



## **CARTILLA No. 2 DE REDACCIÓN NORMATIVA Y DE DISPOSICIONES JURÍDICAS DE LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO EN COLOMBIA**

Requisitos de la redacción de Disposiciones jurídicas



La justicia  
es de todos

Minjusticia

**WILSON RUIZ OREJUELA**  
Ministro de Justicia y del Derecho

**FRANCISCO JOSÉ CHAUX DONADO**  
Viceministro de Promoción de la Justicia

**FREDY MURILLO ORREGO**  
Director de Desarrollo del Derecho y del  
Ordenamiento Jurídico

**Equipo de Calidad Normativa - Dirección de Desarrollo del  
Derecho y del Ordenamiento Jurídico:**

Pablo Ernesto Medrano Moreno  
Carlos Mario Mejía Olarte  
Ricardo David Zambrano Erazo  
Carlos Alberto Unigarro Paz  
Lilian Mora Noguera

## 1. Las disposiciones jurídicas se redactarán teniendo en cuenta el tipo de normativa a la que se integrará.

Los distintos tipos de normativa que puede expedir de forma ordinaria o extraordinaria la Rama Ejecutiva del Poder Público tienen unas características y elementos particulares definidos y estandarizados en la Constitución y la Ley, los cuales deben ser tenidos en cuenta por el redactor normativo.

La redacción, dentro de los diferentes tipos de cuerpos normativos, varía conforme se trate de sus consideraciones o de la parte dispositiva.

### **a. Características básicas de la redacción de acuerdo con el tipo de norma. El redactor de textos normativos y disposiciones jurídicas debe tener en cuenta las siguientes reglas básicas:**

- Los reglamentos técnicos. Tienen que redactarse de manera que sus destinatarios tengan plena claridad acerca de los derechos y obligaciones que se desprenden de ellos, en razón de la especificidad de la materia, la precisión técnica o científica de esta; así como el mayor grado de desagregación o complementación, en razón proporcional al desarrollo de la disposición que le sirve de base o fundamento.
- Las Directivas Presidenciales. Tienen como destinatarios a la Administración Pública Nacional: los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Establecimientos Públicos y demás entes y organismos de la Rama Ejecutiva del Poder del nivel nacional, así como a los servidores públicos.
- Deben formularse de forma menos detallada estableciendo lineamientos e instrucciones administrativas generales, para que los Ministros, Directores de Departamentos Administrativos, Superintendentes y en general los Gerentes Públicos de la APN, cuenten con el suficiente margen de acción, en el marco de sus funciones, para su implementación en las Entidades, Organismos y Dependencias a su cargo.

Sí la parte dispositiva de un proyecto de Directiva Presidencial contiene un alto grado de detalle que limita el margen de acción para su implementación y cumplimiento por parte de los gerentes públicos de la Rama Ejecutiva a quienes está dirigida, deberá reformularse para que adopte las formas propias de un reglamento técnico.

- Los actos administrativos de carácter general y abstracto. Se redactarán en función de sus destinatarios y cumpliendo los requisitos esenciales que establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como los que fije la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en esa materia.

**b. Uso de los verbos. La elección de los verbos rectores que se usarán en la redacción de las disposiciones jurídicas así como los tiempos en que se conjuguen, debe tener coherencia con el tipo de normativa a las que se integrarán, con su objeto y su finalidad o efectos concretos que se espera producirá.**

Una disposición jurídica o redacción normativa está compuesta generalmente por la descripción de un presupuesto fáctico o normativo, seguido de la descripción de la consecuencia jurídica que se desprende de dicho presupuesto. Por ello la selección y uso del verbo adecuado en cada caso es fundamental para que la disposición en que se ubica tenga la posibilidad de ser efectiva y cumplir su finalidad.

Los verbos usados en la redacción de las distintas disposiciones deben guardar coherencia lógica con los verbos usados en las consideraciones que motivan la producción normativa, así como coherencia sistémica con las demás disposiciones que integren la parte dispositiva de la normativa que se produce.

Los verbos que buscan establecer que la acción que describen se materializará como consecuencia del efecto normativo de la aplicación o cumplimiento de la disposición en que se ubican, se redactarán en futuro de indicativo, dando por real la ejecución de la acción significada por estos.

## 2. Redacción en función de los destinatarios

En la redacción de las disposiciones jurídicas siempre se tendrá en cuenta quiénes serán sus destinatarios, y su texto deberá orientarse a que éstos puedan conocer inequívocamente sus derechos y obligaciones. También se debe tener en cuenta los operadores jurídicos o administrativos que serán los encargados de aplicar lo establecido en la disposición.

Existen distintas categorías de destinatarios, que van desde la población en general a los técnicos y especialistas en materias determinadas.

**a** Adecuación de la redacción en función de los usuarios. En la redacción de disposiciones jurídicas debe buscarse que el lenguaje y el estilo resulte adecuado para facilitar su comprensión, especialmente por aquellos respecto de quienes recaerán sus efectos de forma más directa.

**b** Identificación de los usuarios de la normativa. El redactor de normativa y disposiciones jurídicas debe identificar a qué categoría de usuarios y destinatarios está dirigido cada instrumento o disposición que redacta, para así adaptar el lenguaje que usará en la fase previa de producción de borradores, en la memoria justificativa, en el concepto técnico, en el análisis de impacto normativo e incluso en la exposición de motivos de los proyectos de ley y de actos legislativos de iniciativa gubernamental que se vayan a radicar ante el Congreso de la República.

**c** Identificación de los operadores que aplicarán la normativa. La aplicación de la normativa y de las disposiciones jurídicas supone la intervención de diversos funcionarios y servidores públicos de diversos niveles dentro de la estructura del Estado. Por ello, en su proceso de redacción, se deben incluir de forma clara y concreta las prescripciones técnicas y procedimentales necesarias para orientar su aplicación por parte de los técnicos, servidores públicos y funcionarios especializados, especialmente las de aquellos cuyo marco funcional se ve afectado de forma directa o necesaria.

### 3. Concisión de la redacción normativa – el arte de la simplicidad y la claridad

Las disposiciones jurídicas se formularán de manera concisa. **Deben evitarse artículos muy largos, frases muy extensas, textos innecesariamente complejos o complicados y el abuso de abreviaturas y siglas. En lo posible debe haber una sola disposición o redacción normativa por cada inciso de un artículo para facilitar su lectura, interpretación y aplicación.** Las distintas disposiciones que integran un mismo artículo deben tener relación directa y necesaria con el objeto y la finalidad específica de éste.

Las frases que integran una disposición deben limitarse a la expresión de una única idea normativa. El texto normativo de los artículos debe tener subdivisiones en incisos que hagan fácilmente comprensibles las disposiciones que lo integran. Debe haber una conexión lógica entre las distintas frases que integran un mismo párrafo o inciso. Se debe mantener la línea del argumento entre las frases, sin que su concisión implique terminaciones abruptas.

Los párrafos que conforman los incisos y parágrafos de las disposiciones normativas no deben tener una extensión mayor a 8 líneas. Los artículos que conforman un instrumento normativo no deben tener una extensión mayor a la estrictamente necesaria para desarrollar la idea o intención normativa que en el mismo se consagra.

En un solo artículo no se deben incluir todas las disposiciones que regularán diferentes asuntos de una misma materia. **Tampoco se deben incluir todas las disposiciones que guardan relación con un mismo asunto pero que tienen objetivos normativos específicos distintos dentro de la misma normativa.** Por esto, es preferible que se redacte un capítulo por cada asunto concreto que haga parte de la materia objeto de la normativa que se produce. Así entonces, cada capítulo estará integrado por uno o varios artículos cortos que abordarán cada uno de los objetivos normativos específicos que se relacionen necesariamente con el asunto abordado en el capítulo que integran.

El título de cada capítulo debe servir para determinar qué asunto específico de una materia es el que se regula en éste. Por su parte, el título de cada artículo debe servir para delimitar y concretar el objetivo normativo de éste de forma clara y concisa dentro de cada capítulo. Sólo así se logra que cada artículo sea corto, claro, conciso y se encuentre incluido en una estructura capitular que le de orden y comprensibilidad a la normativa, evitándose redacciones normativas densas y confusas que causen confusión y fatiga al lector; o incluso error en el intérprete que debe aplicarla.

**Siempre es preferible una normativa integrada por múltiples artículos cortos, claros y concretos, fácilmente entendibles, así sean muchos,** que una normativa integrada por pocos artículos interminables, densos y farragosos, en que se incluyan indiscriminadamente todas las disposiciones que regularan un asunto concreto de una materia específica. A mayor grado de simpleza y concisión de la redacción normativa de los artículos que integran una normativa, habrá menor riesgo de error interpretativo de su contenido normativo.



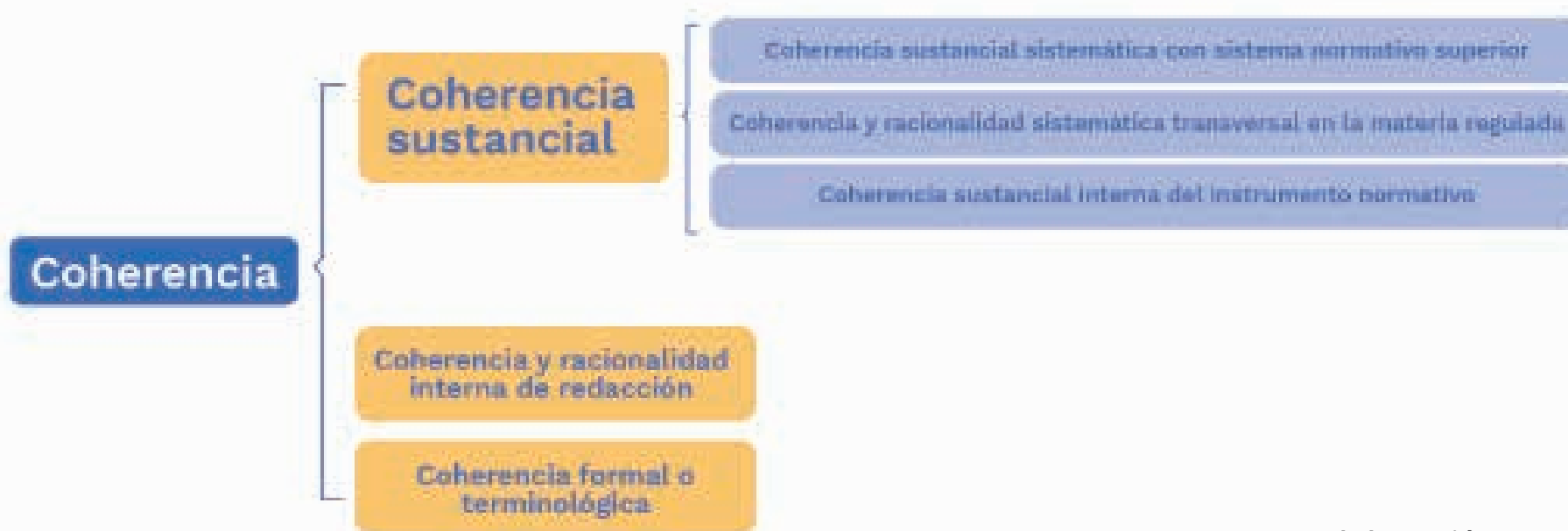
- a** Excepcionalidad de las cláusulas ilustrativas o ejemplarizantes. La inclusión de cláusulas ejemplarizantes o ilustrativas dentro del cuerpo de la normativa y que acompañe a las disposiciones que las integran debe ser excepcional, ya que no siempre hacen el texto más comprensible y, si no son exactas, pueden generar problemas de interpretación y aplicación, de restricción del alcance de disposiciones o de un sentido ambiguo (anfibalógico) o contrario al que se busca con la redacción normativa.
- b** Uso racional y limitado de abreviaturas. **El uso de abreviaturas debe ser medido y dosificarse en función de su comprensibilidad para los destinatarios potenciales.** Las abreviaturas empleadas deben resultar conocidas o su significado fácilmente aprehensible por parte de los destinatarios potenciales de la disposición jurídica que se construye. Cuando resulte necesario usar siglas y el significado de estas pueda resultar confuso o de difícil aprehensión, debe explicarse claramente su significado al inicio del instrumento o precediéndola cada vez que se use. Por ejemplo: Sistema Único de Información Normativa -SUIN-Juriscal-, Departamento Nacional de Estadística -DANE-, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República -DAPRE-.
- c** Ponderación entre la complejidad y la claridad. El redactor debe evitar el uso de frases abreviadas o elípticas, cuando la complejidad del asunto exige una explicación clara. Debe evitar el uso de frases muy complejas que contengan varios complementos, oraciones subordinadas o incisos. Así mismo, se debe velar por que exista una clara relación gramatical entre las distintas partes de cada frase y oración. Por ejemplo, no debe haber duda de si un adjetivo acompaña a un solo sustantivo o a varios. Es aconsejable utilizar la estructura Sujeto-Verbo-Predicado.



## 4. Coherencia sustancial

Se debe garantizar que todas las disposiciones jurídicas proyectadas o expedidas guarden plena coherencia sustancial frente al ordenamiento jurídico vigente. Dicha coherencia debe ser tanto sistémica como interna, como se explica a continuación...

**Gráfico No. 1. Coherencia de las disposiciones normativas**



*Fuente: elaboración propia.*

## 4.1 Coherencia sustancial sistemática con sistema normativo superior

La coherencia sustancial sistémica se refiere a la validez lógica que en conjunto deben tener las disposiciones jurídicas dentro del ordenamiento jurídico.

La redacción de los textos de las disposiciones jurídicas no debe propiciar que su interpretación y aplicación, judicial o administrativa, a los casos concretos, entre en contradicción con los valores, principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución o que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto; ni con la doctrina constitucional vigente, especialmente la que fija el contenido y alcance de los derechos fundamentales.

## 4.2. Coherencia y racionalidad sistémica transversal en la materia regulada

La redacción normativa debe tener coherencia, racionalidad y guardar armonía con la demás normativa que regula la misma materia, se encuentre vigente y no se tenga previsto derogar. Se debe evitar que la normativa que produzca genere contradicciones internas o antinomias en el ordenamiento jurídico.

**El redactor tiene el deber de hacer un análisis del contexto normativo, es decir, verificar, documentar y analizar, de forma puntual y exacta,** en los estudios previos y memorias justificativas de las que esté produciendo, los efectos concretos que estas generarán sobre la vigencia de otras disposiciones jurídicas preexistentes y vigentes del ordenamiento jurídico.

El uso de cláusulas derogatorias tácitas o que generen una afectación tácita e indeterminada de la vigencia de otras disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico tiene que evitarse siempre y de forma diligente, con el fin de fortalecer el principio constitucional de seguridad jurídica.

## 6. Coherencia sustancial interna del instrumento normativo

La coherencia sustancial interna de un instrumento normativo se refiere a la validez lógica sustancial que debe existir entre los diferentes contenidos normativos de las disposiciones que integran un mismo cuerpo o proyecto normativo. Se debe buscar que los efectos jurídicos sustanciales que surgirán de la aplicación concreta de las distintas disposiciones de un mismo instrumento normativo sean coherentes.

**No debe haber contradicciones o antinomias dentro de un mismo instrumento normativo o normativa.**

## 7. Coherencia y racionalidad interna de la redacción

El redactor debe velar por la coherencia, racionalidad y armonía interna de los textos de las disposiciones que integran la normativa que produce. Debe evitar que se generen aparentes o reales contradicciones internas en la redacción normativa por cuenta de una redacción ambigua que dé lugar a interpretaciones textuales contradictorias.

**a Racionalidad y especificidad en la redacción:** Las palabras y las frases que se usen en la redacción de la nueva disposición normativa deben limitarse a expresar una única idea de la forma más clara, sencilla, precisa y constitucionalmente admisible.

Si para desarrollar una idea o un propósito normativo específico en una disposición jurídica resulta necesario que su texto conste de más de una oración, éstas deben organizarse de forma tal que guardan un nexo lógico entre sí que permita entender claramente la idea que desarrolla.

El texto de la normativa que se produce debe dividirse y organizarse de forma lógica en libros, títulos, ca-

pítulos y secciones. A su vez, estos deben contener subdivisiones fácilmente asimilables, en función de la forma progresiva, lógica y racional en que debe desarrollarse y exponerse su contenido. Debe evitarse el uso de bloques de textos excesivamente densos o compactos.

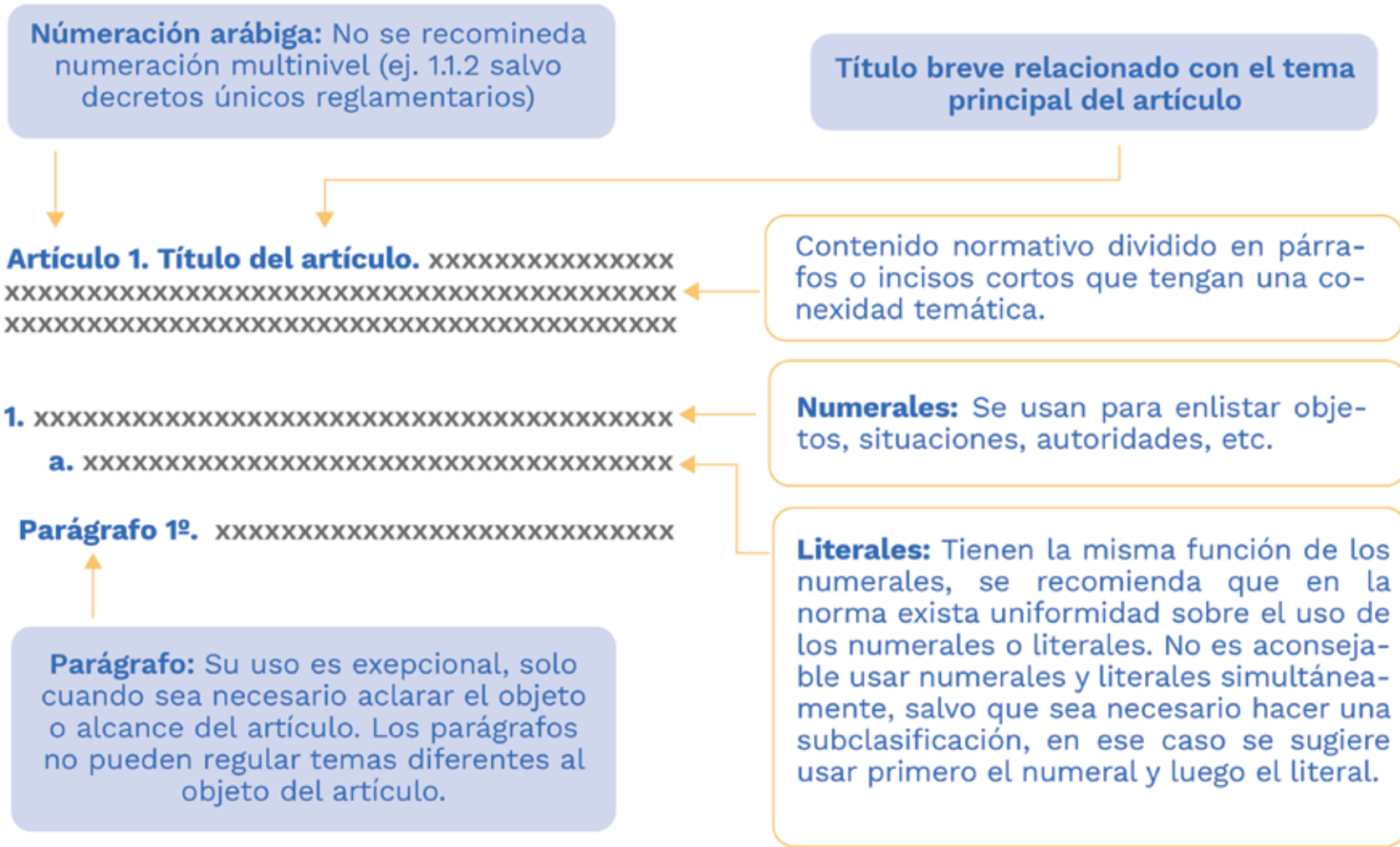
**b** **La estructura de cada artículo debe ser sencilla:** El redactor de la normativa y disposiciones jurídicas no debe agotar toda la materia objeto de la regulación que produce en un único artículo, cuando la regulación de tal materia no se puede concretar en una disposición normativa clara, corta, sencilla e inteligible.

Cada asunto específico que se regula sobre una materia determinada debe abordarse en disposiciones claramente identificables, cortas y sencillas, que se deberán organizar en artículos independientes dedicados a cada asunto específico de la materia regulada.

Los asuntos específicos de una misma materia que se regulen en varios artículos y que guarden una relación material, sustancial o procesal necesaria entre ellos, deben agruparse en una misma sección de la normativa que se elabora.

**c** **Estructuración flexible de los borradores.** El redactor buscará evitar dar a los borradores iniciales de los textos normativos una estructura demasiado rígida o compleja, teniendo en cuenta que dichos textos preliminares son un bosquejo que será objeto de comentarios, observaciones o correcciones que pueden llevar a que sea necesario elaborar nuevos borradores que incorporen diversas adiciones, modificaciones y precisiones, algunas de las cuales o incluso todas podrán ser incorporadas en la redacción final del texto.

**Gráfico No. 2. Ejemplo de la estructura de un artículo**



Fuente: elaboración propia.

## 8. Coherencia formal o terminológica.

Para facilitar la comprensión e interpretación de la normativa que se redacta, es necesario usar de forma coherente y consistente el lenguaje y la terminología que se incorpora al texto de ésta.

En la redacción normativa se mantendrá la coherencia terminológica entre la redacción de las disposiciones que integran un mismo instrumento normativo, y la de éstas con la de otras disposiciones sobre la misma materia que estén vigentes en el ordenamiento jurídico. Un texto con una adecuada coherencia formal o terminológica se caracteriza por:

**a) Uso estandarizado y homogéneo de los términos:** La coherencia formal o terminológica de las disposiciones jurídicas impone el uso estandarizado y homogéneo de los mismos términos para expresar los mismos conceptos. Igualmente exige que no se usen términos idénticos para expresar conceptos diferentes. Esto es válido para la redacción de todas las disposiciones jurídicas que integrarán una misma normativa, incluidos los anexos que vayan a hacer parte de la misma.

El redactor debe eliminar toda ambigüedad, contradicción o duda en cuanto al significado de los términos y conceptos que se recogen en los proyectos normativos. Debe utilizar de manera uniforme un mismo término para expresar una misma idea o concepto. Para expresar una idea o concepto diferente, debe usar otro término claramente diferenciable. Además, debe asegurarse que, en forma general, los términos utilizados en la redacción normativa tengan coherencia terminológica con el resto del ordenamiento jurídico vigente.

**b) Empleo de las palabras en su acepción común y usual:** El redactor debe emplear las palabras en su acepción común y usual, privilegiando el significado que se les da en español por la Real Academia Española de la Lengua.

Si una misma palabra en español común y usual tiene un sentido diferente en el lenguaje jurídico o en el lenguaje técnico, debe usarse de forma adecuada teniendo en cuenta la materia que se regula y quienes será sus destinatarios, para minimizar el riesgo de interpretaciones erróneas de su significado por parte de sus destinatarios y usuarios. En estos casos se debe evaluar si es posible usar otra palabra que exprese la misma idea y no genere ambigüedad sobre su significado.

**c) Definición previa de conceptos y términos susceptibles de interpretación múltiple:** El redactor puede definir el significado y alcance de los términos confusos que tenga que usar dentro del texto que produce, en un artículo de la normativa dedicado explicar el significado de éstos. Esto permite delimitar con precisión el significado y alcance de los términos confusos que se incorporan al texto de la normativa, minimizando los problemas de interpretación erradas de las disposiciones que la integran.

**d) Proscripción del uso de jerga innecesaria:** El redactor debe evitar siempre que sea posible y no resulte estrictamente necesario el uso de las jergas, términos de moda con significados caprichosos y locuciones latinas que se aparten de su sentido jurídico generalmente aceptado y conocido. El uso del lenguaje y las palabras en español se regirá por las reglas vigentes de la Real Academia Española.

## 9. Traducibilidad de la normativa.

En lo posible, los textos que conforman las disposiciones jurídicas deben redactarse con un lenguaje que sea susceptible de ser traducido por las autoridades competentes a las diversas lenguas y dialectos propios de los pueblos indígenas y grupos étnicos colombianos. **También deberán permitir su adaptación a medios de comunicación para las personas en situación de discapacidad.**

En la redacción de las disposiciones que integrarán una normativa se usarán oraciones, frases, términos y estructuras sintácticas simples, claras y concretas que faciliten su traducibilidad.





La justicia  
es de todos

Minjusticia



@minjusticiaco

[www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)