




La justicia  
es de todos

Minjusticia

EVALUACIÓN Y VERIFICACIÓN A LA  
FORMULACIÓN Y SEGUIMIENTO DE  
LAS NORMAS DE CARÁCTER  
GENERAL.

OFICINA DE  
CONTROL  
INTERNO  
2021

 <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

### 1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

Evaluar la formulación y seguimiento de normas de carácter general relacionadas con el Sector Justicia y del Derecho, de conformidad con la técnica normativa y con el ordenamiento jurídico, para determinar el nivel de cumplimiento de este procedimiento por parte de las dependencias involucradas.


### 2. ALCANCE

En el marco del objeto definido, se evaluaron las acciones efectuadas para la formulación y seguimiento de normas durante la vigencia 2020.

### 3. FUENTES DE AUDITORÍA O PARÁMETROS NORMATIVOS

Para el desarrollo de la presente auditoría se tomarán en cuenta los siguientes criterios:

- ✓ Ley 5 de 1992, "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes."
- ✓ Decreto 1081 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República."
- ✓ Decreto 1609 de 2015, "Por el cual se modifican las directrices generales de técnica normativa de que trata el Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República."
- ✓ Decreto 1427 de 2017, "Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho."
- ✓ Decreto 1273 de 2020, "Por el cual se modifica el Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, en relación con las directrices generales de técnica normativa."
- ✓ Resolución 685 de 2017, "Por la cual se conforman los Grupos Internos de Trabajo en la estructura funcional interna del Ministerio de Justicia y del Derecho, se establecen sus funciones y las de sus coordinadores."
- ✓ Procedimiento formulación de normativa de carácter general – Versión 3. P-DN-01. y Procedimiento seguimiento a proyectos de ley o actos legislativos. P-DN-02.

	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

#### 4. METODOLOGÍA

Para el desarrollo de la presente auditoría, la Oficina de Control Interno (en adelante OCI) realizó una revisión de los parámetros normativos para el diseño de normas de carácter general de origen o iniciativa del Ministerio de Justicia y del Derecho; la presentación de proyectos de acto legislativo y proyectos de ley ante el Congreso de la República, el diseño de decretos con fuerza de ley o decretos reglamentarios del Sector Administrativo de Justicia, y finalmente, el diseño y expedición de resoluciones de carácter general con competencia centralizada en el Ministerio de Justicia y del Derecho. Así mismo, se tomaron en cuenta las funciones de las dependencias involucradas en el proceso, al interior de la entidad.

Posteriormente, y dentro de la reunión de apertura, se presentó el Plan Específico de Auditoría a la Dirección Jurídica y al Grupo de Asuntos Legislativos, se solicitó información preliminar y se envió un cuestionario inicial para dar inicio a la evaluación.

Para el análisis de la información, se consultó la agenda regulatoria del Sector Justicia y del Derecho en la vigencia 2020, se clasificó la información allegada por la Dirección Jurídica, el Grupo de Asuntos Legislativos y la Dirección de Desarrollo del Derecho y Ordenamiento Jurídico, para finalmente, contrastar los datos con el archivo de la Secretaría General.

En cuanto a los proyectos de Ley de autoría del Ministerio de Justicia, se consultó la hoja de vida de estos y se verificó la información en la página web de la Secretaría del Senado y la Cámara de Representantes del Congreso de la República, el Diario Oficial de la Imprenta Nacional de Colombia<sup>1</sup>, el Observatorio de Mejora Normativa del Departamento Nacional de Planeación y el Sistema Único de Consulta Pública.

Por otro lado, se realizó visita al archivo de la Secretaría General, se verificaron los expedientes relacionados con la expedición de Decretos y Resoluciones por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho y se confirmó la información consultando el Sistema Único de Información Normativa (SUIN). Finalmente, para validar y comprobar la información, se realizaron reuniones de auditoría con la Dirección Jurídica y el Grupo de Asuntos Legislativos.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente informe se desarrollará en el siguiente orden: *i)* Agenda regulatoria del Sector Justicia 2020; *ii)* Formulación, publicación y expedición de actos administrativos de carácter general; *iii)* Formulación, presentación y seguimiento

<sup>1</sup> En virtud de lo señalado en el artículo 119 de la ley 489 de 1998, deberán publicarse en el Diario Oficial: a. Los actos legislativos y proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta, b. Las leyes y los proyectos de ley objetados por el Gobierno, c. Los decretos con fuerza de ley, los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el Gobierno nacional y los demás actos administrativos de carácter general, expedidos por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional.

	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

de proyectos de ley; *iv*) Identificación de proyectos de ley de interés del Ministerio de Justicia y del Derecho y elaboración de conceptos.

## 5. DESARROLLO DE LA AUDITORÍA

### 5.1. Normas de Carácter General y la Política de Mejora Normativa

La producción normativa ocupa un espacio central en la consolidación del ordenamiento jurídico y permite la implementación de las políticas públicas. A través de los instrumentos normativos se materializan gran parte de las decisiones de Estado, las cuales aseguran el adecuado funcionamiento de la Administración Pública.

La producción normativa en Colombia abarca: *i*) leyes primarias y secundarias; *ii*) la potestad reglamentaria e iniciativa legislativa conferida al Presidente de la República por la Constitución Política de 1991; *iii*) procesos de regulación administrativa y *iv*) todos aquellos instrumentos normativos que puedan afectar el ordenamiento jurídico<sup>2</sup>.

Para efectos de la presente auditoría, se analizaron las normas de carácter general, formuladas a partir de la potestad reglamentaria, la cual se expresa por medio de decretos y resoluciones, y la iniciativa legislativa, conferida al Gobierno Nacional a través de los artículos 154, el numeral 11 del artículo 189 y el artículo 208 de la Constitución Política.


De acuerdo con lo anterior, es importante señalar que los decretos y resoluciones expedidos por el Ejecutivo se clasifican en dos categorías: los actos administrativos de carácter general y los actos administrativos particulares. En este orden, al referirnos a los actos administrativos de carácter general, hacemos referencia a aquellos que la jurisprudencia y la doctrina ha definido como supuestos normativos que son enunciados de manera objetiva y abstracta y no singular ni concreta, por lo tanto, versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros<sup>3</sup>.

Por su parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho participa en la producción normativa a través de dos mecanismos; *i*) a partir de la facultad reglamentaria del Gobierno Nacional, por medio de la cual se expiden decretos y resoluciones, y *ii*) mediante la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de la República.

Para orientar la formulación de normas de carácter general en el país, se diseñó la Política de Mejora Normativa la cual fue adoptada por el documento CONPES 3816 de

<sup>2</sup> Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3816 de 2014. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3816.pdf>

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-620/04.

 <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>Código: F-SE-01-02</b>
		<b>Versión: 03</b>

2014. A partir de esta política, se busca medir y analizar el impacto de la producción y calidad normativa; en este sentido, se establecieron parámetros normativos para la emisión de normas, se generó una institucionalidad encargada de la ejecución de la política y se diseñaron herramientas para asegurar la mejora de la calidad normativa.<sup>4</sup>

Como parte de las estrategias planteadas en el documento CONPES, se expidió el Decreto 1609 de 2015, el cual modificó los aspectos generales relacionados con la técnica normativa para la elaboración de proyectos de decreto y resoluciones, con el fin de evitar la dispersión y proliferación normativa, y racionalizar la expedición de los actos administrativos de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el Orden Nacional y entidades territoriales.

En el marco de la Política de Mejora Regulatoria en Colombia, el Departamento Nacional de Planeación y la Imprenta Nacional de Colombia, conformaron el Observatorio de Mejora Normativa en Colombia en 2019<sup>5</sup>, con el propósito de realizar una revisión, análisis y consolidar la información en relación con los actos administrativos expedidos por las entidades que componen el Gobierno Nacional.

En julio de 2019, el Observatorio de Mejora Normativa publicó el reporte No. 1 de producción normativa, el cual tomó en consideración los actos administrativos expedidos en los últimos 20 años. El análisis se realiza a partir de la revisión de los epígrafes de los actos administrativos publicados en el Diario Oficial de la Imprenta Nacional.

Por otro lado, el Departamento Nacional de Planeación habilitó un Visualizador de Producción Normativa<sup>6</sup>, en el que se puede consultar la producción normativa del país y permite avanzar en el análisis del inventario regulatorio. De acuerdo con la información analizada, se identificó una tendencia creciente en relación con la emisión de decretos en los últimos 20 años, arrojando como resultado una producción anual de 19.238 decretos en promedio.

De acuerdo con el reporte del observatorio, el Ministerio de Justicia y del Derecho como entidad reguladora del Sector de Justicia, durante el periodo de tiempo comprendido entre los años 2000 y 2019, expidió 1.543 actos administrativos, de los cuales el 64,7% (998) corresponden a decretos y el 35,3% (545) pertenece a resoluciones. En la gráfica 1, se puede apreciar la producción normativa del Ministerio de Justicia y del Derecho en los últimos 20 años.

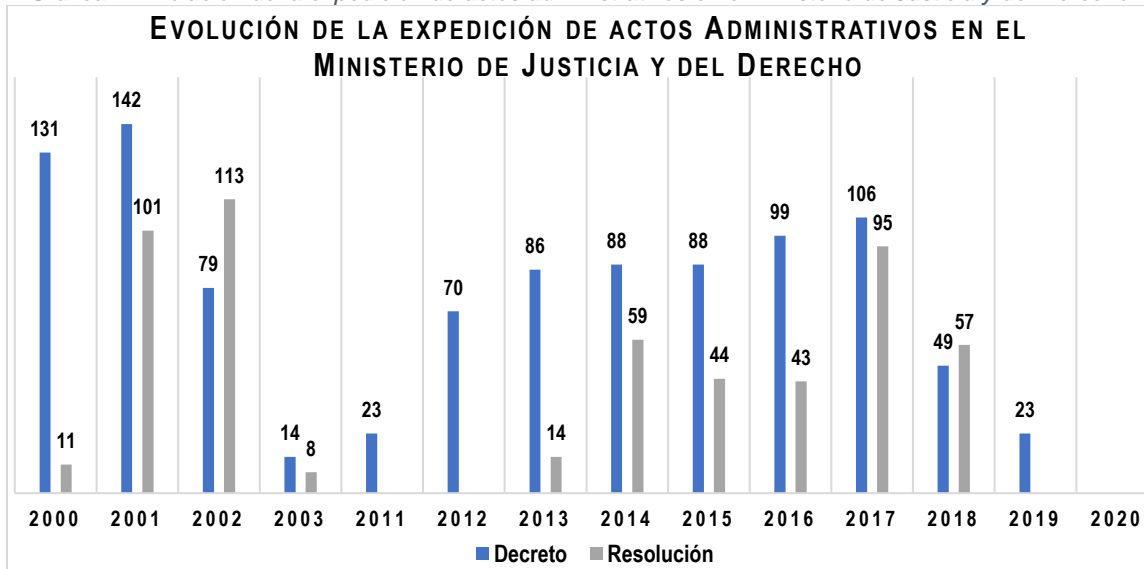
<sup>4</sup> Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3816 de 2014. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3816.pdf>

<sup>5</sup> Departamento Nacional de Planeación. Observatorio de Mejora Normativa. Disponible en: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMWM5OGU4ZjAtODc1OC00YmI3LW11YTQxMTQxMGM2NmVlOTJjliwidCI6IjA0MjYwZTlwLTlzNGMtNGM5Zi1hOWRkLTc5Mjg2YjFiNzBhYyIsImMiOjR9>

<sup>6</sup> Imprenta Nacional de Colombia. Visualizador de Producción Normativa. Disponible en: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/view/diariooficial/consultarDiarios.xhtml>

 <span style="background-color: #0070C0; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #0070C0; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>Código: F-SE-01-02</b>
		<b>Versión: 03</b>

Gráfica 1. Evolución de la expedición de actos administrativos en el Ministerio de Justicia y del Derecho.



*Elaboración propia. Datos: DNP - Observatorio de Mejora Normativa.*

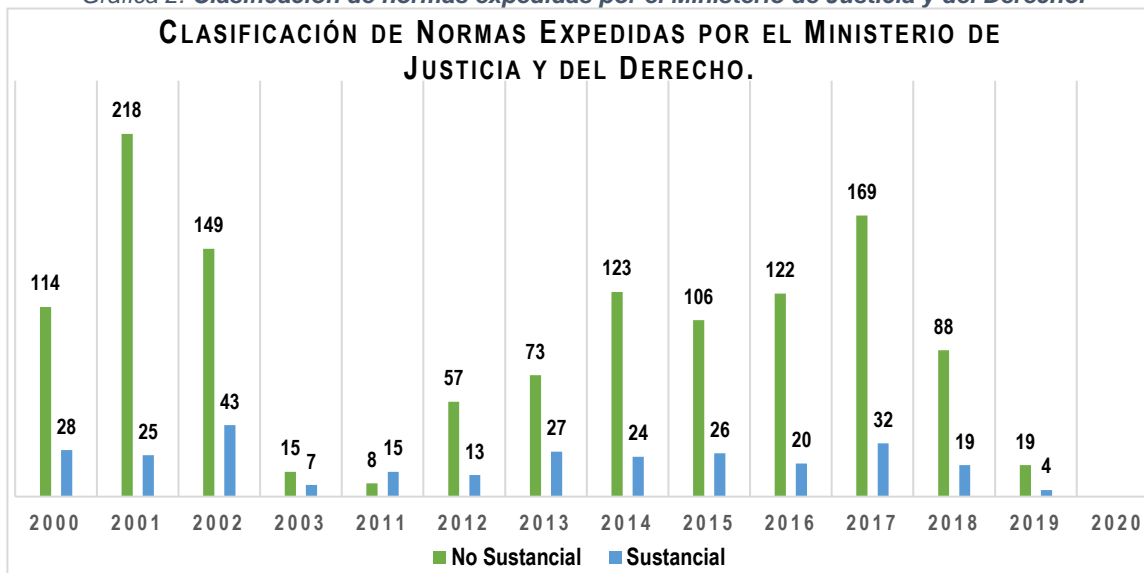
De igual manera, el Observatorio de Mejora Normativa clasificó los actos administrativos en dos categorías: i) no sustanciales y ii) sustanciales. Para tal efecto, se entienden como actos administrativos no sustanciales aquellos de carácter particular, los cuales producen situaciones o crean efectos de manera singular y concreta sobre los individuos determinados. Por otro lado, los actos administrativos sustanciales hacen referencia a aquellos que tienen un carácter general y generan efectos objetivos y abstractos a una pluralidad indeterminada de personas<sup>7</sup>.

A nivel nacional, el 54,3% de los decretos y resoluciones emitidos corresponden a la categoría de actos administrativos sustanciales y el 45,6% corresponden a actos administrativos no sustanciales. En cuanto a los actos administrativos expedidos por el Ministerio de Justicia y del Derecho, el 81,67% (1261) corresponden a la categoría de no sustanciales y el 18,36% (283) restante se encuentran en la categoría de actos administrativos sustanciales. En la gráfica 2 se observa la clasificación de los actos administrativos entre el año 2000 y 2019.

<sup>7</sup> Departamento Nacional de Planeación – DNP. Observatorio de Mejora Normativa. Reporte No1. Julio de 2019. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Mejora%20Regulatoria/Documentos/Reporte%20No.%201.%20Producto%20normativa-%20emision%20de%20decretos%20entre%201999-2019.pdf>

 <span style="background-color: #4F81BD; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #4F81BD; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>Código: F-SE-01-02</b>
		<b>Versión: 03</b>

Gráfica 2. *Clasificación de normas expedidas por el Ministerio de Justicia y del Derecho.*



*Elaboración propia. Datos: DNP - Observatorio de Mejora Normativa.*

Para establecer el número de normas de carácter general expedidas por el Ministerio de Justicia y del Derecho durante la vigencia 2020, la OCI consultó la Agenda Regulatoria del Sector Justicia y del Derecho y la Agenda Legislativa. Estos instrumentos se abordarán en detalle en los capítulos siguientes.

## **5.2. Agenda regulatoria del Sector Justicia y del Derecho - 2020.**

La Agenda Regulatoria constituye un instrumento de planeación de la producción normativa de las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público; este instrumento prevé los proyectos normativos que se adelantarán en cada vigencia por parte del Sector Administrativo.

De acuerdo con el artículo 2.1.2.1.20 del Decreto 1081 de 2015, los Ministerios, como cabezas de sector, deben publicar la agenda regulatoria, en la sección normativa de la página web, y los proyectos específicos de regulación, que se desarrollarán en cada vigencia. De igual manera, la agenda regulatoria de cada sector debe ser remitida a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República los primeros cinco (5) días del mes de enero.

La OCI constató que, durante la vigencia 2020, se publicó la “Agenda Regulatoria” a través del enlace de normativa en la sección de transparencia de la página web de la

 <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">             La justicia es de todos         </div> <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">             Minjusticia         </div>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>Código: F-SE-01-02</b>
		<b>Versión: 03</b>


entidad. Así mismo, se observa que se realizaron seis (6) actualizaciones y modificaciones durante todo el año.

### **5.3. Formulación, revisión, publicación y expedición de Actos Administrativos de Carácter General.**

De acuerdo con la Agenda Regulatoria publicada inicialmente, se tenía prevista la formulación de quince (15) proyectos normativos de carácter general durante la vigencia 2020. No obstante, de acuerdo con las actualizaciones realizadas en la agenda, se redujeron a ocho (8) proyectos específicos de regulación, los cuales se relacionan a continuación:

No.	PROYECTO DE DECRETO 6ta ACTUALIZACIÓN AGENDA REGULATORIA	Dependencia técnica	Publicación y comentarios	Decreto
1	Por el cual se reglamenta el artículo 132 de la Ley 1955 de 2019, se adiciona y modifica el Capítulo 13 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho y se dictan otras disposiciones.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de la Justicia	Se publicó y no se recibieron comentarios de la ciudadanía <b>12/06/2020</b>	Por reglamentar
2	Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Justicia del Ejecutivo y se adiciona el Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de la Justicia / Dirección de Justicia Formal	N/A	Por reglamentar
3	Por el cual se adicionan los literales d) y e) al artículo 2.2.3.7.1, se modifican los artículos 2.2.3.7.2 y 2.2.3.7.4 y se sustituyen los artículos 2.2.3.7.3, 2.2.3.7.5 y 2.2.3.7.6 del Decreto 1069 de 2015.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos	N/A	Por reglamentar
4	Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 131 de la Ley 1955 de 2019.	Viceministerio de Política Criminal y Justicia Restaurativa / Dirección de Política Criminal y Penitenciaria	N/A	Por reglamentar
5	Por el cual se reglamentan los artículos 16, 17 y 22 de la Ley 1996 de 2019 y se adiciona el Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.	Ministerio de Justicia y del Derecho – Dirección de Justicia Formal y Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos / Superintendencia de Notariado y Registro – Superintendencia Delegada para el Notariado	Se publicó el 10/07/2020; se recibieron 14 comentarios.	Decreto 1429 de 2020.
6	Por el cual se adiciona el artículo 2.2.1.4.7.5 en el Capítulo 4 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario / Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Política Criminal y Penitenciaria	N/A	Por reglamentar
7	Por el cual se reglamenta el artículo 85 de la Ley 1579 de 2012, se establece el procedimiento para designar el representante de los Registradores de Instrumentos Públicos Principales y Seccionales de Carrera como miembros del Consejo Superior de la Carrera Registral y se adiciona un Capítulo al Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho	Superintendencia de Notariado y Registro - Oficina Asesora Jurídica	N/A	Por reglamentar



 <div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> <span>La justicia es de todos</span> <span>Minjusticia</span> </div>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

No.	PROYECTO DE DECRETO 6ta ACTUALIZACIÓN AGENDA REGULATORIA	Dependencia técnica	Publicación y comentarios	Decreto
8	Por el cual se reglamenta el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, en lo relacionado con la reactivación de las etapas de reclutamiento, aplicación de pruebas y periodo de prueba en los procesos de selección para proveer los empleos de carrera del régimen general, especial y específico, en el marco de la Emergencia Sanitaria.	Ministerio de Justicia y del Derecho – Dirección Jurídica / Departamento Administrativo de la Función Pública - Director de Empleo Público.	Se publicó para comentarios de la ciudadanía 8/09/2020 No se observa informe de comentarios o certificación	Decreto 1754 de 2020

Revisados los actos administrativos expedidos por el MJD durante la vigencia 2020, la OCI encuentra que, de los proyectos que hacían parte de la Agenda Regulatoria, se realizó la publicación de tres (3) proyectos normativos para observaciones y comentarios por parte de la ciudadanía. Sin embargo, solo se expidieron los siguientes dos decretos:

- ✓ Decreto 1429 de 2020 “Por el cual se reglamentan los artículos 16, 17 y 22 de la Ley 1996 de 2019 y se adiciona el Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”.
- ✓ Decreto 1754 de 2020 “Por el cual se reglamenta el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, en lo relacionado con la reactivación de las etapas de reclutamiento, aplicación de pruebas y periodo de prueba en los procesos de selección para proveer los empleos de carrera del régimen general, especial y específico, en el marco de la Emergencia Sanitaria”.


Pese a que la Agenda Regulatoria fue modificada en seis (6) oportunidades durante la vigencia 2020, se observa que el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho solo alcanzó a cumplir con el 25% de los proyectos regulatorios previstos.

### 5.3.1 Revisión de Actos Administrativos de Carácter General.

El Decreto 1427 de 2017, “Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho”, en su artículo 8° señala las funciones que le corresponden a la Dirección Jurídica, dentro de las cuales se señala la siguiente:

*5. “Analizar, proyectar, revisar, formular observaciones, conceptuar sobre viabilidad jurídica y avalar para firma, los proyectos de actos administrativos que deba suscribir o proponer el Ministerio de Justicia y del Derecho, en lo de su competencia y de acuerdo a la asignación del Despacho del Ministro”.*

Aunado a lo anterior, el Decreto 1081 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.”, en su Título 2 Capítulo 1, establece las directrices generales de técnica normativa la cual es aplicable para los Ministerios y Departamentos Administrativos para la elaboración de proyectos de

 <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

decretos y resoluciones que requieran la firma del Presidente de la República. De igual forma, se encuentra en el parágrafo del artículo 2.1.2.1.3. lo siguiente:

*“La coordinación y verificación del cumplimiento de las directrices de técnica normativa estará a cargo de la secretaría jurídica o, en su defecto, de la oficina jurídica de cada organismo o entidad”.*

Teniendo en cuenta estas consideraciones, corresponde a la Dirección Jurídica del Ministerio de Justicia, realizar una revisión jurídica de los proyectos de decreto y resolución que se presenten a consideración del despacho del Ministro.

De acuerdo con el “Registro de Actuaciones Administrativas”, enviado por la Dirección Jurídica, la OCI observa que, en total, la dependencia efectuó una revisión de 38 actos administrativos, así:

**Registro de Actuaciones Administrativas 2020.**

DEPENDENCIA O ENTIDAD.	DECRETOS	RESOLUCIONES
Ministerio de Justicia y del Derecho	4	26
Entidades del Sector	1	2
Entidades Gobierno Nacional	5	0
Total	10	28

Sin embargo, en el Registro de Actuaciones Administrativas, no se detallan o diferencian los proyectos de actos administrativos generales y particulares. No obstante, a partir de los epígrafes registrados en la matriz, la OCI comprobó que, de los 38 proyectos normativos, solo 14 corresponden a proyectos de normas de carácter general.

En cuanto a los soportes y evidencias allegadas por la dependencia, la OCI encuentra que estos no guardan relación con la información del Registro de Actuaciones Administrativas. En este sentido, se encontraron apenas 21 conceptos, de los cuales solo 2 corresponden a los 8 proyectos normativos previstos en la Agenda Regulatoria, que son los siguientes:

- ✓ “Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 131 de la Ley 1955 de 2019”
- ✓ “Por el cual se adiciona el artículo 2.2.1.4.7.5 en el Capítulo 4 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”

De igual forma, es importante señalar que, la Dirección Jurídica no realizó una revisión de la totalidad de los proyectos normativos previstos en la Agenda Regulatoria, debido a que no todos fueron formulados por las entidades o dependencias responsables.

	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

Aunado a lo anterior, la OCI no pudo constatar que cada uno de los proyectos normativos contara con “Memoria Justificativa”, en la que se describan los antecedentes y las razones de oportunidad que justifican la expedición de la norma, el ámbito de aplicación del respectivo acto administrativo y especialmente la viabilidad jurídica o visto bueno de la Oficina Asesora Jurídica.

Esta situación obedece principalmente a dos factores; en primer lugar, y como lo comunicó la dependencia, los soportes técnicos y papeles de trabajo reposan en la dependencia o entidad que formuló el proyecto normativo. Por otro lado, la Dirección Jurídica no almacena y organiza los conceptos jurídicos emitidos respecto de las actuaciones administrativas, razón por la cual no se aportaron evidencias de forma organizada.

En este sentido, la OCI recomienda recopilar y organizar en un expediente digital, cada uno de los conceptos y revisiones realizadas por la Dirección Jurídica, con el fin de asegurar la trazabilidad de las orientaciones y lineamientos impartidos, debido a que la dependencia también realiza revisión de proyectos normativos de carácter general a solicitud de entidades que pertenecen a diferentes sectores administrativos y, por lo tanto estos proyectos normativos no se encuentran incluidos en la Agenda Regulatoria del Sector Justicia.

### **5.3.2 Publicación de Actos Administrativos de Carácter General.**

Con el fin de garantizar la participación de los grupos de interés, y la ciudadanía en general, en la producción normativa, el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015 fijó los parámetros para la publicación de proyectos de regulación.

De acuerdo con la normativa, la publicación de los proyectos regulatorios debe realizarse en la página web de la entidad cabeza de sector, con los soportes técnicos y la Memoria Justificativa, por un plazo de 15 días antes de ser remitidos a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Una vez finalizado el tiempo de publicación se deberán consolidar los comentarios y observaciones recibidos y elaborar un informe en el que se brinde respuesta a cada una de las observaciones y se indique si fueron acogidas o no por parte de la entidad. De igual manera, este informe también deberá publicarse en la sección normativa de la página web de la entidad y deberá permanecer como antecedente normativo con el proyecto de regulación correspondiente.

Con el propósito de estandarizar la publicación de proyectos de regulación por parte de las entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y Territorial, y promover la participación y consulta pública por parte de la ciudadanía, el Departamento Nacional de Planeación, desde el año 2018, puso en funcionamiento el Sistema Único de Consulta

 <div style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 5px; display: inline-block;"> <b>La justicia es de todos</b> </div> <div style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 5px; display: inline-block; margin-left: 10px;">       Minjusticia     </div>	<h2 style="margin: 0;">FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</h2>	<b>Código: F-SE-01-02</b>

Pública – SUCOP,<sup>8</sup> como herramienta de participación ciudadana en el proceso de producción normativa.




Sistema Único de Consulta Pública – SUCOP.

La Oficina de Control Interno recomienda a la Dirección Jurídica, realizar la publicación de la Agenda Regulatoria y los proyectos de regulación en el sistema SUCOP, e incorporar esta actividad en el procedimiento de Diseño de Normas de Carácter General, con el fin de divulgar los proyectos de regulación y garantizar la participación ciudadana en la producción normativa de la entidad.

De otra parte, la OCI consultó el enlace de transparencia de la página web del Ministerio de Justicia y del Derecho, para verificar la publicación de los proyectos normativos durante la vigencia 2020. Para cada uno de los proyectos normativos publicados se revisaron los requisitos mínimos que componen la Memoria Justificativa de acuerdo con el formato establecido por el Departamento Administrativo de la Función Pública y los artículos 2.1.2.1.6 y 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015; de la misma manera, se verificaron los documentos que se deben anexar, en especial, la expedición de certificación de consulta, publicidad e incorporación de la Agenda Regulatoria y el informe de observaciones y respuesta a comentarios, entre otros conceptos anexos (cuando aplique).

De acuerdo con lo anterior, a continuación, se muestra la tabla resumen del análisis efectuado por la OCI a los proyectos publicados, para la presentación de observaciones y comentarios por parte de la ciudadanía, de acuerdo con el Decreto 1081 de 2015:

<sup>8</sup> Sistema Único de Consulta Pública. Disponible en:  
<https://www.sucop.gov.co/entidades/Minjusticia/Agenda?IDAgenada=8089>

 <b>La justicia es de todos</b> Minjusticia	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>Código: F-SE-01-02</b>
		<b>Versión: 03</b>

**PROYECTOS NORMATIVOS DE CARÁCTER GENERAL PUBLICADOS POR EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO DURANTE LA VIGENCIA 2020**

FECHA DE PUBLICACIÓN	ENCABEZADO	TÍTULO O EPÍGRAFE	DOCUMENTOS DE SOPORTE TÉCNICO Y MEMORIA JUSTIFICATIVA	PUBLICACIÓN CERTIFICADO	COMENTARIOS E INFORME DE OBSERVACIONES	OBSERVACIONES OCI
30/12/2019	Decreto	Por el cual se desarrolla el control de los riesgos para la salud y el medio ambiente en el marco de la erradicación de cultivos ilícitos mediante el método de aspersión aérea, y se dictan otras disposiciones.	Se publicó el documento de soporte técnico.	7/02/2020	Se recibieron veintidós (22) comentarios y se publicó el Informe Global de Comentarios.	Fue publicado en la Sección denominada "Proyectos Específicos de Regulación y Agenda Regulatoria" del sitio web del Ministerio de Justicia y del Derecho, por el periodo comprendido entre el 30 de diciembre de 2019 y el 05 de febrero de 2020.
14/05/2020	Decreto	Por el cual se adiciona el Capítulo 8 al Título 5 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015 y se adoptan medidas para el sometimiento individual a la justicia de los integrantes de los Grupos Armados Organizados (GAO), y se dictan otras disposiciones.	Se publicó el documento de soporte técnico.	29/05/2020	Se recibieron dos (2) comentarios y se publicó el Informe Global de Comentarios.	Fue publicado en la Sección denominada "Proyectos Específicos de Regulación y Agenda Regulatoria" del sitio web del Ministerio de Justicia y del Derecho, por el término de quince (15) días calendario, del 14 al 28 de mayo de 2020. Se convirtió en el Decreto 965 de 2020.
12/06/2020	Decreto	Por el cual se reglamenta el artículo 132 de la Ley 1955 de 2019, se modifica el Capítulo 13 al Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, y se dictan otras disposiciones.	Se publicó el documento de soporte técnico.	1/07/2020	No se recibieron comentarios.	Fue publicado en la Sección denominada "Proyectos Específicos de Regulación y Agenda Regulatoria" del sitio web del Ministerio de Justicia y del Derecho, por el término de diecinueve (19) días calendario, del 12 al 30 de junio de 2020.
10/07/2020	Decreto	Por el cual se reglamenta el literal j del numeral 1º del artículo 8 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 31 de la Ley 1778 de 2016.	Se publicó el documento de soporte técnico.	27/07/2020	Se recibió un (1) comentario y se publicó el Informe Global de Comentarios.	Fue publicado en la Sección denominada "Proyectos Específicos de Regulación y Agenda Regulatoria" del sitio web del Ministerio de Justicia y del Derecho del 10 al 24 de julio de 2020. Se convirtió en Decreto 1358 de 2020.
10/07/2020	Decreto	Por el cual se reglamenta el trámite de formalización de acuerdos de apoyo y de directivas anticipadas.	Se publicó el documento de soporte técnico.	27/07/2020	Se recibieron catorce (14) comentarios y se publicó el Informe Global de Comentarios.	Fue publicado en la Sección denominada "Proyectos Específicos de Regulación y Agenda Regulatoria" del sitio web del Ministerio de Justicia y del Derecho, del 10 al 24 de julio de 2020. Decreto 1429 de 2020


 <p>La justicia es de todos</p> <p>Minjusticia</p>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

**PROYECTOS NORMATIVOS DE CARÁCTER GENERAL PUBLICADOS POR EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO DURANTE LA VIGENCIA 2020**

FECHA DE PUBLICACIÓN	ENCABEZADO	TÍTULO O EPÍGRAFE	DOCUMENTOS DE SOPORTE TÉCNICO Y MEMORIA JUSTIFICATIVA	PUBLICACIÓN CERTIFICADO	COMENTARIOS E INFORME DE OBSERVACIONES	OBSERVACIONES OCI
8/09/2020	Decreto	Por el cual se reglamenta el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, en lo relacionado con la seguridad de los documentos firmados durante el trabajo en casa, en el marco de la Emergencia Sanitaria.	Se publicó el documento de soporte técnico.	18/09/2020	Se recibieron dos (2) comentarios y se publicó el Informe Global de Comentarios.	Fue publicado en la Sección denominada "Proyectos Específicos de Regulación y Agenda Regulatoria" del sitio web del Ministerio de Justicia y del Derecho del 08 al 17 de septiembre de 2020. Se recibieron comentarios. Se convirtió en Decreto 1289 de 2020.
20/11/2020	Resolución	Por la cual se adopta el Manual del Sistema Integrado de Conservación del Ministerio de Justicia y del Derecho	Cuatro anexos: i) Formato Inspección de Instalaciones Físicas y Sistemas de Almacenamiento; ii) Formato de Medición de Condiciones Ambientales; iii) Formato de Limpieza de Áreas y Documentos del Archivo Central y iv) Manual SIC actualizado.	29/12/2020	No se recibieron comentarios.	Fue publicado del 20/11/2020 al 07/12/2020 y no recibieron comentarios.
2/12/2020	Decreto	"Por el cual se reglamenta el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, en lo relacionado con la reactivación de las etapas de reclutamiento, aplicación de pruebas y periodo de prueba en los procesos de selección para proveer los empleos de carrera del régimen general, especial y específico, en el marco de la Emergencia Sanitaria"	Se publicó la Memoria Justificativa.	No hay certificado publicado	Se publicó para comentarios de la ciudadanía <b>8/09/2020</b> No se observa informe de comentarios o certificación	Hace falta el formato de requisitos técnicos y no existe certificado de publicación. Se convirtió en Decreto 1754 de 2020.

Elaboración propia. Fuente: Página web – Sección "Proyectos Específicos de Regulación y Agenda Regulatoria" Transparencia. Ministerio de Justicia y del Derecho. Consultado el 26/05/2021.



 <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">             La justicia es de todos           </div> <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">             Minjusticia           </div>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

En total, el Ministerio de Justicia realizó la publicación de ocho (8) proyectos de regulación en la página web del Ministerio durante la vigencia 2020, de los cuales solo tres (3) coinciden con los proyectos de regulación previstos en la Agenda Regulatoria. Lo que significa que se realizó la publicación de cinco (5) proyectos normativos que no se encontraban previstos en la Agenda Regulatoria.


Al respecto, la OCI recomienda a la Dirección Jurídica, verificar que se encuentren en la Agenda Regulatoria, cada uno de los proyectos normativos que se van a publicar para comentarios y observaciones por parte de la ciudadanía. Si algún proyecto no se encuentra en la Agenda Regulatoria, se debe actualizar esta última, como lo establece el artículo 3 del Decreto 1273 de septiembre de 2020.

Revisada la información publicada en la página web, la OCI contrastó dicha información con la base de datos de la Secretaría General sobre los actos administrativos expedidos en el año 2020, encontrando que solo cuatro (4) proyectos normativos publicados para observaciones por parte de la ciudadanía posteriormente se convirtieron en Decretos.

- ✓ Decreto 965 de 2020 “Por el cual se adiciona el Capítulo 8 al Título 5 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015 y se adoptan medidas para el sometimiento individual a la justicia de los integrantes de los Grupos Armados Organizados (GAO), y se dictan otras disposiciones.”
- ✓ Decreto 1358 de 2020 “Por el cual se reglamenta el literal j del numeral 1º del artículo 8 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 31 de la Ley 1778 de 2016”.
- ✓ Decreto 1289 de 2020 “Por el cual se reglamenta el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, en lo relacionado con la seguridad de los documentos firmados durante el trabajo en casa, en el marco de la Emergencia Sanitaria”.
- ✓ Decreto 1754 de 2020 "Por el cual se reglamenta el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, en lo relacionado con la reactivación de las etapas de reclutamiento, aplicación de pruebas y periodo de prueba en los procesos de selección para proveer los empleos de carrera del régimen general, especial y específico, en el marco de la Emergencia Sanitaria".

De la intervención de la Dirección Jurídica, se concluye lo siguiente:

En cuanto a la Agenda Regulatoria, la OCI observa que, no se realiza un adecuado seguimiento de este instrumento, si bien no es responsabilidad de la Dirección Jurídica formular la totalidad de los proyectos normativos previstos en la agenda, si le corresponde la publicación y actualización de esta. El seguimiento periódico de la Agenda Regulatoria permitiría retirar los proyectos que no registran avance y por tanto no se formularan en la vigencia. Así mismo, se deberían incluir todos los proyectos normativos que se publican para comentarios de la ciudadanía.

 <span style="background-color: #4F81BD; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #4F81BD; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

Respecto a la revisión jurídica de los actos administrativos, se evidenció que la Dirección Jurídica no realiza un registro adecuado de los proyectos normativos revisados. Por otro lado, no se conforma un archivo de los conceptos jurídicos y revisiones desarrolladas por la dependencia. Lo que impide conformar un inventario de los proyectos normativos que se formulan en la entidad y evaluar la producción normativa y el cumplimiento de la Agenda Regulatoria en cada vigencia.

### **5.3.3 Actos Administrativos expedidos en la vigencia 2020.**

En el marco de esta auditoría, la OCI solicitó información a la Secretaría General sobre la totalidad de actos administrativos expedidos durante la vigencia 2020, con el fin de establecer cuántas normas de carácter general se habían generado.


La Secretaría General remitió una base de datos en la que se relacionan 2.371 Resoluciones y 42 Decretos expedidos durante la vigencia 2020. La Oficina de Control Interno depuró esta información tomando como referencia la metodología de “Minería de Texto” empleada por el Observatorio de Producción Normativa, la cual consiste en clasificar las normas a partir de la búsqueda de coincidencias de palabras claves en los epígrafes<sup>9</sup>. Como resultado de este ejercicio, el número de resoluciones de carácter general corresponde a 110 y la cantidad de decretos de carácter general corresponde a 15.

A continuación, se detallan los decretos expedidos por el MJD de los cuales reposa el expediente original en la Secretaría General:


FECHA	NÚMERO DECRETO	OBJETO DE DECRETO
<b>16/03/2020</b>	<b>403</b>	Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.
<b>22/03/2020</b>	<b>460</b>	Por el cual se dictan medidas para garantizar a prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
<b>23/03/2020</b>	<b>469</b>	Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuidad de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

<sup>9</sup> Para determinar la categoría “no sustancia o particular” se utilizó una aproximación de minería de texto, en la que se busca en los epígrafes de los decretos palabras clave que permiten identificar su naturaleza administrativa. Se utilizaron las siguientes palabras claves: aclaración, asignaciones salariales, autoriza a, autorización, cargos, condecoración, designa, disciplinaria, encargo, escalas salariales, estructura, entidad, honores, invitación, celebrado con, nombramiento, orden del mérito, otorga, planta de personal, renuncia, remuneración, retiros, vacaciones, se ordena una comisión, asigna en comisión, asciende a, salarial, sueldos, auxilios de, delega, orden de la estrella, comisión de servicios al exterior.



 <b>La justicia es de todos</b> <b>Minjusticia</b>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>Código: F-SE-01-02</b>
		<b>Versión: 03</b>


<b>27/03/2020</b>	<b>487</b>	Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con ocasión del "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" declarada en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID-19
<b>28/03/2020</b>	<b>491</b>	Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
<b>13/04/2020</b>	<b>545</b>	Por medio del cual se adoptan medidas para suspender temporalmente el requisito de insinuación para algunas donaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
<b>14/04/2020</b>	<b>546</b>	"Por medio del cual se adoptan medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia a personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"
<b>15/04/2020</b>	<b>564</b>	Por el cual se adoptan medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
<b>15/04/2020</b>	<b>567</b>	Por el cual se adoptan medidas para proteger los derechos fundamentales de los niños, las niñas y los adolescentes y se asignan a los procuradores judiciales de familia funciones para adelantar los procesos de adopción, como autoridades jurisdiccionales transitorias, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
<b>25/04/2020</b>	<b>595</b>	Por el cual se reglamenta el Decreto Legislativo 487 del 27 de marzo de 2020 "Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con ocasión del "estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" declarada en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID-19
<b>4/06/2020</b>	<b>804</b>	Por la cual se establecen medidas para la adecuación, ampliación o modificación de inmuebles destinados a centros transitorios de detención a cargo de los entes territoriales y se adoptan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
<b>4/06/2020</b>	<b>805</b>	Por la cual se crea un aporte económico temporal de apoyo a los trabajadores de las notarías del país en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
<b>24/09/2020</b>	<b>1287</b>	Por el cual se reglamenta el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020. en lo relacionado con la seguridad de los documentos firmados durante el trabajo en casa, en el marco de la Emergencia Sanitaria - El presente decreto tiene por objeto regular los elementos y características de seguridad de los documentos, actos, providencias y decisiones que se adopten mediante firma autógrafa mecánica, digitalizada o escaneada.
<b>16/10/2020</b>	<b>1358</b>	Por el cual se reglamenta el literal j del numeral 1° del artículo 8 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 2 de la Ley 2014 de 2019 y se adiciona el Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.
<b>22/12/2020</b>	<b>1754</b>	Por el cual se reglamenta el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, en lo relacionado con la reactivación de las etapas de reclutamiento, aplicación de pruebas y periodos de prueba en los procesos de selección para proveer los empleos de carrera del régimen general, especial y específico, en el marco de la Emergencia Sanitaria

 <b>La justicia es de todos</b> Minjusticia	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>Código: F-SE-01-02</b>
		<b>Versión: 03</b>

Para verificar esta información, la Oficina de Control Interno solicitó información a la Dirección de Desarrollo del Derecho y el Ordenamiento Jurídico, respecto de los actos administrativos de carácter general que fueron expedidos por el Ministerio de Justicia y del Derecho y posteriormente publicados en el Sistema Único de Información Normativa – (SUIN) en la vigencia 2020.

Es importante señalar que la programación de normas de carácter general que se publican en el Sistema Único de Información Normativa – (SUIN) se realiza a través de la consulta del Diario Oficial de la Imprenta Nacional de Colombia. De acuerdo con esta fuente de información, en el año 2020 se expidieron y publicaron un total de 21 decretos de carácter general en el SUIN. A continuación, se relacionan los 6 decretos expedidos que no se encuentran en la base de datos y el archivo de la Secretaría General:

DIARIO OFICIAL	FECHA	NORMA	SECTOR	NÚMERO	AÑO	EPIGRAFE
51.217	4/02/2020	Decreto	Justicia y del Derecho	150	2020	Por medio del cual se modifica la planta de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).
51.335	4/06/2020	Decreto	Justicia y del Derecho	806	2020	Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
51.368	7/07/2020	Decreto	Justicia y del Derecho	965	2020	Por el cual se adiciona el Capítulo 8 al Título 5 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, se adoptan medidas para el sometimiento individual a la justicia de los integrantes de los Grupos Armados Organizados (GAO) y se dictan otras disposiciones.
51.437	14/09/2020	Decreto	Justicia y del Derecho	1247	2020	por el cual se desagrega de la comprensión municipal del Círculo Notarial de Ábrego (Norte de Santander), el municipio de la Playa de Belén; se adiciona el municipio de la Playa de Belén al Círculo Notarial de San Calixto (Norte de Santander), y se reubica la cabecera y sede notarial del municipio de San Calixto en el municipio de la Playa de Belén (Norte de Santander)
51479	26/10/2020	Decreto	Justicia y del Derecho	1394	2020	Por el cual se crea la Notaría Cuarta (4) del Círculo Notarial de Montería Córdoba.
51489	5/11/2020	Decreto	Justicia y del Derecho	1429	2020	Por el cual se reglamentan los artículos 16, 17 y 22 de la Ley 1996 de 2019 y se adiciona el Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.

 <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

De la revisión de la información allegada por las diferentes dependencias y sistemas de información, la OCI concluye que no existe un seguimiento adecuado respecto a la expedición de actos administrativos de carácter general en la entidad.

De la Agenda Regulatoria para la vigencia 2020, se tenían contemplados inicialmente 8 proyectos de actos administrativos, pero solo se reglamentaron 2. Simultáneamente se expedieron 4 decretos que no estaban incluidos en la Agenda.

De igual forma, de los 8 proyectos que se publicaron para observaciones y comentarios por parte de los grupos de interés y la ciudadanía, 5 proyectos son diferentes a los que se encuentran en la Agenda Regulatoria, toda vez que la Dirección Jurídica, al publicar dichos proyectos normativos, no revisó que se encontraran en la agenda.

Por otro lado, al contrastar la relación de actos administrativos que se encuentran en la Secretaría General con el SUIN, se comprobó que no reposan 6 actos administrativos, sus soportes técnicos y las memorias justificativas.


Finalmente, se concluye que la entidad no cuenta con un archivo completo y un inventario de las normas de carácter general diseñadas en el Ministerio de Justicia, como se mencionó anteriormente, la Dirección Jurídica no efectúa control y revisión de la totalidad de los actos administrativos formulados por las diferentes dependencias de la entidad, por esta razón no coinciden los datos y la información consultada.

#### **5.4. Formulación, presentación y seguimiento de Proyectos de Ley,**

De acuerdo con la información allegada por el Grupo de Asuntos Legislativos, el Ministerio de Justicia y del Derecho radicó ante el Congreso de la República, trece (13) proyectos de ley durante la vigencia 2020.

En la siguiente tabla se muestra el estado de los Proyectos de Ley de autoría del Ministerio y el análisis efectuado por la OCI:


Proyecto	Título	Estado	Observaciones OCI
PL 133/20 Cámara	“Por el cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las comisarías de familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones. [Reglamenta las Comisarías de Familia]”	El proyecto fue a radicado a inicio de la legislatura 2020 – 2021.  Fue aprobado en primer debate y se encuentra pendiente de segundo debate en plenaria de la Cámara	La OCI comprobó, de acuerdo con la Secretaría General de la Cámara de Representantes, que el proyecto de ley fue aprobado en segundo debate con el Numero 453 de 2021 - Senado
PLE 134/20 Cámara	“Por la cual se crea una Especialidad Judicial Rural y Agraria, se establecen los mecanismos para la resolución de	El proyecto fue aprobado primer y segundo debate	La OCI comprobó, de acuerdo con la Secretaría General de la Cámara de Representantes, que el proyecto

 <b>La justicia es de todos</b> <b>Minjusticia</b>	<b>FORMATO</b> <b>INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>Código: F-SE-01-02</b>
		<b>Versión: 03</b>

<b>395/21</b> <b>Senado</b>	controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones. [Crea una Especialidad Judicial Rural y Agraria]"	en Cámara de Representantes.  Pendiente tercer debate en Senado	fue aprobado en segundo debate con el Numero 134 de 2020 - Senado 395 de 2021. La información se analizó con corte: mayo 20 de 2021.
<b>PL 59/20</b> <b>Senado</b>	"Por medio de la cual se establecen medidas para la erradicación de la explotación ilícita de minerales y demás actividades relacionadas, y se dictan otras disposiciones. [Minería ilegal]"	El proyecto fue radicado a inicio de la legislatura 2020 – 2021. Proyecto con ponencia negativa en Senado octubre 08 de 2020. Pendiente de discutir ponencia positiva para primer debate en Senado.	La OCI comprobó la información con corte: mayo 20 de 2021; el proyecto se encuentra pendiente por discutir ponencia para primer debate en Senado.
<b>PL 66/20</b> <b>Senado</b>	"Por medio del cual se expide el Estatuto de Conciliación y se dictan otras disposiciones".	El proyecto se encuentra pendiente de discutir ponencia para primer debate en Senado	La OCI comprobó, de acuerdo con la Secretaría General de Senado, que el proyecto de ley se encuentra pendiente para el primer debate en Senado Numero 066 de 2021.
<b>PL 243/20</b> <b>Senado</b>	"Por medio de la cual se aprueba el «Tratado entre la República de Colombia y la República Italiana sobre el traslado de personas condenadas», suscrito en Roma, República Italiana, el 16 de diciembre de 2016. [Tratado de traslado de personas condenadas con Italia]"	El proyecto se encuentra pendiente de enviar a Cámara.  Aprobado en primer debate en la comisión segunda de Senado el 03 noviembre 2020. El segundo debate fue aprobado el 27 abril 2021	La OCI comprobó, de acuerdo con la Secretaría General de Senado, que el proyecto de ley se encuentra pendiente de enviar a Cámara.
<b>PL 244/20</b> <b>Senado</b>	"Por medio de la cual se aprueba el «Tratado entre la República de Colombia y la República Italiana sobre asistencia legal recíproca en materia penal», suscrito el 16 de diciembre de 2016. [Tratado de asistencia legal recíproca en materia penal con Italia]"	El proyecto se encuentra pendiente de discutir en segundo debate en Senado. Aprobado en primer debate en la comisión segunda de Senado el 03 noviembre 2020.	La OCI comprobó, de acuerdo con la Secretaría General de Senado, que el proyecto de ley se encuentra pendiente de discutir en segundo debate en Senado; la revisión se realizó a corte del 20 de mayo 2021.
<b>PL 245/20</b> <b>Senado</b>	"Por medio de la cual se aprueba el «Tratado de extradición entre la República de Colombia y la República Italiana», suscrito en Roma, República Italiana, el 16 de diciembre de 2016. [Tratado de extradición con Italia]"	El proyecto se encuentra pendiente de discutir en segundo debate en Senado. Aprobado en primer debate en la comisión segunda de Senado el 03 noviembre 2020.	La OCI comprobó, de acuerdo con la Secretaría General de Senado, que el proyecto de ley se encuentra pendiente de discutir en segundo debate en Senado; la revisión se realizó a corte del 20 de mayo 2021.
<b>PL 65/20C-57/20S</b>	"Por medio de la cual se aprueba el «Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos	El proyecto se encuentra pendiente de discusión en primer debate en las	La OCI constató que no se ha debatido en ninguna de las comisiones.

 <p>La justicia es de todos</p> <p>Minjusticia</p>	<b>FORMATO</b> <b>INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>Código: F-SE-01-02</b>
		<b>Versión: 03</b>

	ambientales en América Latina y el Caribe», adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018”. [Acuerdo de Escazú]”	comisiones conjuntas segundas.	
<b>PL 291-20</b> <b>Senado</b> <b>503-20</b> <b>Cámara</b>	“Por medio de la cual se aprueba el «tratado entre la república de Colombia y la república popular china sobre el traslado de personas condenadas», suscrito en Beijing, república popular china, el 31 de julio de 2019”	El proyecto se encuentra en el cuarto debate en planaria de Cámara se realizó el 5 abril de 2021. El primer debate en la comisión segunda de cámara se aprobó el 17 marzo 2021. El primer debate en la comisión segunda de senado fue aprobado el 11 de noviembre 2020 y el segundo debate se realizo el 14 de diciembre de 2020.	La OCI constató que el proyecto se encuentra pendiente de enviar a sanción.
<b>PL 292/20</b> <b>Senado</b>	“Por medio de la cual se aprueba el «convenio sobre cobro internacional de alimentos para los niños y otros miembros de la familia», hecho en la haya, reino de los países bajos, el 23 de noviembre de 2007”.	El proyecto fue aprobado primer y segundo debate en Senado  Pendiente tercer debate en Cámara	La OCI constató que el proyecto se encuentra pendiente de enviar a Cámara. La revisión se realizó a corte del 20 de mayo 2021.
<b>PL 293/20</b> <b>Senado</b>	“Por medio de la cual se aprueba el «Tratado relativo a la transmisión electrónica de solicitudes de cooperación jurídica internacional entre autoridades centrales», suscrito en el marco de la plenaria de la Conferencia de Ministros de Justicia de los países Iberoamericanos, llevada a cabo en la ciudad de Medellín, los días 24 y 25 de julio de 2019. [Tratado de transmisión electrónica de solicitudes de cooperación jurídica internacional]”	El proyecto se encuentra pendiente de discutir ponencia para primer debate en Senado	La OCI comprobó, de acuerdo con la Secretaría General de Senado, que el proyecto de ley se encuentra pendiente para el primer debate en Senado.
<b>PL 468/20</b> <b>Cámara</b> <b>ACUM</b> <b>295/20C</b> <b>ámara</b>	"Por la cual se modifica la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones"	El proyecto de Ley fue aprobado primer y segundo debate en Cámara de Representantes  Pendiente tercer debate en Senado.	La OCI constató que el proyecto se encuentra pendiente de rendir ponencia para primer debate en Senado La revisión se realizó a corte del 20 de mayo 2021.
<b>PL 341/20</b> <b>Senado</b>	“Por medio del cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y otras disposiciones.	El proyecto se encuentra pendiente de primer debate en la comisión primera de senado	La OCI comprobó, de acuerdo con la Secretaría General de Senado, que el proyecto de ley se encuentra pendiente para el primer debate en Senado.

 <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

Por otra parte, la OCI constató el seguimiento realizado por el Grupo de Asuntos Legislativos durante la vigencia 2020 de los proyectos de ley de interés del Ministerio, en este sentido se revisaron las comunicaciones enviadas y la socialización de 44 archivos correspondientes a la Agenda Legislativa.

Al revisar la Hoja de Vida de los proyectos de ley de autoría del Ministerio de Justicia y la información reportada por el Grupo de Asuntos Legislativos, la OCI comprobó que se realiza un monitoreo y seguimiento de las iniciativas que se encuentran en trámite en el Congreso de la República, cumpliendo con las actividades previstas en el procedimiento.

Se recomienda al Grupo de Asuntos Legislativos formalizar en el Sistema Integrado de Gestión los formatos utilizados para socializar la Agenda Legislativa y seguir realizando el seguimiento a los Proyectos de Ley de autoría del Ministerio de Justicia.

## 6. ANÁLISIS DE RIESGO.

A continuación, se presenta una evaluación de los riesgos que se encuentran en el mapa de riesgos de la entidad, asociados al proceso de formulación, seguimiento de normas de carácter general del Ministerio de Justicia y del Derecho:


RIESGO	CAUSA	CONTROL
<b>Formular proyectos de actos normativos que no cumplan con el ordenamiento jurídico vigente.</b>	Desconocimiento del ordenamiento jurídico para la producción de los proyectos de actos normativos.	El funcionario o contratista designado por cada director, al menos una vez al año, a fin de fortalecer el conocimiento en el ordenamiento jurídico vigente para la producción de proyectos de actos normativos, realiza capacitación y divulgación de las mismas a los funcionarios encargados de llevar a cabo este proceso. Si al momento de realizar la capacitación, el personal asistente es menor a la tercera parte, se deberá reprogramar la capacitación o realizar un proceso de divulgación del ordenamiento jurídico vigente a los no asistentes para de esta forma lograr la cobertura total de las personas involucradas en este proceso. De ser posible, esta capacitación y divulgación se realizará en conjunto entre direcciones.

La Oficina de Control Interno, identificó los siguientes causas y riesgos asociados al proceso de “Diseño de Normas de Carácter General”:

### 1. Formulación de proyectos normativos sin el cumplimiento de requisitos legales

Si bien se identificó el riesgo de formular proyectos normativos de carácter general contrarios al ordenamiento jurídico vigente, la OCI considera que no se detectaron la totalidad de las causas por las cuales se podría materializar el riesgo y en consecuencia no se han generado controles respecto de las siguientes situaciones:



	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

1.1. Fata de revisión de la Dirección Jurídica en los proyectos normativos.

El artículo 2.1.2.1.3. y el numeral 3 del Artículo 2.1.2.1.6. del Decreto 1081 de 2015, señalan la responsabilidad de la Oficina Jurídica en la revisión de los actos administrativos de carácter general. No obstante, de acuerdo con la actividad 13 del procedimiento de formulación de normativa de carácter general – Versión 3. P-DN-01, esta revisión es interpretada por las dependencias formuladoras como opcional, razón por la cual se podrían expedir actos administrativos y radicar proyectos de Ley al Congreso de la Republica, sin esta revisión.

1.2. Ausencia de publicación de los proyectos de normas para comentarios y observaciones por parte de la ciudadanía.


La falta de participación en la producción normativa implica una violación del derecho de los involucrados o grupos de interés en la toma de decisiones. De acuerdo con el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, los proyectos normativos sobre regulación deben ser publicados con sus respectivas memorias justificativas y soportes en la página web, con el fin de garantizar la participación de los ciudadanos y grupos de interés en los proyectos de regulación del Gobierno Nacional. De igual forma, se deberá publicar el informe global de observaciones y comentarios con respuesta a las observaciones formuladas.

Se recomienda a la Dirección Jurídica realizar la publicación de los proyectos normativos de carácter general en el Sistema Único de Consulta Pública – SUCOP, toda vez que esta herramienta fue diseñada por del Departamento Nacional de Planeación, para promover la transparencia y la participación ciudadana en procesos de consulta pública de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial y, de esta manera, recibir comentarios y observaciones por parte de la ciudadanía.

1.3. Indebida conformación del archivo de los actos administrativos de carácter general.

Conforme el artículo 2.1.2.1.18 del Decreto 1081 de 2015, los antecedentes y memorias utilizados en la elaboración de los proyectos de decreto o resolución deberán ser archivados en la entidad que los proyectó, 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 la historia normativa de las decisiones adoptadas.

La OCI recomienda establecer lineamientos y parámetros que permitan controlar la adecuada conformación del archivo relacionado con la expedición de normas de carácter general en el Ministerio de Justicia, toda vez que se observa la ausencia de un archivo único en la entidad respecto de los Decretos y Resoluciones expedidos.

 <span style="background-color: #4a86e8; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #4a86e8; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

## 7. CONCLUSIONES, HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

El proceso de Diseño de Normas de Carácter General de la entidad no contempla un paso a paso de las actividades y controles necesarios para la formulación y seguimiento de las normas de carácter general, el cual incorpore la actividad que debe desarrollar cada una de las dependencias que intervienen en el proceso.

Por lo anterior, se observa que no existe un tratamiento diferenciado respecto de la formulación de actos administrativos y los proyectos de ley, situación que termina confundiendo las actividades que se deben realizar en el proceso de diseño de normas.

La OCI no pudo constatar la trazabilidad y seguimiento de los proyectos normativos en todo el proceso de formulación normativa; por esta razón se presentan inconsistencias en la información aportada por las diferentes dependencias, respecto a la producción normativa del Ministerio de Justicia y del Derecho.

### RECOMENDACIONES:


Se recomienda formular de manera precisa el paso a paso de las actividades necesarias para el diseño de normas de carácter general en la entidad, en el que se establezcan las responsabilidades de las dependencias que intervienen en el proceso de diseño de normas de carácter general y que adicionalmente cumpla con los parámetros establecidos por el Departamento de la Función Pública – DAFP.

Conformar un inventario de las normas de carácter general expedidas por el Ministerio en los últimos años, con el fin de realizar un análisis de la producción normativa del Sector Administrativo de Justicia y del Derecho.

La Oficina Control Interno recomienda a la Dirección Jurídica realizar la publicación de la Agenda Regulatoria y los proyectos de regulación en el sistema SUCOP, e incorporar esta actividad en el procedimiento de Diseño de Normas de Carácter General, con el fin de divulgar los proyectos de regulación y garantizar la participación ciudadana en la producción normativa de la entidad.

Se recomienda en el procedimiento incorporar la actividad de remisión de proyectos de decreto por parte de la Secretaría General del Ministerio de Justicia y del Derecho a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.



	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

## HALLAZGOS.

### Hallazgo 1.

La Dirección Jurídica, no realizó una revisión y seguimiento de la totalidad de actos administrativos y proyectos normativos que se presentaron a consideración del Ministro de Justicia y del Derecho durante la vigencia 2020, debido a que el proceso asociado al Diseño de Normas de Carácter General no describe de manera adecuada cada una de las actividades que se deben realizar, vulnerando los numerales 5 y 8 del artículo 8 del Decreto 1427 de 2017 y el artículo 2.1.2.1.3 del Decreto 1081 de 2015.

### Recomendación 1.

Promover ajustes al proceso de Diseño de Normas de Carácter General, para establecer de forma precisa el paso a paso y los controles que se deben efectuar por parte de las dependencias. Dicho proceso debe estar orientado de acuerdo con los parámetros señalados por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

### Hallazgo 2.

En el archivo de los actos administrativos de carácter general del Ministerio de Justicia y del Derecho no se adjuntan las memorias justificativas, el informe global de comentarios y demás anexos y soportes técnicos los proyectos normativos, lo cual no permite la debida conformación de los expedientes y disponer de la información organizada vulnerando lo dispuesto por el artículo 2.1.2.1.18. del Decreto 1081 de 2015.

### Recomendación 2.

Se recomienda promover ajustes al procedimiento de formulación y seguimiento de proyectos normativos, para definir con claridad la responsabilidad de conformar el archivo de expedientes relacionados con la formulación de proyectos regulatorios de carácter general.

Con un muy cordial saludo,

**ALEXANDER HERNÁNDEZ C.**  
Líder de Auditoría – OCI.

**JOHN ÁNGEL GONZÁLEZ DÍAZ**  
Profesional Especializado – OCI.

**DIEGO ORLANDO BUSTOS FORERO**  
Jefe Oficina de Control Interno