



Procedimiento para la creación o modificación estructural de trámites

VERSIÓN 2

OCTUBRE DE 2022

Dirección de Participación,
Transparencia y Servicio al Ciudadano



**Departamento Administrativo
de la Función Pública**

César Augusto Manrique Soacha

Director

Jesús Hernando Amado Abril

Subdirector

Lidoska Julia Dolores Peralta Prieto

Secretaria General

Jesús Hernando Amado Abril

Director de Gestión del Conocimiento (e)

Armando López Cortés

**Director de Participación, Transparencia
y Servicio al Ciudadano (e)**

Hugo Armando Pérez Ballesteros

**Director de Gestión y
Desempeño Institucional (e)**

Hugo Armando Pérez Ballesteros

Director de Desarrollo Organizacional

Francisco Camargo Salas

Director de Empleo Público

Armando López Cortés

Director de Jurídica

Luz Stella Patiño Jurado

Jefe de Oficina de Control Interno

Daniel Canal Franco

**Jefe Oficina Asesora de
Comunicaciones**

Jesús Hernando Amado Abril

Jefe Oficina Asesora de Planeación

Hilda Constanza Sánchez Castillo

**Jefe Oficina de Tecnología de la
Información y las Comunicaciones (e)**

Elaborado por:

Máryuri Castaño Canoas

Carolina Wilches Buitrago

Claudia Beatriz Ramírez Arenas

Dirección de Participación, Transparencia
y Servicio al Ciudadano

Revisado por:

Guiomar Adriana Vargas Tamayo*

Dirección de Participación, Transparencia
y Servicio al Ciudadano. **A la fecha ya no
se encuentra trabajando en la dirección.*

Brigitte Marcela Quintero Galeano

Dirección de Participación, Transparencia
y Servicio al Ciudadano

Elsa Yanuba Quiñones

Grupo de Análisis y Políticas

Dirección de Participación, Transparencia
y Servicio al Ciudadano

Revisión y corrección de estilo

Carolina Mogollón Delgado

Diagramación y diseño

Camilo Higuera Mozombite

Oficina Asesora de Comunicaciones

**Departamento Administrativo
de la Función Pública**

Carrera 6 n.º 12-62

Conmutador: (+57) 601 7395656 / 86

Fax: (+57) 601 7395657

Web: www.funcionpublica.gov.co

Correo electrónico:

eva@funcionpublica.gov.co

Bogotá, D.C., Colombia.

Tabla de contenido

Introducción	6
1. Contexto normativo	7
2. Oferta institucional del Estado	8
2.1. Trámite.....	9
2.2. Otros procedimientos administrativos (OPA).....	10
2.3. Consulta de acceso a información.....	10
2.4. Herramientas de la política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites.....	14
3. Creación o modificación estructural de los trámites	15
3.1. Paso 1. Identificación del sustento normativo.....	17
3.2. Paso 2. Articulación de las áreas responsables del trámite para sustentar la solicitud.....	18
3.3. Paso 3. Elaboración del acto administrativo.....	19
3.4. Paso 4. Elaboración de la manifestación de impacto regulatorio (MIR).....	20
3.5. Contenido de la manifestación de impacto regulatorio, en caso de una modificación estructural de un trámite.....	27
3.6. Paso 5. Consulta pública del proyecto de acto administrativo.....	29
3.7. Paso 6. Solicitud de concepto de aprobación o modificación estructural de trámites.....	30
Glosario	32

Anexos	34
Anexo 1. Asuntos que no son objeto de los lineamientos de la política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites	34
Referencias bibliográficas	36

Índice de figuras

FIGURA 1. Ciclo de vida de los trámites.....	15
FIGURA 2. Pasos para la creación o modificación estructural de trámites	16
FIGURA 3. Procedimiento para la adopción de nuevos trámites o la modificación estructural de trámites existentes.....	31

Índice de tablas

TABLA 1 Atributos de los trámites, opas y consultas de acceso a información pública	11
TABLA 2. Ejemplo de trámite	12
TABLA 3. Ejemplo de OPA.....	12
TABLA 4. Ejemplo de consulta de acceso a información pública	13

VERSIÓN	OBSERVACIÓN
VERSIÓN 1	Creación del documento
<i>Mayo 2019</i>	
VERSIÓN 2	
<i>Octubre 2022</i>	

1. Cambio de nombre, pasa de ser Protocolo para solicitar autorización de trámites (Versión 1, 2019) a Procedimiento para la creación o modificación estructural de trámites (Versión 2, 2022).
2. Incorporación de conceptos e información relacionada con conceptos y asuntos que nos son objeto de la política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites contenida en el documento Guía de conceptos básico del SUIT.
3. Actualización de la página legal.
4. Actualización, depuración e inclusión de contenidos, gráficas y tablas de todo el documento.

Introducción

La oferta institucional del Estado está representada por los trámites, los otros procedimientos administrativos (OPA) y los servicios de consulta de información que son establecidos por las entidades con el fin de lograr una adecuada interacción con la ciudadanía y los grupos de valor. Dicha oferta institucional requiere de unas orientaciones en términos de pasos a seguir para su implementación y operación; para ello, desde el Departamento Administrativo de la Función Pública presentamos el *Procedimiento para la creación o modificación estructural de trámites*¹ con los lineamientos jurídicos y técnicos que deben ser tenidos en cuenta por las entidades en el proceso de creación o modificación estructural de un trámite de acuerdo con la Resolución 455 de 2021.

Este documento está organizado en tres capítulos así: en el primero encontrará el contexto normativo y el ámbito de aplicación; en el segundo explicaremos qué es la oferta institucional del Estado, cómo está organizada y cuáles son sus características; dicho esto, en el tercero plantearemos los pasos a seguir para la creación o modificación estructural de trámites, en el que incluimos el procedimiento para solicitar el concepto de autorización a Función Pública, este detalla los aspectos que las entidades deben tener en cuenta para la elaboración de la manifestación de impacto regulatorio (MIR); finalmente, incluimos un breve glosario como apoyo conceptual a la comprensión del procedimiento en su conjunto.

1 Este documento reemplaza al Protocolo para solicitar la autorización de trámites Versión 1 (2019).

1. Contexto normativo

La política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites hace parte del modelo integrado de planeación y gestión (MIPG) y tiene como propósito facilitar a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos, el cumplimiento de sus obligaciones y el desarrollo de actividades comerciales o económicas de manera ágil y efectiva, es decir, reduciendo costos, tiempos, documentos, procesos y pasos en su interacción con el Estado; quien deberá permanentemente consultar y responder a las necesidades, expectativas e iniciativas de la ciudadanía. Esta política incluye todas aquellas actividades que las entidades públicas establecen con miras a simplificar, estandarizar, eliminar, optimizar, automatizar trámites y otros procedimientos administrativos, así como la implementación de consultas de acceso a la información pública.

Cabe señalar que los organismos, entidades, personas integrantes de la administración pública², las empresas de servicios públicos domiciliarios de cualquier orden y naturaleza y los particulares cuando cumplan funciones administrativas o públicas que estén autorizadas legalmente para establecer un trámite, deben someterlo a consideración del Departamento Administrativo de la Función Pública y agotar el procedimiento de aprobación de forma previa a su implementación; lo anterior, de conformidad con lo consagrado en el artículo 1 de la Ley 962 de 2005³, modificado por el artículo 39 del Decreto Ley 019 de 2012⁴, el artículo 3 del Decreto Ley 2106 de

2 En los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998.

3 Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.

4 Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

2019⁵ y la Resolución 455 de 2021⁶, las disposiciones de la Ley 2052 de 2020⁷ y del Decreto 088 de 2022⁸.

2. Oferta institucional del Estado

Existen cuatro escenarios de relacionamiento de la ciudadanía con el Estado: el primero de ellos es cuando hace una consulta de información pública; un segundo escenario cuando lleva a cabo algún trámite u otro procedimiento administrativo; el tercer escenario se asocia al momento en el que hace denuncias, interpone quejas, reclamos o exige cuentas y adelanta control social a la gestión y, finalmente aquel donde participa en la gestión, propone iniciativas que inciden en las políticas o los programas de la entidad. Estos escenarios se optimizan a través del servicio al ciudadano, que es transversal en todos los momentos de interacción con la ciudadanía.

Teniendo en cuenta lo anterior, en este capítulo nos centraremos en la optimización de la oferta institucional que entrega el Estado a la ciudadanía y explicaremos cuál es el rol del Departamento

-
- 5 Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.
 - 6 Por la cual se establecen lineamientos generales para la autorización de trámites creados por la ley, la modificación de los trámites existentes, el seguimiento a la política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites y se reglamenta el Artículo 25 de la ley 2052 de 2020.
 - 7 Por medio de la cual se establecen disposiciones transversales a la rama ejecutiva del nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y/o administrativas, en relación con la racionalización de trámites y se dictan otras disposiciones
 - 8 Por el cual se adiciona el Título 20 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Decreto 1078 de 2015, para reglamentar los artículos 3, 5 y 6 de la Ley 2052 de 2020, estableciendo los conceptos, lineamientos, plazos y condiciones para la digitalización y automatización de trámites y su realización en línea.

Administrativo de la Función Pública en la implementación de trámites, otros procedimientos administrativos (OPA) y consultas de acceso a información pública.

Consulte el Anexo 1. Asuntos que no son objeto de los lineamientos de la política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites.



[Asuntos que no son objeto de los lineamientos de la política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites.](#)

2.1. Trámite

Es el conjunto de requisitos, pasos, o acciones reguladas por el Estado, dentro de un proceso misional⁹ que deben efectuar la ciudadanía, usuarios(as) o grupos de interés ante una entidad u organismo de la administración pública, o particular que cumple funciones públicas o administrativas, para hacer efectivo un derecho, ejercer una actividad o cumplir con una obligación prevista o autorizada por la ley¹⁰.

9 Los procesos misionales son aquellos que contribuyen directamente al cumplimiento de los objetivos y a la razón de ser de la organización; su objetivo fundamental es entregar los productos o servicios que el cliente o usuario requiere para satisfacer sus necesidades. Estos procesos también se conocen como críticos o claves de la organización. Guía de rediseño institucional de entidades públicas, 2014, DAFP. Página 27.

10 Artículo 2.2.20.3 del Decreto Único reglamentario 1078 de 2015, adicionado por el Decreto 088 de 2022 y Artículo 3 de la Resolución 455 de 2021.

2.2. Otros procedimientos administrativos (OPA)

Es el conjunto de requisitos, pasos o acciones dentro de un proceso misional que determina una entidad u organismo de la administración pública, o particular que ejerce funciones administrativas, para permitir el acceso gratuito a la ciudadanía, usuarios(as) o grupos de interés a los beneficios derivados de programas o estrategias y cuya creación, adopción e implementación es potestativa de la entidad¹¹.

2.3. Consulta de acceso a información

Es la información contenida en bases de datos o repositorios digitales relacionadas a trámites u otros procedimientos administrativos (OPA) de los sujetos obligados a la cual puede acceder la ciudadanía de manera digital, inmediata y gratuita para el ejercicio de un derecho, una actividad u obligación, que puede ser accedida utilizando o no un mecanismo de autenticación según sea la tipología de la información que trate¹².

A continuación, encontrará una tabla con los atributos de los trámites, de otros procedimientos administrativos y de las consultas de acceso a la información. La adecuada interpretación de esos atributos permitirá que los destinatarios de este documento atiendan la obligación de depurar y garantizar la calidad de la información registrada en el SUIT, como lo señala el artículo 13 de la Resolución 455 de 2021, además, incluimos una tabla adicional con ejemplos para cada caso:

11 Artículo 2.2.20.3 del Decreto Único reglamentario 1078 de 2015, adicionado por el decreto 088 de 2022 y Artículo 3 de la Resolución 455 de 2021.

12 Artículo 3 de la Resolución 455 de 2021.

TABLA. 1 Atributos de los trámites, opas y consultas de acceso a información pública

Oferta	Atributos o características						
Trámites	Están creados o autorizados por la ley. ¹³	Están relacionados con procesos y funciones misionales.	Su resultado es un producto tangible o intangible.	Debe estar publicado en el SUIIT ¹⁴ .		En caso existir una tarifa asociada al trámite, esta deberá contar con soporte legal (principio de reserva legal).	Función Pública aprueba su implementación.
Otro procedimiento administrativo (OPA)	No está expresamente establecido en la ley. Hace parte de programas o estrategias voluntarias de la entidad que generan un valor agregado a su oferta pública; es decir, las entidades pueden crearlo, adoptarlo o finalizarlo en cualquier momento.	Están asociados a un proceso misional de la entidad.	El procedimiento que debe adelantar la ciudadanía para acceder al OPA puede estar reglamentado mediante acto administrativo.	Puede estar publicado en el SUIIT.	Los OPA no son consultas de acceso a información.	No tiene costo o una tarifa asociada pues no existe una ley que lo cree o una norma que faculte a la entidad para implementarlo. Si tiene costo y sustento legal es un trámite y si no tiene sustento legal para su creación, ni para su cobro debe ser eliminado por no estar autorizado.	Función Pública NO aprueba su implementación.
Consulta de acceso a la información	Está asociada a un trámite u otro procedimiento administrativo.	Se puede acceder a la información, sin que implique un conjunto de pasos y/o requisitos, cumpliendo con las exigencias de autenticación solicitadas.	Deberá estar consolidada en bases de datos o repositorios digitales y el resultado debe ser en tiempo real y deberá incluir el registro de la hora y la fecha en la que fue realizada.	Puede estar publicado en el SUIIT.	Las consultas de acceso a información no son OPA.	Debe estar habilitado para ser realizado por medios digitales y 100% en línea y estar disponible permanentemente y sin interrupciones.	Función Pública NO aprueba su implementación.

13 Principio de reserva legal contenido en el numeral 1, del artículo 1, de la Ley 962 de 2005 "1. Reserva legal de permisos, licencias o requisitos. Para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones, únicamente podrán exigirse las autorizaciones, requisitos o permisos que estén previstos taxativamente en la ley o se encuentren autorizados expresamente por esta. En tales casos las autoridades públicas no podrán exigir certificaciones, conceptos o constancias. Las autoridades públicas no podrán establecer trámites, requisitos o permisos para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones, salvo que se encuentren expresamente autorizados por la ley; ni tampoco podrán solicitar la presentación de documentos de competencia de otras autoridades".

Cuando un trámite está creado directamente por la ley y esta contempla todas las condiciones de modo, tiempo y lugar, la entidad que lo tiene a cargo únicamente tendrá que implementarlo. Ahora bien, cuando la ley autoriza la creación a una entidad u organismo, esta deberá adoptarlo mediante el acto administrativo correspondiente.

14 Artículo 40 del Decreto 019 de 2012 "INFORMACIÓN Y PUBLICIDAD. Sin perjuicio de las exigencias generales de publicidad de los actos administrativos, para que un trámite o requisito sea oponible y exigible al particular, deberá encontrarse inscrito en el Sistema Único de Información de Trámites y Procedimientos -SUIIT- del Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad que verificará que el mismo cuente con el respectivo soporte legal. El contenido de la información que se publica en el SUIIT es responsabilidad de cada una de las entidades públicas, las cuales tendrán la obligación de actualizarla dentro de los tres (3) días siguientes a cualquier variación.

A continuación encontrará un ejemplo de trámite, uno de otro proceso administrativo y uno de consulta de acceso a información pública:

TABLA 2. Ejemplo de trámite

Trámite: Pasaporte electrónico Entidad: Ministerio de Relaciones Exteriores					
¿Fue creado por ley?	¿Pertenece a un proceso misional?	¿Quién presenta la solicitud ante la entidad pública?	¿Tiene costo o una tarifa asociada?	¿Cuál es el resultado que se obtiene?	¿Está publicado en el SUI?
Sí, en los estatutos del Ministerio de Relaciones Exteriores se establece la función de expedir el pasaporte. En el artículo 1 del Decreto 1514 del 16 de julio de 2012 se define el pasaporte como el documento de viaje que identifica a los colombianos en el exterior (actualmente artículo 2.2.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores.	Sí, la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores tiene la atribución de dirigir y coordinar la expedición de pasaportes y visas, expedir los pasaportes diplomáticos y oficiales e instruir y supervisar a las entidades que el Ministerio determine en el proceso de expedición de pasaportes, apostilla y legalización de documentos (...).	El pasaporte electrónico debe ser solicitado por personas naturales de ciudadanía colombiana que sean mayores de edad y presenten la respectiva cédula de ciudadanía vigente. Para los menores de edad la solicitud debe realizarla uno de los padres, el representante legal o un apoderado debidamente identificado.	Sí	El resultado del trámite es el pasaporte electrónico (ejecutivo u ordinario) que identifica a los colombianos en el exterior.	Sí, el Ministerio de Relaciones Exteriores inscribió y publicó el trámite con el código 7601.

TABLA 3. Ejemplo de OPA

Otro procedimiento administrativo (OPA): Alojamiento y alimentación en los albergues de paso contratados por el Instituto Nacional de Cancerología para la atención integral, adherencia y continuidad a los tratamientos de sus pacientes. Entidad: Instituto Nacional de Cancerología, empresa social del Estado.					
¿Es un programa o estrategia potestativa de la entidad para genera beneficios a los usuarios?	¿Está asociado a un proceso misional de la entidad?	¿Cómo accede la ciudadanía al OPA?	¿Tiene costo o una tarifa asociada?	¿Cuál es el resultado que se obtiene?	¿Está publicado en el SUI?
Sí, fue creado con el fin de brindar a los pacientes el alojamiento y alimentación para permitirles acceder de forma oportuna y continua a los tratamientos para su enfermedad, sin que se vean obligados a abandonarlos por carencia de medios económicos y logísticos para su sostenimiento durante su estadía en Bogotá, logrando, de paso, la adherencia a los mismos.	Si, está relacionado con su proceso de contar con unidades funcionales de tratamiento, para la atención médica de pacientes con cáncer.	Los pacientes interesados en recibir este servicio deben asistir a la entrevista con la trabajadora social sin cita previa y tener en cuenta que el paciente debe ser autosuficiente, posteriormente y cumplido todos los requisitos, recibir la carta de autorización y aprobación de la solicitud y finalmente acudir al albergue asignado en la carta de autorización.	No, es gratuito.	Servicio de alojamiento y alimentación en los albergues de paso contratados por el Instituto Nacional de Cancerología.	Sí

TABLA 4. Ejemplo de consulta de acceso a información pública

Consulta de acceso a la información: Consulta certificado de antecedentes fiscales Entidad: Contraloría General de la República					
¿La información está asociada a un trámite u otro procedimiento administrativo de la entidad?	¿Cómo accede la ciudadanía a la información?	¿Tiene costo o una tarifa asociada?	¿Cuál es el resultado que se obtiene?	¿Es información está consolidada en bases de datos o repositorios digitales?	¿Está publicado en el SUI?
<p>Sí, esta consulta responde a lo que establece el artículo 60 de la Ley 610 de 2000, donde la Contraloría General de la República es responsable de publicar trimestralmente el Boletín de responsabilidades fiscales, que contendrá los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él.</p>	<p>Ingresando a la página de la entidad: www.contraloriagen.gov.co, en la sección Control Fiscal del menú principal. Allí, se debe seleccionar la opción Responsabilidad Fiscal y posteriormente, Certificado de Antecedentes Fiscales. Posteriormente, se deben registrar los campos requeridos. El servicio de consulta está habilitado para realizarse 100% en línea.</p>	<p>No, es gratuito.</p>	<p>El sistema genera un documento PDF con el resultado, inmediatamente se ingresan los campos requeridos para la consulta. Este resultado se obtiene tiempo real e incluye el registro de la hora y la fecha en la que fue realizada.</p>	<p>Sí, esta información es consolidada por la entidad para conformar el Boletín de responsables fiscales, según lo establece el artículo 60 de la Ley 610 de 2000.</p>	<p>No, se puede acceder a la consulta a través del sitio web de la Contraloría General de la República.</p>

Adicionalmente, existen los trámites modelo, estos son trámites cuya estandarización¹⁵ está a cargo de una entidad del orden nacional y debe ser implementado por diferentes entidades del orden territorial de conformidad con los lineamientos establecidos en la definición de estandarización de trámites. (*Ver definición de estandarización de trámites en el Glosario*).

2.4. Herramientas de la política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites

Para ampliar los conceptos que se han desarrollado en materia de trámites el Departamento Administrativo de la Función Pública pone a disposición las siguientes herramientas:

- [Guía metodológica para la estandarización de trámites y formularios a través de ejercicios de participación ciudadana.](#)
- [Guía metodológica para la racionalización de trámites - Versión 1.](#)
- [Metodología para la identificación de trámites relacionados con la reactivación económica y social.](#)
- [Herramienta de medición de experiencia ciudadana.](#)
- [Protocolo para la identificación de riesgos de corrupción asociados a la prestación de trámites y servicios de la guía para la administración de los riesgos de gestión, corrupción y seguridad digital y el diseño de controles en entidades públicas.](#)

15 EL artículo 5 del decreto ley 2106 de 2019, establece: "La estandarización se hará a través de formularios únicos y trámites modelo o tipo, los cuales serán de obligatoria implementación por parte de las autoridades responsables de la ejecución de los trámites. Los trámites que no cumplan con esta condición serán devueltos para hacer los ajustes pertinentes.

3. Creación o modificación estructural de los trámites

Antes de abordar el tema central de este apartado, cabe señalar que el ciclo de vida de los trámites consta de cuatro fases:

FIGURA 1. Ciclo de vida de los trámites

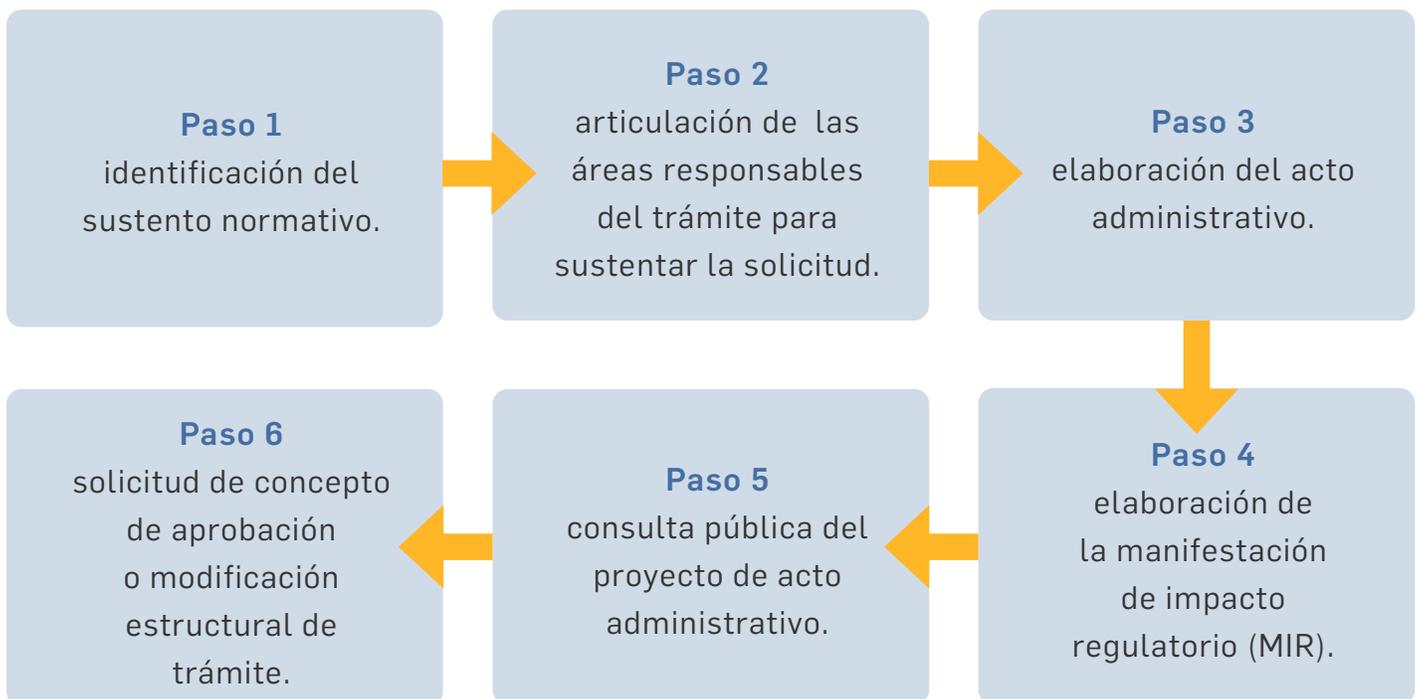


1. **Creación/modificación estructural**, es la fase en la cual se hace necesario establecer un nuevo trámite o modificar sus condiciones en cuanto aumento de tiempo, inclusión de nuevos requisitos, reducción de la vigencia de los documentos o productos del trámite o por traslado de competencias a otra entidad, en estos dos casos se deberá contar con el concepto de aprobación previa por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública.
2. **Difusión**, en esta fase se hace necesario la publicación de la información del trámite en el SUI (sistema único de información de trámites) para generar certidumbre sobre: requisitos, documentos, pasos, costos, tiempo y normas aplicables.

3. **Racionalización y mejora**, en esta fase las entidades, a partir de insumos recibidos por parte de la ciudadanía, formulan e implementan actividades para reducir costos, tiempos, documentos, pasos y presencialidades, eliminar trámites y así mejorar su calidad de vida.
4. **Seguimiento y evaluación**, finalmente, esta fase consiste en cuantificar el impacto de las acciones de simplificación implementadas, evaluar la experiencia ciudadana en la realización del trámite y la divulgación de los resultados a la ciudadanía para generar apropiación.

En este capítulo nos enfocaremos en la primera fase; de modo que presentaremos los pasos a seguir para la creación o modificación estructural de trámites, así como el procedimiento para solicitar el concepto de autorización de creación del trámite o modificación estructural al Departamento Administrativo de la Función Pública, como lo establece con la Resolución 455 de 2021.

FIGURA 2. Pasos para la creación o modificación estructural de trámites



3.1. Paso 1. Identificación del sustento normativo

Hace referencia a la identificación de la ley y todos los desarrollos normativos relacionados que crean o autorizan la creación del trámite. Para esto, la entidad debe:

- a. Analizar jurídicamente el marco legal de forma integral y estudiar la evolución de las normas y sus antecedentes hasta que se determine claramente cuál es la norma de Ley que dio origen al trámite que se analiza, así como los artículos que autorizan su creación y reglamentan su implementación.
- b. Identificar las normas que ya están derogadas y los cambios posteriores que se han producido sobre ellas y las facultades que otorgaba. Para ello, puede consultarse, entre otros, la información sobre depuración normativa en el Sistema Único de Depuración Normativa (SUIN) del Ministerio de Justicia.

La regla general es que todo trámite es creado por la ley, sin embargo, pueden presentarse dos escenarios: i) que la ley que lo crea determine de forma expresa las condiciones de tiempo, modo y lugar en el que debe accederse al mismo, en este caso, la entidad debe implementarlo en tales condiciones; ii) que la ley faculte a una entidad para su establecimiento o reglamentación, en cuyo caso, la entidad responsable deberá expedir el acto administrativo que defina integralmente las condiciones de tiempo, modo y lugar.

En todo caso, las normas que reglamentan el trámite deben establecer claramente los requisitos, condiciones, pasos y demás circunstancias que deba conocer la ciudadanía, usuario o grupo de interés para realizarlo. Adicionalmente, resulta de especial relevancia que la reglamentación se redacte en lenguaje claro¹⁶.

16 Ley 2052 de 2022. Artículo 28. Lenguaje Claro. Circular 100-010-2021. Directrices para fortalecer la implementación de lenguaje claro. Guía de lenguaje claro para servidores públicos de Colombia. Bogotá D.C. DNP. Departamento Nacional de Planeación. (2015).



Tenga en cuenta

Los trámites creados antes de la Ley 962 de 2005 no requieren seguir el procedimiento de autorización, salvo que deban ser reglamentados o sean objeto de una modificación estructural.

3.2. Paso 2. Articulación de las áreas responsables del trámite para sustentar la solicitud

El área misional directamente responsable del trámite dentro de la organización debe estar articulada con el área de planeación o quien haga sus veces, así como con la oficina jurídica, de manera que se pueda analizar y justificar en forma integral el marco legal, la necesidad técnica, los pasos y los beneficios del trámite para el usuario.

Esta articulación de áreas permitirá analizar el proceso misional asociado al trámite y su necesidad técnica, además de la elaboración de la justificación correspondiente con todos los temas que deben incluirse en la manifestación de impacto regulatorio (MIR).

La solicitud del concepto de aprobación para la autorización de nuevos trámites o para su modificación estructural, el proceso de elaboración de la MIR y el acto administrativo deben llevarse a cabo de forma concertada y sustentado en el análisis técnico¹⁷ por parte de las áreas misionales que implementan el trámite, el área de planeación o quien haga las veces como administrador de trámites, el área jurídica, la secretaría general y demás áreas interesadas en el tema regulado.

¹⁷ Para este análisis la entidad puede consultar: la Guía metodológica de análisis de impacto normativo del DNP, vigente.

3.3. Paso 3. Elaboración del acto administrativo

Cuando las entidades cabezas del sector presenten la solicitud para la autorización de trámites de otras entidades del sector, dadas sus facultades reguladoras, deberán asegurar la articulación con las entidades adscritas o vinculadas que lo deben implementar con el fin de armonizar actividades, alcances, clarificar las responsabilidades y evitar reprocesos en su diseño. Por otro lado, cuando la entidad que presenta la solicitud no es cabeza de sector, deberá coordinar la reglamentación con su entidad cabeza de sector.

Cuando en la elaboración y estructuración del proyecto de acto normativo intervienen diferentes ministerios, departamentos administrativos y entidades, es necesario que se lleven a cabo reuniones de coordinación y análisis conjunto para la discusión y conciliación del texto del proyecto normativo, esto debe ser liderado por la entidad que reglamenta el trámite antes de presentar la solicitud a Función Pública.



Herramienta: Ejemplo de acto administrativo que reglamenta el trámite

[Resolución 6888 de 2021 del Ministerio de Relaciones Exteriores. Por la cual se regulan las disposiciones, referentes a los pasaportes y al documento de viaje colombiano y se deroga la Resolución 3059 del 29 de diciembre de 2020 y la Resolución 656 del 17](#)

3.4. Paso 4. Elaboración de la manifestación de impacto regulatorio (MIR)

Toda regulación que cree o modifique estructuralmente un trámite debe estar plenamente sustentada. Para ello, la entidad debe efectuar un proceso de análisis técnico y jurídico que le permita contar con información valiosa para entender la necesidad de crear o modificar estructuralmente el trámite y cuáles son los beneficios que le generan a los usuarios y grupos de valor.

Al respecto, el Decreto 1083 de 2015 señala en su artículo 2.2.24.2 que las entidades públicas autorizadas legalmente para establecer un trámite deberán presentar la solicitud a consideración del Departamento Administrativo de la Función Pública, junto con la manifestación del impacto regulatorio antes de su adopción, esto consiste en:

- a. Describir el trámite y justificar su creación desde el punto de vista legal, como lo señala en el numeral 7.1. Justificación del artículo 7 de la resolución 455 de 2021.
- b. Efectuar una propuesta de diseño del proceso del trámite, como lo señala en el numeral 7.3. Eficiencia del artículo 7 de la resolución 455 de 2021.
- c. Señalar los beneficios para la entidad y para los usuarios al efectuar el trámite, como lo señala en el numeral 7.2. Eficacia del artículo 7 de la resolución 455 de 2021.
- d. Precisar la carencia de medidas alternativas de menor costo y mayor eficiencia y el impacto presupuestal en la entidad, como lo señala en el numeral 7.5. Costos de implementación del artículo 7 de la resolución 455 de 2021.

- e. Acreditar los costos de su implementación para los obligados a cumplirlo y los recursos presupuestales y administrativos necesarios para su aplicación, como lo señalan los numerales 7.4. Costos de implementación y 7.5. Recursos presupuestales y administrativos del artículo 7 de la resolución 455 de 2021.

En resumen, la manifestación del impacto regulatorio (MIR) es un documento que deberá contener información detallada sobre los siguientes temas: justificación, eficacia, eficiencia, costos de implementación y recursos presupuestales y administrativos, según se describe en el Anexo 1. Resolución 455 de 2021, que se incluye a continuación:



Herramientas

Anexo 1 Resolución 455 de 2021, plantilla de la MIR, plantilla PPT como insumo para facilitar la elaboración de la MIR y ejemplo de MIR.

[ANEXO 1 resolución 455 de 2021 MIR, plantilla en word para la presentación de la MIR.](#)

[Plantilla de diapositivas sugerida como insumo para la construcción de la MIR.](#)

[Ejemplo de MIR.](#)

A continuación, se detalla la información básica que debe incluir en cada apartado de la MIR para sustentar la solicitud de autorización de creación de un nuevo trámite o de modificación estructural.

a. **Justificación**

Indique la pertinencia de la adopción del trámite y la disposición legal que lo crea, así como la norma que otorga las facultades para adoptarlo y las demás disposiciones que lo han reglamentado. Deben incluirse los artículos, numerales o literales que lo soportan, para lo cual se debe revisar, según su vigencia, cada una de las normas que respaldan el trámite

La pertinencia de la adopción o modificación estructural de un trámite puede justificarse a partir del análisis de, al menos, las etapas: 1. Problema, 2. Objetivos, y 3. Alternativas que están contempladas en la *Guía metodológica para la elaboración del análisis de impacto normativo (AIN)* (versión 2.0) o la que se encuentre vigente.

La justificación de la pertinencia se puede elaborar a partir de la información del análisis de impacto normativo (AIN) y de la memoria justificativa establecida en el artículo 2.1.2.1.6 del Decreto 1081 de 2015, documentos que son necesarios para sustentar la expedición de proyectos normativos por entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional que requieren la firma del presidente de la República.

En el proceso de elaboración de la MIR la entidad debe adelantar un estudio técnico y legal con la participación de los expertos misionales y jurídicos en la temática que se pretenda regular. Este estudio incluye el análisis del contexto interno y externo de las entidades frente a sus grupos de valor para responder a las siguientes preguntas:

- ¿El trámite es necesario y es la mejor alternativa de intervención a la problemática detectada?
- ¿El procedimiento de implementación se ajusta a los requerimientos de la política de racionalización de trámites,

en el sentido de que su diseño es efectivo, al menor costo y con las mejores tecnologías que faciliten su gestión?

Por lo tanto, la MIR debe justificar que los trámites propuestos no se conviertan en cargas innecesarias para la ciudadanía, usuarios(as) o grupos de interés.

b. **Eficacia**

Indique el resultado que obtiene la ciudadanía, usuario(a) o grupo de interés luego de la realización del trámite en términos de derechos o deberes de la ciudadanía, su oportunidad en la respuesta (tiempo), acceso a otros trámites o servicios y los beneficios que se obtienen, tales como:

- Costos razonables y sustentados técnicamente (tarifas del trámite y costos asociados con la consecución de requisitos).
- Tiempos apropiados conforme a estudios técnicos.
- Fácil accesibilidad a la realización del trámite a través de medios tecnológicos.
- Aumento de vigencias de los productos que se obtienen por el trámite, lo cual reduce costos, tiempos y trámites.
- Requisitos necesarios para: hacer efectivo un derecho, ejercer una actividad, o cumplir una obligación prevista o autorizada por la ley.
- Consultas de información y canales de seguimiento del trámite en tiempo real a través de medios tecnológicos.
- Aumento de los horarios de atención.
- Incremento de los canales de atención.

En este aparte incluya la dirección electrónica del sitio web donde reposa la evaluación de las observaciones que la ciudadanía y grupos de interés efectuaron al proyecto de acto administrativo.

c. Eficiencia

Presente el procedimiento o el flujograma que refleje las actividades que adelantará la entidad en el que se especifiquen las dependencias que intervienen y los pasos que debe llevar a cabo la ciudadanía desde el inicio de la solicitud hasta la obtención del producto, los tiempos requeridos, las condiciones en las que se prestará el trámite, los canales para adelantar cada actividad con el fin de demostrar la eficiencia del procedimiento. Así mismo, se debe definir si la implementación del trámite se dispondrá totalmente en línea para la ciudadanía, de conformidad con las disposiciones de la Ley 2052 de 2020 y el decreto 088 de 2022¹⁸.

El diseño del procedimiento del trámite implica que los responsables misionales y de apoyo tengan en cuenta los siguientes elementos:

1. Revise que el proceso o flujograma contenga de manera lógica y secuencial las actividades que debe llevar a cabo la entidad para entregar el producto o resultado del trámite, además, que incluya las dependencias y otros actores responsables de la ejecución de cada actividad.

En el flujograma debe identificar situaciones susceptibles de eliminación como las siguientes:

- Puntos de control o supervisión excesivos y que no agregan valor.
- Repeticiones innecesarias que no permiten el avance normal del proceso.
- Actividades que no añaden valor (aquellas que no aportan al objetivo del trámite).

¹⁸ Por el cual se adiciona el Título 20 a la Parte 2 del Libro 2 del [Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones](#), Decreto 1078 de 2015, para reglamentar los artículos 3, 5 Y 6 de la Ley 2052 de 2020, estableciendo los conceptos, lineamientos, plazos y condiciones para la digitalización y automatización de trámites y su realización en línea.

- Puntos donde la ejecución del trámite se devuelve innecesariamente:
2. Revise los tiempos que invierte la entidad para realizar el proceso que respalda el trámite.
 3. Revise posibles interacciones con otras entidades estatales o dependencias con el fin de definir protocolos de interoperabilidad.
 4. Considere diferentes beneficios que obtiene la entidad con la implementación del trámite, por ejemplo:
 - Disminución de costos de operación por la optimización del trámite.
 - Mayor cumplimiento de su objeto misional.
 - Mejora en la coordinación interinstitucional mediante interoperabilidad.
 - Mejora en la calidad de la relación Estado-ciudadanía.
 - Mayor control de riesgos.
 - Mayor disponibilidad interna de información para la toma de decisiones.

El procedimiento o flujograma del trámite puede documentarse a partir de diferentes herramientas de ingeniería de procesos que permiten su descripción o diagramación, para ello, pueden usar: fichas de descripción de procesos, mediante diagramas de bloques, diagramas de flujo, diagramas proveedor, entrada, proceso, salida y usuario (PEPSU).

NOTA: cuando la propuesta incluya la modificación de un trámite ya establecido se debe adjuntar el comparativo del procedimiento del trámite como estaba antes y los cambios presentados con la nueva propuesta normativa.



Herramientas

Diagrama de bloques y diagrama proveedor, entrada, proceso, salida y usuario (PEPSU).

[Consulte el diagrama de bloques estándar.](#)

[Diagrama PEPSU](#)

d. Costos de implementación

Detalle los costos de implementación del trámite para la ciudadanía, usuarios(as) o grupos de interés, así:

- Costos directos asociados con la tarifa, incluyendo la ley que autorizó su cobro, el estudio técnico que sustenta el sistema y método de fijación de la tarifa y si el pago de la misma puede realizarse a través de una plataforma de pagos en línea u otros medios de pago electrónicos;
- Estimación de costos indirectos para la obtención del trámite; y
- La manifestación sobre si el trámite propuesto tiene impacto sobre el medio ambiente en la que se especifiquen: acciones que se tomarán para mitigarlo, afectaciones al patrimonio cultural de la nación y acciones que se requieren para su implementación.



Tenga en cuenta

No podrán contemplarse dentro de los costos de implementación tarifas o cobros por efectos de:

- Realización de los trámites en línea: digitalización o automatización.
- Estandarización o mejora de procesos.
- Cobros que no estén autorizados.
- Cobros abolidos por ley.

e. Recursos presupuestales y administrativos

Con base en la estimación sobre los datos de operación asociados al trámite, acredite la existencia de sus recursos administrativos, presupuestales, humanos y tecnológicos para la implementación de este.

3.5. Contenido de la manifestación de impacto regulatorio, en caso de una modificación estructural de un trámite

La manifestación del impacto regulatorio que deben presentar las entidades a Función Pública para solicitar el concepto de autorización sobre la modificación estructural de un trámite existente, solamente, deberá contener la justificación técnica o jurídica respecto al

incremento del tiempo de respuesta, la inclusión de nuevos requisitos o documentos y la reducción de la vigencia de los documentos o productos del trámite:

- **Justificación:** explicar la pertinencia de la inclusión de nuevos requisitos, del aumento de tiempo o de la reducción de la vigencia de los productos del trámite.
- **Eficacia:** explicar cómo se mejora la obtención del resultado con la modificación.
- **Eficiencia:** explicar cómo la modificación mejora el proceso que debe adelantar la entidad.
- **Costos de implementación:** explicar los costos de implementación asociados a la modificación, explicar en cuánto aumenta y cuáles son las causas.
- **Recursos presupuestales y administrativos:** explicar si cuenta con los recursos administrativos, presupuestales, humanos y tecnológicos necesarios para la implementación de la modificación.



Herramienta

[Lista de chequeo para verificar requisitos de la modificación estructural de trámites.](#)

3.6. Paso 5. Consulta pública del proyecto de acto administrativo

El mecanismo de consulta pública es una herramienta fundamental para mejorar la interacción continua entre el Estado y la sociedad, permite crear regulaciones de interés general con la participación de todas las personas interesadas y, con ello, fortalecer la confianza, efectividad y transparencia de las diferentes intervenciones del Estado. La consulta pública incluye acciones de información y comunicación abierta de los proyectos de actos administrativos, recepción de opiniones o sugerencias, además de la colaboración, cocreación o retroalimentación en la implementación de iniciativas normativas.

Esta consulta deberá adelantarse en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) y de acuerdo con lo establecido en el Título 2 "Directrices generales de técnica normativa" del Decreto 1081 de 2015.

Con base en las observaciones ciudadanas recibidas, elabore un informe firmado por la persona que lidera el proyecto de reglamentación en la entidad. Dicho informe debe contener todas las observaciones que presentó la ciudadanía y grupos de interés y sus respuestas. Después del vencimiento del término de participación ciudadana, el informe deberá publicarse en el sitio web de la entidad y deberá permanecer allí como antecedente normativo junto con el proyecto de regulación correspondiente.



Herramientas

Guía vigente para realizar la consulta pública y ejemplo de informe de consulta.

[Guía para realizar consulta pública en el proceso de producción normativa](#)

[Ejemplo de informe de observaciones ciudadanas](#)

3.7. Paso 6. Solicitud de concepto de aprobación o modificación estructural de trámites

La solicitud de concepto favorable para la adopción de un nuevo trámite o modificación estructural de un trámite existente debe cumplir el procedimiento establecido en la [Resolución 455 de 2021](#).

FIGURA 3. Procedimiento para la adopción de nuevos trámites o la modificación estructural de trámites existentes



La solicitud debe efectuarse, por regla general, a través del sistema único de información de trámites (SUIIT) y, excepcionalmente, mediante correo electrónico o correspondencia física cuando la entidad no cuente con la infraestructura tecnológica requerida.

El procedimiento ante el SUIIT debe seguir los lineamientos de la guía de usuario del sistema único de información de trámites que se encuentre vigente.



[Consulte la guía SUIIT](#)

Glosario

Además de los conceptos desarrollados en el documento, deberán tenerse en cuenta las siguientes definiciones:

Análisis de impacto normativo: herramienta que apoya la toma de decisiones en materia de regulación o políticas públicas, porque su fin es analizar técnicamente si es necesario intervenir en la economía y la sociedad; así permite definir con evidencia la mejor forma de hacerlo, buscando que la intervención sea la más beneficiosa en términos económicos, sociales y ambientales.

Cadena de trámites: conjunto de trámites a cargo de diferentes autoridades, relacionados entre sí a partir de los requisitos o que son establecidos como requisito para obtener el producto de un trámite creado o autorizado por la ley.

Dato de operación: información relacionada con el número de solicitudes atendidas por cada trámite, otro procedimiento administrativo (OPA) o por cada consulta de acceso a información pública resuelta a través de los diferentes canales dispuestos por la entidad.

Estandarización de trámites: proceso que desarrollan las autoridades responsables de reglamentar o emitir lineamientos sobre trámites modelo para definir los documentos, requisitos, condiciones, validaciones, formularios únicos y cualquier tipo de requerimiento necesario para acceder al trámite, los cuales deberán ser de obligatoria observancia por parte de las entidades responsables de su implementación, sin que exista la posibilidad de incluir pasos o requisitos adicionales a los establecidos por la autoridad responsable de la reglamentación.

Formulario único: es una herramienta para estandarizar trámites, trámites modelo y reportes, en formato físico y/o digital, el cual tiene un diseño estructurado único, consta de campos que se deben

diligenciar cuyo objetivo es recolectar datos para iniciar y/o ejecutar diferentes procesos por parte de una o más autoridades.

Reporte: obligación creada o facultada por la ley para presentar datos, información o documentos por parte de un particular, entidad pública o particular que cumple función pública, ante las autoridades, para efecto de consolidación, análisis estadístico, monitoreo, seguimiento, evaluación, inspección, vigilancia o control por parte de la autoridad receptora de la información.

Simplificación o racionalización de trámites: es la implementación de acciones normativas, administrativas y tecnológicas orientadas a simplificar, estandarizar, eliminar u optimizar los trámites existentes, reduciendo costos de transacción entre la ciudadanía y el Estado.

Sistema único de información de trámites (SUIT): es el instrumento de acceso a la información de los trámites, otros procedimientos administrativos del Estado y consultas de acceso a información pública asociadas a trámites, es la única fuente válida de información exigible y oponible a la ciudadanía, usuarios(as) y grupos de interés. Así mismo, es la herramienta que facilita la implementación de la política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites establecida en las normas antitrámites vigentes.

Anexos

Anexo 1. Asuntos que no son objeto de los lineamientos de la política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites

- Procedimientos que no están creados o autorizados por la ley.
- Demandas y, en general, los actos derivados de la actividad jurisdiccional (Rama Judicial).
- Las actuaciones desarrolladas en ejercicio de la actividad legislativa del Estado (Rama legislativa).
- Procedimiento disciplinario y fiscal que adelantan la Procuraduría y Contraloría respectivamente (Art. 2 de la Ley 962 de 2005 - órganos de control).
- Las actuaciones desarrolladas por particulares que no sean en ejercicio de funciones administrativas.
- Procesos estratégicos: aquellos que orientan, evalúan y hacen seguimiento a la gestión de la entidad, incluyen procesos relativos al establecimiento de políticas y estrategias, fijación de objetivos, provisión de comunicación y aseguramiento de la disponibilidad de recursos necesarios.
- Procedimientos relacionados con peticiones, quejas, reclamos y denuncias.
- Procedimientos de la gestión del talento humano, como nombramientos, vacaciones, licencias, aceptación de la renuncia, etc.

- Procedimientos adelantados en la contratación pública: creación, adjudicación, registro y seguimiento a la ejecución contractual, estos se desarrollan en el SECOP II (sistema electrónico para la contratación pública), de conformidad al artículo 3 de la Ley 1150 de 2007.
- Procedimientos administrativos sancionatorios.
- Asesorías, capacitaciones, acompañamiento y apoyo en asuntos de competencia de las instituciones públicas, siempre y cuando no sean la razón de ser entidades, tales como: SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje), los entes autónomos universitarios y la ESAP (Escuela Superior de Administración Pública).
- Procedimientos administrativos relacionados con la interposición de recursos de impugnación.
- Procedimientos militares o de policía.
- Procedimientos de cobro coactivo.
- Procedimiento de cumplimiento de una orden judicial o de órganos de control: todas las instituciones del Estado tienen el deber de acatar los fallos judiciales, sin entrar a evaluar si ellos son convenientes u oportunos. La autoridad judicial ordena directamente a la autoridad administrativa sobre el cumplimiento de la decisión judicial (Ej. Cancelar el registro sindical por orden judicial - Ministerio del Trabajo).
- Procedimientos para el acceso a libros impresos o virtuales (formatos de textos digitalizados), a excepción de aquellas entidades en las que sean procesos misionales, por ejemplo: Biblioteca de la Fundación Gilberto Alzarte Avendaño o Biblioteca Pública Virgilio Barco.
- Solicitudes de usuarios, registros, cargue de información en bases de datos, aplicativos o sistemas de información (Ej. SIGEP, SUIT, SECOP, etc.).
- Venta y arrendamiento de bienes y servicios del Estado.

Referencias bibliográficas

Departamento Nacional de Planeación (2017). *Guía para realizar la consulta pública en el proceso de producción normativa.*

Departamento Administrativo de la Función Pública. *Guía de usuario sistema único de información de trámites SUIT 3 – Autorización de nuevos trámites.*

Departamento Administrativo de la Función Pública (2019). *Protocolo para solicitar la autorización de trámites.* Versión 1.

Departamento Administrativo de la Función Pública (2022). *Guía metodológica para la estandarización de trámites y formularios a través de ejercicios de participación ciudadana.* Versión 1.

Departamento Administrativo de la Función Pública (2017). *Guía metodológica para la racionalización de trámites.* Versión 1.

Departamento Administrativo de la Función Pública (2021). *Metodología para la identificación de trámites relacionados con la reactivación económica y social.* Versión 1.

Departamento Administrativo de la Función Pública (2022). *Herramienta de medición de experiencia ciudadana.* Versión 1.

Departamento Administrativo de la Función Pública (2018). *Anexo Protocolo para la identificación de riesgos de corrupción asociados a la prestación de trámites y servicios de la guía para la administración de los riesgos de gestión.* Versión 2.



FUNCIÓN PÚBLICA

Procedimiento para la creación o modificación estructural de trámites

VERSIÓN 2

OCTUBRE DE 2022

Dirección de Participación,
Transparencia y Servicio al Ciudadano

FUNCIÓN PÚBLICA

Carrera 6 n.º 12-62, Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 7395656 / 86

Fax: (+57) 601 7395657

Web: www.funcionpublica.gov.co

eva@funcionpublica.gov.co

Bogotá, D.C., Colombia.

VISÍTANOS O ESCRÍBENOS

