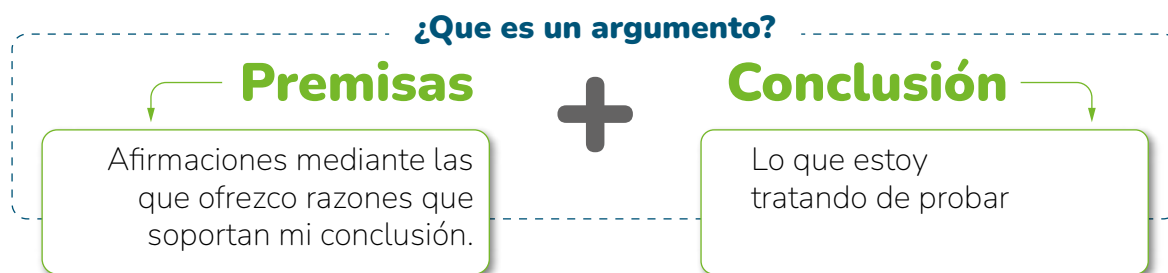
²⁶ La teoría del razonamiento jurídico de MacCormick y teoría del derecho (1978), Neil MacCormick. Pág. 76.

La parte considerativa no solo debe exponer los hechos y fundamentos normativos, sino también ofrecer un razonamiento jurídico que asegure la corrección de la decisión y su coherencia con el ordenamiento. Así, se cumple con la exigencia de motivar actos fundados en razones de hecho y de derecho debidamente justificadas:

«Justificar hacer x, significa mostrar que es correcto y justo hacer x. Donde “justo” habría de entenderse como “de acuerdo al material normativo del orden jurídico”»²⁷.

1.5 Argumentación jurídica en los actos administrativos: concepto y alcance

Todo acto administrativo requiere un fundamento que lo justifique. Fundamentar implica dar razones claras, pertinentes y verificables que expliquen por qué una decisión es necesaria, adecuada y legítima. En el ámbito de la técnica normativa, este fundamento se construye a través de la argumentación, que organiza premisas orientadas a sostener una conclusión²⁸.



Fuente: Las claves de la argumentación (2006).

¿Qué es un argumento?

En el libro Las claves de la argumentación, Anthony Weston explica:

«Dar un argumento significa ofrecer un conjunto de razones o de pruebas en apoyo de una conclusión. Aquí, un argumento no es simplemente la afirmación de ciertas opiniones, ni se trata simplemente de una disputa. Los argumentos son intentos de apoyar ciertas opiniones con razones»²⁹.

Asimismo, señala que:

«El argumento es esencial, en primer lugar, porque es una manera de tratar de informarse acerca de qué opiniones son mejores que otras (...) Una vez que hemos³⁰ llegado a una conclusión bien sustentada en razones, la explicamos y la defendemos mediante argumentos».

De este modo, la argumentación constituye el fundamento racional y verificable de la producción normativa del ICBF -hace referencia a todos los actos escritos con efectos jurídicos que el ICBF expide, adopta o reglamenta en ejercicio de su función administrativa-. Aprender a argumentar de manera adecuada resulta clave, pues no solo fortalece la justificación de las decisiones y trámites administrativos, sino que hace más productivo el trabajo

²⁷ Ibid., 83.

²⁸ Las claves de la argumentación (1994), Anthony Weston.

²⁹ Las claves de la argumentación (1994), Anthony Weston. Pág. 13.

³⁰ Ibid., 14.

institucional, permite tomar decisiones claras, coherentes y transparentes que cumplen con los principios de legalidad y fortalecen la calidad normativa dentro de la entidad.

De forma concordante, Manuel Atienza sostiene que un argumento es una razón que se ofrece para justificar una determinada conclusión³¹.

Así, la argumentación en la parte considerativa constituye el mecanismo mediante el cual la administración expone de forma ordenada las razones que justifican su decisión.

- Elementos de la argumentación jurídica

Que, conforme al Curso de argumentación jurídica, en todo argumento cabe distinguir tres elementos básicos: «las premisas, la conclusión y la relación que se establece entre esos dos elementos, la inferencia»³². Se relacionan, así:

Las premisas pueden ser:

Premisas fácticas: derivadas de los estudios y de los hechos relevantes acreditados en estudios preliminares.

Premisas normativas: provenientes de las normas que habilitan y regulan la actuación.

Conclusión: decisión administrativa adoptada.

Relación lógica (Inferencia): conexión racional entre premisas y conclusión.

- Argumentación fáctica y meramente jurídica

Que la argumentación fáctica se compone de los diagnósticos, informes técnicos, estadísticas, análisis presupuestales y estudios de impacto normativo que evidencian la necesidad de la medida.

Que la argumentación meramente jurídica se sustenta en las disposiciones legales y reglamentarias que otorgan competencia y orientan la expedición del acto.

En síntesis, la argumentación fáctica proporciona los elementos de hecho que justifican la necesidad de la medida, mientras que la argumentación jurídica establece el marco normativo que otorga autoridad para adoptarla, de manera que ambas se complementan: la argumentación fáctica muestra el «qué» y el «porqué» de la medida, mientras que la argumentación jurídica indica el «cómo» y con qué respaldo legal se adopta.

- La estructura argumentativa en los actos administrativos

En la construcción de actos administrativos, la motivación no solo cumple una función formal, sino que constituye el fundamento de validez de la decisión adoptada. La doctrina contemporánea ha señalado que la argumentación jurídica exige exponer de manera clara y sistemática las razones de hecho y de derecho que justifican el acto, lo cual implica estructurar la motivación en fases reconocibles y racionalmente ordenadas.

En este sentido, Robert Alexy³³ sostiene que la validez de toda decisión jurídica depende de la calidad de su argumentación, la cual debe articularse en dos niveles: la justificación interna, que corresponde a la

31 Curso de argumentación jurídica, Manuel Atienza Rodríguez. 2013.

32 Ibíd., 171.

33 Alexy, R. (1989). Teoría de la argumentación jurídica: Centro de Estudios Constitucionales.

coherencia lógica entre premisas y conclusión, y la justificación externa, que remite a la fundamentación en normas, principios y hechos acreditados. Aplicado a los actos administrativos, esta exigencia se traduce en una estructura mínima de tres momentos:

1. Introducción: exposición de los antecedentes y hechos relevantes que contextualizan la expedición del acto.
2. Desarrollo: justificación de la procedencia de la medida, sustentada en premisas fácticas (diagnósticos, conceptos técnicos, estudios de impacto) y premisas normativas (constitucionales, legales y reglamentarias).
3. Conclusión: cierre del razonamiento, en el que se sintetiza la necesidad de la decisión y se conecta directamente con las disposiciones contenidas en la parte resolutive.

Por su parte, Neil MacCormick (2005)³⁴ enfatiza que la argumentación jurídica no se agota en la aplicación mecánica de una norma, sino que requiere demostrar por qué la decisión adoptada resulta la opción más razonable frente a alternativas posibles. En consecuencia, la motivación de los actos administrativos debe construirse como una narrativa argumentativa clara, que explique de manera transparente la relación entre el problema identificado, las soluciones disponibles y la opción finalmente escogida.

De esta manera, la incorporación de una estructura argumentativa tripartita (introducción, desarrollo y conclusión) fortalece el principio de motivación de los actos administrativos previsto en los artículos 3 y 36 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Al mismo tiempo, asegura que la expedición de los actos sea jurídicamente válida, razonable y coherente con el ordenamiento jurídico.

- Competencia y tipo de acto administrativo

La validez de un acto depende de la identificación de su carácter (obligación, prohibición o permiso), contenido, destinatarios, condiciones de aplicación y autoridad competente. En este caso, el acto corresponde a indicar tipo: (resolución, reglamento operativo, etc.), expedido en virtud de las competencias conferidas por (indicar artículo y norma habilitante).

- Incorporación de insumos técnicos

Que, según el Curso de argumentación jurídica³⁵, la argumentación puede y debe reforzarse con datos empíricos, dictámenes especializados y estudios técnicos, los cuales se incorporan como premisas fácticas que sustentan la decisión administrativa. Por lo tanto, se integran los insumos técnicos elaborados durante la fase previa, incluyendo el Estudio de Impacto Normativo y los conceptos de las dependencias competentes.

- Necesidad y finalidad de la expedición

En armonía con los principios de claridad, coherencia, posibilidad de cumplimiento y publicidad, la expedición del presente acto es necesaria para indicar finalidad concreta: actualizar lineamientos, reorganizar procesos, garantizar derechos, etc., asegurando la eficacia administrativa, la coherencia normativa y la protección de los derechos de los destinatarios.

1.6 La parte dispositiva

Es donde se establecen normas o reglas de derecho en el AA. Es la sección más importante de un acto administrativo, ya que en ella se establecen las decisiones que crean, modifican, extinguen o declaran derechos y obligaciones. Esta parte expresa la voluntad de la autoridad administrativa y tiene efectos jurídicos directos sobre sus destinatarios. La parte dispositiva contiene las prescripciones que deben ir directamente al objetivo, es decir: lo escrito aquí es lo que produce los efectos jurídicos esperados con la expedición del AA, y por tanto debe estar dirigida a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas. Dentro de la estructura de todo instrumento normativo, la parte dispositiva es la que contiene los textos que tienen efectos normativos concretos.

³⁴ La teoría del razonamiento jurídico de MacCormick y teoría del derecho (1978), Neil MacCormick.

³⁵ Curso de argumentación jurídica, Manuel Atienza Rodríguez. 2013.

De acuerdo con los instrumentos compilados en el Decreto 1081 de 2015, la parte dispositiva debe estructurarse de manera lógica, precisa y coherente, garantizando que cada disposición sea clara, concreta y comprensible, para que los ciudadanos sepan exactamente qué conductas se exigen, permiten o prohíben. Debe tener una estructura clara y coherente; el propósito es lograr redactarla conforme a una estructura modelo que incluya disposiciones generales, principales y finales.

La parte dispositiva está compuesta de disposiciones jurídicas que pueden individualizarse o agruparse en Libros, partes, títulos, capítulos, secciones artículos y, si es el caso, de anexos³⁶. En términos prácticos, la parte dispositiva siempre comienza con la palabra «RESUELVE», escrita en mayúsculas y centrada, que introduce el conjunto de artículos. Cada artículo desarrolla una disposición normativa concreta y puede estar dividido en incisos, numerales, literales y párrafos, dependiendo de la complejidad de la norma. En la parte dispositiva se establecen normas o reglas de derecho en el acto administrativo.

1.7 Prácticas que se deben evitar en la construcción de la parte dispositiva o RESUELVE

Se recomienda que la parte dispositiva no contenga:

- 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 estas.
- Incluir temáticas por fuera de la competencia de la autoridad firmante.
- Incluir más de un tema por artículo.
- No ser preciso con plazos, cifras o fechas.

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?

Un ejemplo de error, es la siguiente: «con el fin de cumplir con el objetivo de esta resolución, las dependencias del ICBF adoptarán las medidas previstas en el art. 1 ibídem».

- 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.

2.1 Estructura y elementos de la parte dispositiva

A) Resuelve

El «RESUELVE» es una fórmula solemne que marca el inicio de la parte dispositiva y separa la exposición de motivos del contenido normativo. Su función es introducir las decisiones adoptadas por la autoridad administrativa. Esta palabra se ubica justo antes del primer artículo de una resolución.

B) Artículo

Es cada una de las disposiciones numeradas en forma consecutiva dentro un ordenamiento jurídico: constitución, ley, reglamento o código³⁷.

³⁶ Numeral 5 de la Cartilla Nro.3 De redacción normativa y de disposiciones jurídicas de la rama ejecutiva del poder público en Colombia.

³⁷ Glosario Suin Juriscol.

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.

Ejemplo: «Artículo 2º-. Finalidad del Comité.

El Comité Interno de Emergencia Nutricional tiene como finalidad coordinar acciones institucionales para prevenir, atender y hacer seguimiento a situaciones de riesgo nutricional en la población objeto de protección del ICBF».

No es conveniente que un artículo tenga más de cuatro incisos. Si se trata de un tema amplio, la parte dispositiva o resolutive puede organizarse en varios artículos agrupados en títulos, capítulos y secciones, identificados con mayúsculas sostenidas centradas, resaltados en negrilla, numerados con números romanos.

Los artículos constituyen la unidad fundamental de la parte dispositiva de todo acto administrativo o norma. Cada artículo debe abordar una materia específica, formulada de manera clara, coherente y precisa, evitando redundancias y ambigüedades. Son los elementos que, en su conjunto, desarrollan la voluntad normativa y establecen los mandatos, prohibiciones, autorizaciones u obligaciones que la norma contiene³⁸.

Dentro de los artículos iniciales de toda norma se destacan dos que delimitan su estructura básica: el artículo de objeto y el artículo de ámbito de aplicación.

C) Artículo de objeto

El artículo de objeto define la finalidad esencial y el propósito del acto administrativo o norma, precisando el motivo por el cual se expide³⁹. Este artículo debe contener una declaración clara y precisa de la finalidad normativa, en conexión con las competencias de la entidad emisora. No debe incluir medidas específicas, obligaciones detalladas ni procedimientos operativos, ya que estos se desarrollan en disposiciones posteriores⁴⁰.

Un ejemplo es el objeto de la Ley 1437 de 2011: regular las actuaciones administrativas de los organismos y entidades estatales y de los particulares cuando ejercen funciones administrativas.

D) Artículo de ámbito de aplicación

El artículo de ámbito determina a quiénes, en qué condiciones y en qué territorio se aplica la norma⁴¹. Debe contener la identificación de los sujetos obligados, la cobertura territorial (nacional, regional o local) y las materias a las que se circunscribe la norma. En caso de que existan excepciones, estas deben ser expresas y no implícitas⁴².

Un ejemplo es la Ley 1712 de 2014, que aplica a todos los sujetos obligados que ejerzan funciones públicas, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público en todo el territorio nacional.

Con estos artículos iniciales se establece la finalidad y el alcance de la norma, asegurando que su contenido posterior tenga claridad, coherencia y aplicabilidad jurídica.

E) Párrafos e incisos

Los párrafos son cada una de las divisiones de un escrito señaladas por letra mayúscula al principio del primer renglón y punto y aparte al final del último⁴³. 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)⁴⁴.

38 Cfr. Artículo 2.1.2.1.5 del Decreto 1081 de 2015.

39 Cfr. Artículo 2, Ley 1437 de 2011.

40 Cfr. Artículo 2.1.2.1.3, Decreto 1081 de 2015.

41 Cfr. Artículo 5, Ley 1712 de 2014.

42 Cfr. Artículo 2.1.2.1.5 del Decreto 1081 de 2015.

43 Diccionario de la Real Academia Española, <http://www.rae.es/>

44 MANUAL DE TÉCNICA NORMATIVA DISTRITAL.

F) Parágrafo

El parágrafo es una cláusula complementaria a un artículo, utilizada para introducir aclaraciones, excepciones o condiciones especiales. Se introduce con la palabra «Parágrafo» y se numera si hay más de uno. El parágrafo depende del artículo al que pertenece.

El uso de los párrafos 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 principal⁴⁵.

Ejemplo:

«Parágrafo. Cuando la situación lo requiera, podrán ser invitados otros servidores públicos o expertos externos que contribuyan a la atención de la emergencia nutricional».

2.1.1 Subdivisión de la parte dispositiva

La parte dispositiva debe tener una estructura clara y coherente: su propósito es lograr redactarla conforme a una estructura modelo que incluya: de un lado, unas «DISPOSICIONES GENERALES» en las que se contenga el objeto y ámbito de aplicación, cuando la comprensión de la resolución así lo exija. De otro, que contenga unas «DISPOSICIONES PRINCIPALES», aquí se plantea la parte sustancial y parte procedimental, según corresponda. Finalmente, las «DISPOSICIONES FINALES», en que se consagren las normas transitorias, vigencias y derogatorias, por lo que se profundizará en cada una de ellas:

1. **Las disposiciones generales** se han de ubicar al comienzo de la parte dispositiva y comprenden: i) Objeto: es sobre lo que versa la norma; explica por qué o para qué de esta. Es inútil si solo 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; y ii) el 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.
2. **Las disposiciones principales** son las que 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.
3. **Las disposiciones finales**, la utilización de esta debe hacerse con un criterio restrictivo en la elaboración de la parte final. Lo anterior, tiene su fundamento en que se incorporan preceptos que no puedan ubicarse en las disposiciones principales, porque perjudicarían la coherencia y unidad interna del proyecto. De acuerdo con el Decreto 1081 de 2015 en las disposiciones finales se incluyen normas transitorias, lo referente a las derogatorias y a la vigencia del AA.
 - **Las 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 resolución. Es necesario utilizar un lenguaje, y sobre todo mencionar fechas, que no dejen lugar a dudas respecto al período en el que la antigua normativa, o una parte de esta, siguen siendo aplicables de manera residual, una vez que el nuevo sistema haya entrado en vigor. Debe tenerse especial cuidado en no incluir normas permanentes en el artículo correspondiente a normas transitorias.
 - **La 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 resolución.

⁴⁵ Ibídem, 23.

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

Todo proyecto de resolución de contenido general debe indicar las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas de manera específica, de tal manera que se indique el número de resolución, fecha y año o el artículo de esta, etc. Por consiguiente, las resoluciones que en adelante se expidan no podrán incluir la expresión «esta resolución deroga todas las disposiciones que resulten contrarias» u otras expresiones equivalentes.

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

«Artículo xx. Modifíquese el artículo xxx. de la Resolución xxx de xxxx», el cual quedará, así:

«Artículo xxx. (Título). (Nuevo texto)».

- La vigencia debe 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. Salvo que la ley prevea expresamente lo contrario, el artículo final de cualquier resolución deberá disponer que regirá desde la fecha de su expedición, comunicación o publicación.

Ejemplo de esto, es: «La presente resolución rige a partir de su publicación y hasta el 31 de diciembre de 20XX».

- La expedición y firma(s). Este apartado debe contener datos de la dependencia o entidad que lo expide, nombre completo, cargo y firma del(la) directora general del ICBF o del titular del cargo que le corresponda expedirla de acuerdo el apartado de competencia.

Dentro de la parte dispositiva del AA debe haber una división interna del proyecto normativo. Bajo ese contexto, las partes de un texto normativo deben organizarse sistemáticamente. La parte dispositiva se subdividirá en artículos y, según su extensión y complejidad, en títulos, capítulos y secciones.

- La subdivisión debe corresponder a un esquema de títulos, capítulos y secciones, acorde con el Decreto 1081 de 2015, se identificarán con mayúsculas sostenidas centradas, se numerarán en arábigos y deberán llevar título en negrilla. Esto se aplica para proyectos de resolución demasiados extensos y que por su complejidad amerita una mejor organización. A manera de ejemplo se tiene:

TÍTULO 1

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

CAPÍTULO 1

Nivel nacional Sección 1

Entidades cabezas de sector administrativo

- **La numeración de los artículos** se deberá realizar cardinales arábigos y llevar título. Tras la palabra en negrilla, el cardinal arábigo, seguido de punto y un espacio, sin subrayado, ni cursiva; a continuación, en cursiva y negrilla, el título del artículo en minúscula, salvo la letra inicial, y un punto final.

Ejemplo de esto: **«Artículo 2. Ámbito de aplicación»**

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.

En los artículos que contengan listas, conviene diferenciar cada elemento de la lista con números (numerales). Tales subdivisiones, en el caso de ser necesario, iniciarán con cardinales arábigos (1., 2., 3...) y, excepcionalmente, cuando sea necesaria una nueva subdivisión, se identificarán tantos decimales como sea necesario (1.1., 1.2., 1.3. (...) 1.1.1., 1.1.2., etc.).

2.1.3 Citación de normas en la parte dispositiva

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

En la parte dispositiva, las referencias a otros actos deben limitarse a lo imprescindible. Lo deseable es que la parte dispositiva de una normativa pueda entenderse por sí misma, sin que el lector tenga que consultar otra normativa. Esto es especialmente importante para hacer más fácil el acceso de todas las personas al conocimiento del derecho que rige sus vidas en sociedad. Deben evitarse también las dificultades que puedan derivarse de las modificaciones o de la derogación de la normativa citada⁴⁶.

2.1.4 Los anexos

De acuerdo con las directrices de técnica normativa «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 arábigo que le corresponda (1, 2, 3...), por ejemplo, «para el cumplimiento de lo dispuesto en esta resolución, deberán observarse los requisitos del Anexo 1». Los anexos deberán ubicarse a continuación de las firmas del acto normativo.

3. Parámetros documentales

De acuerdo con los parámetros de técnica normativa dictados por el Gobierno Nacional⁴⁷, los proyectos de resolución que se expidan en el ICBF⁴⁸ se construirán de acuerdo con los siguientes parámetros o especificaciones documentales:

- Deben elaborarse en letra Verdana 11⁴⁹ e imprimirse en papel blanco tamaño oficio. Tienen definidos los siguientes márgenes: Superior, 3 cm; inferior, 3 cm; lateral derecho, 2 cm y, lateral izquierdo, 3 cm.
- Deben tener impresos el escudo de ICBF, de con los parámetros que para los efectos dicte el Manual de Identidad Visual de la entidad.
- En el caso de resoluciones debe utilizarse un marco que delimite su contenido.
- El texto del documento debe distribuirse en forma tal que haga compatibles su óptima presentación y el ahorro de espacio y papel, con su manejo, distribución y archivo.
- Cuando el proyecto de resolución conste de varias hojas, estas deberán numerarse bajo el formato página «x de y», y en el encabezamiento de cada una de ellas deberá transcribirse el epígrafe en su totalidad.

⁴⁶ Numeral 5.4 de la Cartilla Nro.3 De redacción normativa y de disposiciones jurídicas de la rama ejecutiva del poder público en Colombia.

⁴⁷ Decreto 1609 de 2015 y su Anexo 1, compilados en el Decreto 1081 de 2015.

⁴⁸ De acuerdo con el Artículo 2.1.2.1.3. del Decreto 1081 de 2015 el ámbito de aplicación cubre al ICBF; en consecuencia, se debe acoger las directrices allí establecidas.

⁴⁹ En atención a lo establecido en el Manual de Identidad Visual del ICBF. Versión junio de 2024.

- La hoja final del documento, en la cual vaya la firma del(la) director(a) general del ICBF o del funcionario competente para su firma no podrá ir en blanco y deberá contener una parte sustancial del articulado, además de ir acompañada de visto bueno de al menos una de las personas que intervinieron en su creación, revisión o aprobación.
- Cuando el proyecto de AA vaya a ser suscrito por un empleado público encargado de las funciones del despacho del(la) director(a) general del ICBF o de cualquier otro funcionario competente para expedir el acto administrativo correspondiente, por ausencia temporal o definitiva del titular, deberá expresarse la denominación del cargo del cual es titular, seguida de las funciones encargadas o sencillamente indicar que se encuentra encargado del área.

Capítulo IV

Etapa de publicidad, revisión, consulta y archivo

1. Publicidad

La publicidad no solo es principio rector del Estado Social de Derecho, sino de la función administrativa, y permite a las personas conocer el contenido de los proyectos de acto y de los actos proferidos por los órganos y autoridades estatales.

Igualmente, la certeza y seguridad jurídicas exigen que las personas puedan conocer, no solo 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 disponibilidad, mediante los instrumentos creados con tal fin.

El ICBF debe tener a disposición del público, a través de medios impresos o electrónicos de que dispongan la información sobre proyectos específicos de regulación antes de su expedición.

Sin perjuicio del uso de los demás medios que se consideren necesarios para dar a conocer el proyecto a los sectores interesados, el respectivo texto deberá estar disponible en el sitio web del ICBF.

En atención a lo establecido en la Resolución 0353 de 2023, todos los proyectos de actos administrativos de carácter general o abstracto deben publicarse en el espacio web que disponga la entidad para dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 6 del artículo 3 y el artículo 8 de la Ley 1437 y el Decreto 1081 de 2015.

Así mismo, y atendiendo al mandato del artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, todos los actos administrativos de carácter general y abstracto, además de las publicaciones internas que haga el ICBF en todas sus plataformas físicas y digitales, deberán publicarse en el Diario Oficial.

2. Revisión

Los proyectos de resolución deben someterse a revisiones exhaustivas desde el punto de vista técnico, financiero y jurídico, deben contar con una correcta redacción. El fin de la revisión del documento es depurar el contenido, organizar mejor las ideas, simplificar las oraciones, precisar la información, corregir la ortografía o eliminar errores que pudieron haber pasado desapercibidos al redactor.

Será responsabilidad de la Oficina Asesora Jurídica del ICBF revisar los proyectos resoluciones de carácter general y abstracto que deban someterse a la firma del(la) director(a) general del ICBF, antes de su remisión a los asesores de la Dirección General.

Corresponderá también a los grupos jurídicos de las direcciones regionales realizar la revisión de los actos administrativos para firma de los directores regionales en los términos que se establecen en este acápite.

Los tiempos de remisión deberán acogerse a los lineamientos fijados en el «Procedimiento para la expedición de resoluciones que firma el(la) director (a) general del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar» o el que lo modifique o sustituya.

3. Consulta

Cuando la Constitución o la ley así lo ordenen deberán realizarse las consultas en ellas señaladas, caso en el cual el proyecto de resolución deberá acompañarse también de la constancia que acredite que se ha cumplido dicho trámite.

4. Archivo

Los antecedentes y memorias utilizados en la preparación de los proyectos deberán ser archivados, preferiblemente en archivo digital, por la Oficina Asesora Jurídica del ICBF o el Grupo Jurídico de cada regional 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.

Capítulo V

Herramientas de evaluación normativa

1. Concepto de norma

Para entender plenamente la estructura de la parte dispositiva y sus componentes, es esencial definir qué es una norma. Una norma es una disposición jurídica contenida en la parte dispositiva que regula conductas, crea derechos, impone obligaciones o establece prohibiciones.

Un ejemplo de norma es el «Artículo 7 de la Ley 1712 de 2014», que obliga a los sujetos obligados a publicar información específica. La Corte Constitucional la define como:

«La expresión formal de una regla jurídica que contiene un mandato, prohibición o autorización, dotada de fuerza obligatoria» (Sentencias C-069 de 1995 y C- 133 de 2012).

En la doctrina jurídica, Riccardo Guastini, en su obra *La interpretación jurídica*, introduce una distinción relevante para la técnica normativa: la diferencia entre disposición y norma. Según este autor:

«(...) La primera es el objeto de la interpretación, mientras que la segunda es el contenido de sentido de la disposición o el significado de la misma, es decir, la norma es el producto de la interpretación. El autor sostiene que la actividad interpretativa en el ámbito jurídico y por ende el enunciado interpretativo del derecho, vierte sobre disposiciones normativas y no sobre normas (...)»⁵⁰.

Guastini sostiene que toda interpretación jurídica implica necesariamente un proceso argumentativo, y que el enunciado interpretativo asigna significado a un texto jurídico o formulación normativa. En este sentido, mientras la disposición es el texto formal plasmado en el acto administrativo, la norma es el resultado de la actividad interpretativa que le otorga su alcance y sentido.

De igual forma, Scott Shapiro, en su obra *La legalidad*, concibe las normas dentro de la teoría de los planes, afirmando:

«La interpretación es la actividad mediante la cual se da un significado a un texto jurídico.

(...)

Ahora bien, la primera implicación para la interpretación que posee la teoría de los planes es bastante obvia. Si las normas jurídicas son planes, entonces la interpretación jurídica es interpretación de planes»⁵¹.

Tanto la visión de Guastini como la de Shapiro coinciden en que la norma no se limita al texto escrito, es el resultado de un proceso interpretativo y de su inserción en un sistema institucional que le otorga fuerza vinculante. Esto implica que la técnica normativa debe considerar no solo la correcta redacción de las disposiciones, sino también su contexto, su finalidad y la autoridad que las emite, para asegurar que el producto final de la norma cumpla su función reguladora.

Este segundo momento exige que la norma posea ciertas condiciones que garanticen su eficacia y legitimidad. Lon Luvois Fuller, a través de su teoría de la moral interna del derecho, identifica ocho requisitos denominados desideratas —generalidad, publicidad, irretroactividad, claridad, coherencia, posibilidad de cumplimiento, estabilidad y congruencia entre norma y aplicación— que son también las características fundamentales de toda

norma válida y aplicable (*The Morality of Law*, 1964). De esta manera, la norma no se limita a ser un texto, sino que debe estar diseñada y aplicada para orientar eficazmente la conducta de sus destinatarios.

2. Los dos momentos de la norma

El análisis de una norma puede abordarse desde dos momentos teóricos que evalúan su calidad y eficacia. El primer momento se enfoca en estructura lógica y formal, mientras que el segundo se centra en la moralidad interna del derecho.

A) El Momento de la Estructura y la Lógica Normativa (Según Georg Henrik Von Wright):

De acuerdo con Georg Henrik Von Wright, en su obra *Norm and Action* (1963), una prescripción normativa puede ser descompuesta en un conjunto de elementos estructurales que conforman su núcleo lógico, los cuales permiten analizar su función dentro del sistema normativo. Estos elementos son: el carácter (obligación, prohibición o permiso), el contenido (acción genérica), la condición de aplicación, la autoridad, el sujeto normativo, la ocasión, la promulgación y la sanción. Von Wright sostiene que «estos tres primeros elementos [carácter, contenido y condición de aplicación] constituyen el núcleo normativo de las prescripciones» y que su estudio sistemático «constituye el objeto de una lógica de normas»⁵².

⁵⁰ La interpretación jurídica en la obra de Riccardo Guastini, Pág. 315.

⁵¹ La interpretación y la malinterpretación en legalidad, Shapiro, S., Págs. 6,7.

⁵² *Norm and Action*, 1963, Pág. 87–96, 144.

Con base en esta estructura, desde la Oficina Asesora Jurídica del ICBF se propone el siguiente instrumento de verificación que permite revisar si un acto administrativo incorpora adecuadamente los elementos lógicos mínimos que configuran una norma válida y operativa:

Nro.	Característica de la norma	Descripción técnica (Según von wright)	Ejemplo aplicado
1	Carácter	Es el modo en que la norma prescribe alguna acción. Puede consistir en obligación, prohibición o permiso. ⁵³	Se prohíbe contratar personal con antecedentes penales por violencia sexual.
2	Contenido	Es la acción (comisión u omisión) respecto de la cual se dice que está prohibida, permitida o debida. Las normas se refieren siempre a acciones genéricas, no individuales. ⁵⁴	Presentar informe técnico trimestral (acción genérica obligatoria).
3	Condición de aplicación	Son las condiciones que deben darse para que el contenido de la norma sea debido, permitido o prohibido. pueden ser categóricas o hipotéticas. ⁵⁵	En caso de emergencia, activar el Comité Interno de Gestión del Riesgo.
4	Autoridad	Es el agente del cual emana la prescripción. Si es empírica, se trata de una norma positiva; si es supraempírica, de una norma teónoma. ⁵⁶	Dirección Regional del ICBF emite directriz mediante resolución.
5	Sujeto normativo	Es el individuo o conjunto de individuos a quienes está destinada la prescripción. ⁵⁷	Todos los operadores del servicio deben reportar novedades de atención.
6	Ocasión	Es la localización espaciotemporal en la que debe efectuarse la acción mandada por la norma. ⁵⁸	Durante los primeros cinco (5) días hábiles del mes deberá enviarse el informe financiero.
7	Promulgación	Consiste en la formulación lingüística de la norma por parte de la autoridad normativa para darla a conocer a sus destinatarios. ⁵⁹	Publicación en la web institucional o envío oficial del acto administrativo.
8	Sanción	Es la consecuencia por el incumplimiento de la prescripción, que busca asegurar su cumplimiento. ⁶⁰	Iniciar procesos sancionatorio ante incumplimiento del contrato.

Fuente: Oficina Jurídica ICBF.

B) El Momento de la moralidad interna de norma (Según Lon L. Fuller):

En su obra *The Morality of Law* (1964), Lon L. Fuller plantea que todo sistema jurídico requiere de una «moral interna del derecho», compuesta por ocho principios formales que aseguran la legalidad y legitimidad del ejercicio normativo. Estas condiciones, conocidas como desideratas, no se refieren al contenido material de las normas, sino a los requisitos estructurales y procedimentales que permiten que el derecho pueda cumplir su función de guiar la conducta. Según Fuller, «un sistema legal puede fracasar en su propósito⁶¹ no sólo por la injusticia de sus normas, sino también por defectos en su forma o modo de creación y aplicación».

En este sentido, la siguiente lista de verificación presenta dichas desideratas como criterios de evaluación técnica y jurídica aplicables a los actos administrativos que se pretenda expedir en el ICBF, con el fin de verificar su coherencia con los estándares mínimos de juridicidad.

53 Ibid., 87.

54 Ibid., 88.

55 Ibid., 90.

56 Ibid., 92.

57 Ibid., 93.

58 Ibid., 94.

59 Ibid., 95.

60 Ibid., 96.

61 *The Morality of Law*, 1964, Pág. 33-94.

No.	Desideratas	Descripción técnica (según fuller)	Ejemplo
1	Generalidad	Toda norma debe tener carácter general. «La exigencia de que el gobierno actúe a través de reglas generales constituye la primera exigencia del derecho» ⁶² .	«Todos los operadores deberán registrar asistencia diaria» es general; «El operador Juan Pérez deberá (...)» no lo es.
2	Publicidad	Las normas deben ser promulgadas y conocidas. «El derecho debe ser promulgado, o de otro modo no puede guiar la conducta» ⁶³ .	La resolución no publicada o no comunicada a los destinatarios no puede exigirse válidamente.
3	No retroactividad	Las normas deben aplicarse hacia el futuro. «Hacer que una ley actúe retroactivamente es repudiar en principio la idea de una regla» ⁶⁴ .	Sancionar a un operador por una conducta que no estaba prohibida al momento en que ocurrió.
4	Claridad	Las normas deben ser claras y comprensibles. «Una norma demasiado oscura o ambigua pierde su capacidad de guiar la conducta» ⁶⁵ .	Norma que dice «cumplir lo Pertinente» sin definir qué se entiende por «pertinente».
5	No contradicción	El sistema jurídico no debe contener normas mutuamente contradictorias. «Dos reglas contradictorias no pueden ser obedecidas al mismo tiempo» ⁶⁶ .	Un acto exige enviar informe en 3 días, otro en 5 para la misma obligación o mismo caso.
6	Posibilidad de cumplimiento	Las normas deben ser realizables en la práctica. «Una regla que exige lo imposible convierte al sistema en una farsa» ⁶⁷ .	Ordenar la carga de reportes en una plataforma que no ha sido habilitada o no existe.
7	Estabilidad	Las normas deben tener cierta continuidad en el tiempo. «Una legislación que cambia constantemente priva al derecho de su función orientadora» ⁶⁸ .	Modificar semanalmente los requisitos para el mismo trámite genera incertidumbre.
8	Congruencia entre norma y aplicación	Debe haber coherencia entre lo que dicen las normas y cómo se aplican por parte de la entidad. «Una desviación sistemática entre las reglas proclamadas y su administración equivale a negar el estado de derecho» ⁶⁹ .	Aplicar sanciones sin respetar el procedimiento previsto en el mismo acto administrativo.

Fuente: Oficina Asesora Jurídica ICBF.

Aunado a lo anterior, con el fin de ilustrar cómo una norma jurídica vigente puede ser analizada a partir de los elementos estructurales propuestos por Georg Henrik Von Wright en su teoría sobre la lógica deóntica, y cómo a su vez cumple con las desideratas planteadas por Lon L. Fuller, se ha seleccionado una disposición normativa, la cual establece la obligación de las autoridades de resolver de manera expresa y oportuna los asuntos sometidos a su conocimiento.

Este ejemplo permite observar cómo una norma real reúne las características propias de una prescripción normativa eficaz: posee un carácter obligatorio, un contenido claramente determinado, condiciones de aplicación definidas, una autoridad normativa legítima, destinatarios identificables, una ocasión para su cumplimiento, una promulgación formal y una sanción en caso de incumplimiento.

62 The Morality of Law, 1964, Pág. 46.

63 Ibid., 51.

64 Ibid., 51-52.

65 Ibid., 63-65.

66 Ibid., 65-66.

67 Ibid., 69-70.

68 Ibid., 79.

69 Ibid., 81-83.

Ejemplo aplicable: Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), que señala

«Artículo 3. Obligación de resolver.

«Las autoridades deberán resolver expresamente y en forma oportuna todos los asuntos que les sean propuestos en ejercicio de sus funciones».

Aplicación de las 8 desideratas de Fuller:

1. Generalidad: aplica a todas las autoridades administrativas.
2. Promulgación: fue publicada oficialmente en el Diario Oficial.
3. No retroactividad: aplica a actos futuros desde su vigencia.
4. Claridad: lenguaje directo. «Deberán resolver».
5. No contradicción: coherente con el principio de eficacia administrativa.
6. Posibilidad de cumplimiento: es un deber institucional razonable.
7. Estabilidad: vigente desde 2012, sin alteración sustancial.
8. Congruencia: su incumplimiento puede derivar en sanciones disciplinarias o nulidad por silencio administrativo.

Aplicación de las características Von Wright:

1. Obligación: la norma prescribe un deber «deberán resolver».
2. Contenido: resolver expresa y oportunamente asuntos administrativos.
3. Condición de aplicación: se aplica siempre que se presente un asunto dentro de la función de la autoridad.
4. Autoridad: emanada del Congreso mediante ley.
5. Sujeto normativo: las autoridades administrativas que ejercen funciones públicas.
6. Ocasión: en el ejercicio de sus funciones y durante el trámite de solicitudes o peticiones.
7. Promulgación: se dio mediante publicación en el Diario Oficial Nro. 47.956 el 18 de enero de 2011.
8. Sanción: puede generarse silencio administrativo, nulidad de actuaciones, o sanción disciplinaria.

Se concluye que la aplicación conjunta de las teorías de Von Wright y Fuller demuestra que una norma solo puede considerarse válida y eficaz cuando, por un lado, tiene una estructura lógica clara que defina su obligación, contenido, condiciones de aplicación, autoridad, destinatarios, ocasión, promulgación y sanción, y, por otro, cumple con las condiciones de juridicidad que plantea Fuller: generalidad, publicidad, no retroactividad, claridad, coherencia, posibilidad de cumplimiento, estabilidad y congruencia. Esta doble mirada asegura que la norma no sea únicamente un texto formal, sino una disposición operativa, legítima y capaz de garantizar seguridad jurídica y eficacia administrativa.

Capítulo VI

Bibliografía

1. Constitución Política de Colombia.
2. Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-044 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.
3. Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-133 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
4. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia SU-072 de 2018, M.P. Dr. José Fernando Reyes Cuartas.
5. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-542 de 2005. M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.
6. Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-069 de 1995. M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.
7. Corte Constitucional. Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-502 de 2002. M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett.
8. Ley de Transparencia. Ley 1712 de 2014. Manual de la Política de Mejora Normativa. DNP. Abril 2023.
9. Ley 1437 de 2011, numerales 8 y 9 del artículo 3.
10. Decreto Nacional 1081 de 2015, artículo 2.1.2.1.2, 2.1.2.1.3, 2.1.2.1.5. y ss.
11. Decreto 1609 de 2015 y su Anexo 1 Manual para la elaboración de textos normativos.

12. Departamento Nacional de Planeación. 2015. Guía de Lenguaje Claro para Servidores Públicos de Colombia. Consultado el 16 de febrero de 2024. Disponible el siguiente link: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Programa%20Nacional%20del%20Servicio%20al%20Ciudadano/GUIA%20DEL%20LENGUAJE%20CLARO.pdf>
13. En atención a lo establecido en el Manual de Identidad Visual del ICBF. Versión junio de 2024.
14. Glosario Suin Juriscol.
15. Diccionario de la Real Academia Española, <http://www.rae.es/>
16. Manual de Técnica Normativa Distrital.
17. Libro The Morality of Law, 1964; Lon Luvois Fuller.
18. Libro Norm and Action, 1963; Georg Henrik von Wright.
19. Cartilla Nro.3 De redacción normativa y de disposiciones jurídicas de la rama ejecutiva del poder público en Colombia.
20. Manual de la Política de Mejora Normativa. DNP. Abril 2023.
21. Libro El imperio de la Ley, Francisco Javier Laporta. Edición digital a partir de Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho. núm. 15-16, vol. I (1994), pp. 133-145: <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc2r447>
22. La interpretación jurídica, obra de Riccardo Guastini por María Concepción Gimeno, Universidad de León (España).
23. Scott J. Shapiro, Legalidad, Harvard University Press, (2011).
24. Alexy, R. (1989). Teoría de la argumentación jurídica: Centro de Estudios Constitucionales.
25. MacCormick, N. (2005). Rhetoric and the Rule of Law: A Theory of Legal Reasoning. Oxford: Oxford University Press.
26. Curso de argumentación jurídica (2013) Manuel Atienza Rodríguez.



LÍNEA DE
ATENCIÓN A
NIÑOS, NIÑAS
Y ADOLESCENTES
PROTECCIÓN · EMERGENCIA · ORIENTACIÓN

Línea gratuita nacional ICBF:
01 8000 91 80 80
www.icbf.gov.co

