

La consulta pública en los procesos de producción normativa

Manifestación del derecho fundamental a la participación ciudadana

Elkin Alejandro Oñoro Coneo¹

Resumen

El presente artículo explora la figura de la consulta pública en los procesos de producción normativa como manifestación del derecho fundamental a la participación ciudadana consagrado en la Constitución Política de 1991. En desarrollo de la investigación se abordan los temas del derecho fundamental a la participación ciudadana, el ciclo de la gobernanza regulatoria y la consulta pública de los proyectos normativos o proyectos específicos de regulación como reflejo de la participación ciudadana, identificando cómo la consulta pública por parte de las autoridades en la producción normativa incide de manera efectiva en las decisiones regulatorias.

Palabras clave: Participación ciudadana; ciclo de gobernanza regulatoria; proyectos específicos de regulación; consulta pública.

¹ Abogado, Doctorando en Derecho, Magister en Derecho con profundización en derecho público, Especialista en Gestión Pública, Especialista en Derecho Contencioso Administrativo, Especialista en Derecho Procesal, docente universitario en áreas de derecho público, funcionario público en ejercicio del cargo de Profesional Especializado adscrito a la Oficina Asesora Jurídica del Distrito de Cartagena de Indias.

Abstract

This article explores the mechanism of public consultation within regulatory drafting processes as a manifestation of the fundamental right to citizen participation enshrined in the 1991 Political Constitution. The study addresses the fundamental right to citizen participation, the regulatory governance cycle, and public consultation on draft regulations—viewed as a reflection of citizen participation—while identifying how public consultation by authorities during the regulatory drafting process effectively influences regulatory decisions.

Keywords: Citizen participation; regulatory governance cycle; specific regulatory projects; public consultation.

Introducción

Para la Honorable Corte Constitucional, en Colombia, el modelo de Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista, a partir de lo dispuesto en la Constitución Política de 1991, implica que el poder público se ejerza a partir de la elección de los ciudadanos de sus gobernantes, pero también lleva inmerso la participación de la sociedad civil en las decisiones públicas que la impactan, lo que concede a dichas decisiones plena legitimidad (Corte Constitucional, C-497, 2019).

La función administrativa a luz de lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de 1991 se encuentra al servicio de los intereses generales, desarrollándose con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; así mismo, el artículo 3 de la Ley 489 de 1998 destaca que dicha función se despliega a través de los principios constitucionales de participación, publicidad y transparencia.

La función administrativa implica producción normativa, la cual se manifiesta en la denominada regulación, donde se desarrolla un mandato normativo determinado, cuyo contenido es general y abstracto, estableciendo reglas a las cuales deben sujetarse los miembros de la sociedad que se enmarquen dentro del supuesto normativo.

Con el fin de optimizar la producción normativa, en Colombia, teniendo en cuenta las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se ha venido implementado la denominada Política de Mejora Normativa, la cual promueve el uso de buenas prácticas regulatorias para que las normas en el sector administrativo revista una adecuada calidad técnica y jurídica en aras de satisfacer los requerimientos o necesidades de la sociedad. Dentro de las buenas prácticas regulatorias se destaca la consulta pública de los proyectos específicos o de regulación, la cual permite materializar el derecho fundamental a la participación ciudadana en las decisiones que la afectan, permitiendo que la ciudadanía en general, y en especial los grupos de interés a quienes va dirigida la norma, puedan participar activamente en su proceso de estructuración; lo que permite que la norma en caso de ser expedida cuente con un nivel adecuado de aceptación, sea efectiva y cumpla los fines que con ella se persiguen.

Conforme a lo dicho, el objeto del presente artículo es analizar cómo la consulta pública en los procesos de producción normativa se constituye en una real manifestación del derecho fundamental de participación ciudadana a luz de lo establecido en la Constitución Política de 1991.

A efectos de lo anterior, el artículo se divide en tres partes fundamentales. En la primera parte se desarrollan los fundamentos dogmáticos y jurisprudenciales del derecho fundamental a la participación ciudadana en la Constitución de 1991. En la segunda parte se exponen las características fundamentales del ciclo de la gobernanza regulatoria en nuestro país, para lo cual se estudian los lineamientos definidos por el Departamento Nacional de Planeación, así como la normatividad contenida en el Decreto 385 de 2026, norma que establece las directrices generales de técnica normativa en Colombia. En la tercera parte se señalan y analizan los aspectos relevantes que permiten determinar como la consulta pública de los proyectos normativos o proyectos específicos de regulación es un reflejo de la participación ciudadana en Colombia, para cual se tienen como referencia los lineamientos definidos por el Departamento Nacional de Planeación y el desarrollo normativo al respecto contenido en el Decreto 385 de 2026.

1. El derecho fundamental a la participación ciudadana en la Constitución Política de 1991

El preámbulo de la Constitución Política de Colombia de 1991 destaca a la participación como uno de los pilares para propender por la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, con el fin de garantizar un orden político, económico y social justo de la sociedad política colombiana. Entre los fines esenciales del Estado colombiano, a la luz de lo establecido en el artículo 2 de la Constitución, se encuentra facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. La participación ciudadana como derecho fundamental en Colombia encuentra su consagración expresa en el artículo 40 de la Carta Política de 1991, al disponer que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Para la Corte Constitucional es la democracia la que permite el derecho constitucional a la participación, señalando que este ha sido reconocido como un derecho fundamental, amén lo dicho anteriormente, por virtud de lo previsto en el preámbulo de la Carta Política, los artículos 1, 2 y 3, teniendo el Estado la carga de procurar porque se materialice el acercamiento de la población a las autoridades para que esta actúe directamente en la toma de las decisiones que la afecten, a partir de canales de intervención, colaboración y participación (Corte Constitucional, C-065, 2021). Es el modelo de democracia participativa consagrado en la Constitución de 1991 el que fortalece la participación ciudadana más allá de la elección de los gobernantes.

La Carta Política regula los instrumentos que permiten a la ciudadanía adoptar decisiones

de manera, tal y como ocurre en el caso del plebiscito, del referendo y de la consulta popular. Igualmente, prevé la Carta formas de participación de los ciudadanos que no conducen a la adopción directa de decisiones, pero que implican la posibilidad de incidir en las decisiones de mayor importancia tal y como ocurre, por ejemplo, con la iniciativa popular normativa, con el cabildo abierto o con la acción pública de inconstitucionalidad (arts. 40, 103, 104, 106, 155, 170, 241, 375, 376, 377 y 378) *-el derecho a la democracia 'como decisión'* (Corte Constitucional, T-150, 2022, p.18).

Este derecho también está reconocido en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país directamente o a través de representantes, que luego se concretaría como el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas y la participación en elecciones libres, en lo que podríamos definir como derecho al sufragio y a elecciones democráticas auténticas y verdaderas. Un derecho que establece la obligación en los poderes públicos de garantizar que esta participación sea “efectiva”, y que se respalda con la garantía de otros derechos como la “libertad de expresión, reunión y asociación” (Rubio, en Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia. N.º 50, septiembre-diciembre de 2021, p. 44).

Con relación a la gestión pública, en especial la función administrativa, el artículo 209 de la Constitución Política de 1991 establece que dicha función está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Aunque en la mencionada disposición constitucional no se destaca directamente a la participación con un principio de la función administrativa, dicho mandato encuentra su reconocimiento como guía de ésta en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, al establecer que dicha función se desarrollara siguiendo, entre otros, los principios constitucionales de participación, publicidad y transparencia.

Vemos entonces cómo la participación da cimiento al ejercicio del control democrático y político de la gestión pública, permitiendo a los ciudadanos y demás actores de la sociedad civil jugar un papel fundamental en las decisiones que los involucren.

2. El ciclo de la gobernanza regulatoria en Colombia

Con el fin de optimizar la producción normativa, en especial en el sector administrativo, el estado colombiano ha adoptado el Modelo de Gobernanza Regulatoria de conformidad con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), quien ha liderado el diseño de principios de una política en materia regulatoria

moderna.

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2014, p. 23), el desarrollo de una política regulatoria en Colombia es clave en procura de mejorar la calidad de las regulaciones que se produzcan en el país, la cual debe ser explícita, obligatoria y congruente dentro del gobierno completo; es decir, a todos los niveles de la administración. Sobre la política de mejora normativa, el Departamento Nacional de Planeación ha señalado que:

(...) se ha convertido en una prioridad para el país, fijando lineamientos en torno a sus herramientas a través de instrumentos como el Documento CONPES 3816 de 2014, los Planes Nacionales de Desarrollo 2018-2022 y 2022-2026, guías y manuales, entre otros. En ese contexto, la generación de mecanismos de participación confiables y de calidad, como la consulta pública, cobra gran relevancia en la medida en que es una herramienta fundamental para mejorar la interacción continua entre el Estado y la sociedad, además de brindar elementos de predictibilidad del entorno regulatorio a los actores económicos y fortalecer la confianza, efectividad y transparencia de las diferentes intervenciones del Estado. (DNP, 2023, p. 4).

Con relación a la producción normativa, en el Documento Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3816 de 2014, se señala que, por medio de esta, el gobierno instituye reglas “mediante instrumentos jurídicos, las cuales pueden incidir tanto en la esfera social como económica, y se encuentran orientadas a garantizar mayores niveles de bienestar para la sociedad, así como un mejor entendimiento entre ésta última y el Estado”, (p. 12). Dentro de ese contexto, el Documento Conpes 3816 de 2014 “Mejora Normativa Análisis de Impacto Normativo”, establece la necesidad de una política para mejorar la producción normativa, teniendo como problema central los bajos niveles de confianza, efectividad, transparencia y calidad en la producción normativa de la Rama Ejecutiva colombiana, que afectan la competitividad del país; dicho problema genera unos efectos como lo son las normas contradictorias o poco claras, el desconocimiento del impacto social, económico y ambiental en el proceso de producción normativa, y que los mecanismos de consulta pública, contemplados para la producción normativa, sean débilmente difundidos, poco efectivos y considerablemente heterogéneos.

La Política de Mejora Normativa (DNP, 2023, p. 7) tiene como objetivo promover el uso de herramientas y buenas prácticas regulatorias, incorporando en las regulaciones parámetros de calidad técnica y jurídica, fortaleciendo la seguridad jurídica facilitando el emprendimiento, la competencia, la productividad, el desarrollo económico y el bienestar

social. Dicha política se materializa a partir de la adopción del ciclo de la gobernanza regulatoria, el cual, según el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2023, p. 19), se asemeja al ciclo de política pública, estableciendo diferentes fases, actores, herramientas e instituciones que intervienen en el proceso de expedición o modificación de una regulación. La gobernanza regulatoria permite la participación de los actores involucrados en la producción normativa, facilitando el acceso de la ciudadanía a las autoridades en procura de incidir en la toma de la decisión que la afecten, lo que legitima la regulación ya que la misma se construye en asocio con los sujetos a los cuales va dirigida.

Actualmente, según lo contemplado en el Decreto 385 de 2026, norma que establece las directrices generales de técnica normativa en Colombia, el ciclo de la gobernanza regulatoria cuenta con las siguientes etapas: (i) Planeación: Agenda Regulatoria; (ii) Diseño de la regulación, (iii) Redacción del acto administrativo; (iv) Consulta pública; (v) Revisión de la regulación; (vi) Publicación de la regulación y (vii) Evaluación de las regulaciones.

En la etapa de planeación, las entidades proceden a identificar aquellos asuntos y /o problemáticas que puedan necesitar de una eventual regulación. La planeación se materializa en un documento de gestión denominado agenda regulatoria; el cual, según lo establecido por el artículo 2.1.2.2.1. del Decreto 385 de 2026, tiene como objetivo “indicar los proyectos específicos de regulación que previsiblemente deban expedirse durante el año siguiente para conocimiento y participación ciudadana, con el fin de promover la transparencia, la coordinación interinstitucional y la construcción participativa de las propuestas regulatorias”.

Cabe destacar que la agenda regulatoria anual se construye con participación de la ciudadanía o grupos de valor que se puedan ver impactados con las normas proyectadas, quienes tienen la posibilidad de participar en la estructuración de esta; en virtud de la publicación que, de esta, se debe realizar en el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), por parte de las entidades, según lo dispuesto en el artículo 2.1.2.2.3. del Decreto 385 de 2026, con el fin de recibir comentarios de la ciudadanía pueden incidir en la agenda regulatoria definitiva.

En la etapa de diseño de la regulación, según el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2023, p. 23), las entidades públicas con funciones regulatorias realizan “un ejercicio previo a la intervención mediante la regulación, con el fin de formular correctamente el problema a resolver, establecer los objetivos de la intervención, identificar y evaluar las diferentes alternativas de solución”. Esta etapa se puede materializar por medio del uso de dos herramientas, el análisis de impacto normativo y la memoria justificativa de los proyectos normativos, cuyos lineamientos metodológicos son dados por el Departamento

Nacional de Planeación a la luz de lo dispuesto por los 2.1.2.3.1., 2.1.2.3.2., 2.1.2.3.3. del Decreto 385 de 2026.

La etapa de redacción del acto administrativo para el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2023) se constituye en una etapa fundamental dentro del ciclo de la gobernanza regulatoria “ya que busca garantizar que las conclusiones presentadas en la etapa de diseño se materialicen en disposiciones jurídicas coherentes, con calidad técnica y jurídica precisión y claridad” (p. 28). En esta etapa el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2023, p. 28), destaca que es necesario que las entidades públicas, al regular, tengan en cuenta dos criterios básicos, estos son la prevención del daño antijurídico en la producción normativa y la técnica normativa. Con relación al primer criterio se busca que la producción normativa evite ocasionar daños antijurídicos a los sujetos a los que va dirigida, y, por ende, litigiosidad en contra del estado. Este criterio va dirigido a la estructuración objetiva de la norma, esto es, al cumplimiento de una serie de parámetros técnicos de redacción que le permitan tener una adecuada ejecución, es así como el artículo 2.1.2.4.2. del Decreto 385 de 2026, establece frente a la estructura básica de los proyectos normativos que:

3. Artículo 2.1.2.4.2. Estructura básica de los proyectos de decretos y resoluciones para la firma del presidente de la República y actos administrativos de carácter general y abstracto

Toda la normativa que se produzcan bajo la forma de decretos y resoluciones de carácter general se redactara conforme a la siguiente estructura básica:

Encabezado.
Fundamentos jurídicos y competencia.
Parte considerativa.
Parte dispositiva.
Firmas.
Anexos (cuando aplique).

Fuente: Artículo 2.1.2.4.2.. Elaboración propia.

La etapa de consulta pública es, según el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2023), “un mecanismo a través del cual se abren espacios para que los actores interesados participen e incidan en las decisiones que toma el Estado, fortaleciendo la confianza, legitimidad, efectividad y transparencia de las intervenciones” (p. 31).

Según lo establecido por el artículo 2.1.2.5.1.1. del Decreto 385 de 2026, el objeto del

La consulta pública en los procesos de producción normativa

mecanismo de la consulta pública es “busca hacer partícipe a la ciudadanía y a los grupos de interés en la construcción de los proyectos específicos de regulación, siguiendo los principios de gobierno abierto, transparencia y participación”.

La etapa de consulta pública es fundamental dentro del ciclo de gobernanza regulatoria, ya que esta materializa la interacción entre el estado y el ciudadano o grupo de interés afectado con la producción normativa, permitiendo que este participe activamente en el proceso de elaboración de la normativa que lo impactará, conociendo; y según el caso, comentando e incidiendo, entre otros, en la planeación normativa, el diseño de la regulación y hasta en el proyecto de norma de carácter general y abstracto a expedir; lo que permite que la regulación final ostente un nivel de legitimidad adecuado que facilite su cumplimiento sin la mayor discusión.

En la fase de revisión de la regulación el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2023), destaca que, publicado el diseño de la regulación y consolidada la retroalimentación con la ciudadanía, en virtud de la consulta pública, “se debe procurar que el contenido regulatorio sea revisado por parte de los actores competentes. Esto permite garantizar un marco regulatorio eficiente y de calidad” (p.35). Según lo establecido por el artículo 2.1.2.6.1 del Decreto 385 de 2026, la revisión de todo proyecto normativo de carácter general y abstracto y hasta de carácter particular, “deberá procurar porque la revisión la realicen las autoridades o dependencias competentes para garantizar un marco regulatorio eficiente y de calidad”.

La etapa de publicación de la regulación encuentra su fundamento central en el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, esto es, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y el artículo 119 de la Ley 489 de 1998, que regulan el deber de publicación de los actos administrativos de carácter general en el diario oficial para efectos de su obligatoriedad frente a la ciudadanía. En esta etapa resulta fundamental destacar la divulgación de las regulaciones, esto es, el deber que tienen las entidades de dar conocer a la ciudadanía los actos administrativos que han sido publicados en medios oficiales, lo que garantiza la comprensión efectiva de la norma por parte de la ciudadanía, facilitando su ejecución. Para realizar la divulgación de los actos de carácter general y abstracto el artículo 2.1.2.7.2. del Decreto 385 de 2026, señala que las entidades “divulgarán dentro de los cinco (5) días siguientes a su publicación los decretos y resoluciones de carácter general y abstracto a través de su página web y los demás medios que estimen convenientes (...)”; así mismo destaca que deberán indicar “los medios electrónicos a través de los cuales los ciudadanos y grupos de interés podrán recibir información sobre los mismos”.

Para efectos de la divulgación de los actos administrativos de carácter general y abstracto, el Decreto 365 de 2026 determina que la misma se realizará por parte de las entidades de orden nacional en el Sistema Único de información Normativa SUIN – JURISCOL; y por parte de las entidades territoriales, por medio de la página web de la entidad o en los diferentes medios que se dispongan para ese fin.

La última etapa del ciclo de la gobernanza regulatoria es la evaluación de las regulaciones. Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2023), esta permite que los encargados de formular políticas puedan “comprender el cumplimiento e inventario de la regulación, considerando el cumplimiento de objetivos, identificando si se han cumplido, analizando si los objetivos iniciales de política se alcanzaron y el costo de implementación de dicha regulación” (p.42). Según lo dispuesto por el artículo 2.1.2.6.1 del Decreto 385 de 2026, en la evaluación de la regulación, las entidades deberán “revisar de forma sistemática y periódica el inventario de la regulación, a fin de asegurar que las regulaciones estén actualizadas, justifiquen sus costos y sean eficientes, eficaces, simples y consistentes con los objetivos planteados”.

Para el desarrollo de la evaluación de las regulaciones se pueden utilizar, según el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2023), varias herramientas entre las que se destacan, “(i) simplificación de trámites (ii) depuración normativa (iii) evaluación ex post (iv) simplificación normativa” (p.42). Estas herramientas encuentran su desarrollo normativo en los artículos 2.1.2.8.1. a 2.1.2.8.7. del Decreto 365 de 2026.

Con relación al ciclo de la gobernanza regulatoria, y en especial, a la participación ciudadana en los procesos normativos, recientemente el Departamento Nacional de Planeación publicó el Documento Conpes No. 4208 de 2026 sobre “Política de Gobernanza Normativa”, el cual tiene como propósito:

(...) aumentar la calidad de la producción normativa de las entidades públicas del nivel nacional y territorial a través de la implementación de cuatro ejes estratégicos: (i) fortalecimiento de los mecanismos de participación, transparencia e inclusión en la producción normativa, para garantizar que los actores sociales incidan de manera efectiva en las decisiones regulatorias; (ii) consolidación del uso sistemático de evidencia, análisis prospectivo e innovación en la formulación e implementación normativa, con el fin de mejorar su calidad técnica y jurídica; (iii) fortalecimiento de la gobernanza y coordinación en la producción normativa, y (iv) el fortalecimiento de las capacidades institucionales, con el fin de asegurar procesos coherentes, eficientes y técnicamente sólidos (p. 3).

La consulta pública en los procesos de producción normativa

En dicho documento se destaca que la implementación de los mencionados ejes estratégicos se hará a través de la aplicación integral del Ciclo de la Gobernanza Regulatoria CGR, en procura de fortalecer todas las etapas del proceso de la producción normativa, desde la planeación hasta la evaluación.

En el eje estratégico de fortalecimiento de la participación, transparencia e inclusión en la producción normativa, en el Documento Conpes 4208 de 2026, se establecen varias líneas de acción en aras de implementar mecanismos para mejorar la transparencia del proceso normativo, así como el fortalecimiento de la identificación caracterización y vinculación efectiva de los actores de interés en dichos procesos. Dichas líneas de acción se ejecutarán en el periodo 2026 a 2033, estando a cargo del Departamento Administrativo de Planeación Nacional DNP, Ministerio de Justicia y el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP.

Entre las acciones propuestas a las que se ha hecho alusión, y que permiten a los actores incidir de manera efectiva en las decisiones regulatorias, se destacan, entre otras, la elaboración y promoción de lineamientos para la implementación del (Sistema Único de Consulta Pública) Sucop, ejercicios de análisis de los resultados de la medición de desempeño de la Política de Mejora Normativa, con el fin de evaluar el desempeño institucional en la dimensión de participación ciudadana; la actualización, publicación y socialización de una guía metodológica de buenas prácticas para la participación ciudadana en la producción normativa, la promoción de ejercicios de control social en la producción normativa, el diseño, adopción e implementación de una estrategia de pedagogía sobre la consulta pública en el proceso de producción normativa (Conpes 4208 de 2026, p. 95,96).

4. La consulta pública de los proyectos normativos como reflejo de la participación ciudadana

Descrito el ciclo de la gobernanza regulatoria, resulta esencial, para efectos del presente trabajo, detenerse en el estudio y análisis de la consulta pública de los proyectos normativos o proyectos específicos de regulación, fase de ciclo que, como se ha dicho, materializa la participación ciudadana en la producción normativa. Para la Corte Constitucional, la “participación ciudadana no solo constituye un principio fundante del Estado social de derecho, sino también un derecho-deber, cuya dimensión se proyecta hacia todos los ámbitos de la vida colectiva, como lo es el político, el administrativo, el económico, el social y el comunitario” (Corte Constitucional, C-028, 2026). Vemos entonces que la participación ciudadana permite al asociado incidir en los aspectos de la vida colectiva de la sociedad política de la cual es parte. Uno de estos aspectos lo constituye la producción normativa o de regulaciones que impactan el desarrollo de las actividades vitales en el

devenir ordinario dicha sociedad, constituyéndose la consulta pública la herramienta básica que materializa la participación ciudadana en la producción normativa.

La Ley 1437 de 2011, esto es, el Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo CPACA, al desarrollar el deber de información al público por parte de las autoridades, en su artículo 8 No. 8, aunque no lo menciona expresamente, trae la figura de la consulta pública de los proyectos normativos o proyectos específicos de regulación, al establecer que las autoridades deberán mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada, sobre los siguientes aspectos:

“8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general”.

En la norma citada se establecen aspectos fundamentales de la consulta pública de proyectos específicos de regulación o normativos por parte de las autoridades, entre los que se destacan la posibilidad de recibir opiniones o sugerencias con relación al proyecto normativo, así como la presentación de observaciones, entre otras, las cuales que pueden incidir o no en la decisión final que se adopte parte de la administración.

La finalidad de la mencionada disposición, según Gómez Velázquez (2017) citando a Arboleda Perdomo (2013), “es incentivar la participación ciudadana respecto de los proyectos de reglamentación, de manera que tanto los interesados como los gremios, sindicatos, centros de investigación, etc., y las personas en general, puedan opinar y proponer cambios respecto de los proyectos que se publiquen”. (Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia. N.º 38, enero-junio de 2017, p. 111).

En ese sentido, para el Departamento Administrativo de Planeación Nacional (DNP), los ejercicios de consulta pública en los procesos regulatorios permiten adecuar las respuestas del Estado a las necesidades y demandas de los ciudadanos o grupos de interés, ya que proporciona la capacidad de anticiparse y responderlas efectivamente, además, mejora el intercambio de conocimiento, sensibiliza al ciudadano, garantiza la toma de decisiones informadas, visibiliza las necesidades y evita que se emitan respuestas apresuradas por parte de la administración, escasamente planificadas y probablemente más costosas económicamente y perjudiciales para el desarrollo.

La consulta pública en los procesos de producción normativa

Para tener resultados efectivos y de calidad en los ejercicios de consulta pública de los procesos de regulación se deben considerar las fases de (i) planeación, (ii) desarrollo del ejercicio y (iii) análisis de resultados, con el fin de garantizar la calidad y efectividad del ejercicio, así como facilitar que sus resultados puedan incorporarse dentro del proyecto normativo y así lograr un mejor monitoreo y control (DNP, 2023, p. 32).

En este estadio resulta relevante para esta investigación analizar las disposiciones contenidas en el Decreto 385 de 2026 frente a directrices generales de técnica normativa en Colombia, las cuales desarrollan el ciclo de la gobernanza regulatoria en Colombia, y en especial, la etapa de consulta pública de los proyectos específicos de regulación o normativos.

Se destaca la definición que, de proyecto específico de regulación, trae el párrafo del artículo 2.1.2.5.1.1. del mencionado Decreto, al señalar que es el “proyecto de acto administrativo expedido por la autoridad competente, que pretenda desarrollar un mandato normativo determinado, cuyo contenido sea general y abstracto”, dejando claridad sobre a qué tipo de actos administrativos se aplica la consulta pública, en aras de facilitar la gestión de las autoridades y la participación y control ciudadano.

Sobre los aspectos relevantes de la consulta pública de los proyectos específicos de regulación, el Decreto 385 de 2026 destaca que dicha consulta debe ser planificada, divulgada, y de recibirse observaciones o comentarios, estos deben ser resueltos por la autoridad, fortaleciendo así la relación estado – ciudadano en la producción normativa. En los procesos de consulta pública de proyectos normativos o proyectos específicos de regulación, las entidades deben tener en cuenta los lineamientos, que para el efecto, establece el Departamento Nacional de Planeación, como uno de los líderes en la implementación de la política de mejora normativa en el estado colombiano.

Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2023, p. 33), las etapas de proceso de consulta pública de los proyectos específicos de regulación o proyectos normativos son tres: la planeación de la consulta, el desarrollo del ejercicio de consulta y el análisis de resultados. Con relación a la planeación de las consultas públicas de los proyectos específicos de regulación o proyectos normativos, las entidades deben diseñar e implementar una estrategia adecuada que permita el desarrollo de un verdadero ejercicio de consulta fortaleciendo la participación ciudadana; para ello se deben tener en cuenta los lineamientos que expide el Departamento Nacional de Planeación (Artículo 2.1.2.5.1.2. Decreto 385 de 2026).

En esta fase, las entidades “identifican los objetivos de la consulta, los grupos de interés y

actores, sus características y la definición de canales de comunicación lo cual es de gran relevancia para obtener observaciones y aportes que puedan contribuir a la consolidación del documento” (DNP, 2023, p. 32).

En la fase de desarrollo del proceso de consulta pública de los proyectos específicos de regulación o proyectos normativos, las entidades deben efectuar la divulgación de esta, utilizando diferentes medios físicos o electrónicos que permitan que los ciudadanos o grupos de interés puedan acceder a la información y participar activamente el proceso de producción normativa, presentado observaciones o comentarios a las normas propuestas. Por lo general las consultas públicas que realicen o publiciten en página web de las entidades deben redireccionar al ciudadano al Sistema Único de Consulta Pública – SUCOP, para la verificación del proyecto normativo (Artículo 2.1.2.5.1.3. Decreto 385 de 2026).

Con relación a los términos de la consulta pública de los proyectos específicos de regulación o proyectos normativos, el Decreto 385 de 2026 establece un término general de mínimo de quince (15) días calendario, salvo casos especiales, atendiendo lo señalado en el artículo 2.1.2.5.1.4. de dicha norma.

Cabe destacar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1.2.5.1.5. del Decreto 385 de 2026, la consulta pública de proyectos normativos no es obligatoria cuando se trate de regular asuntos relacionados con procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran de aplicación inmediata, en los casos de reserva o clasificación de información, en los decretos legislativos o decretos ley o con fuerza material de ley, en los actos administrativos que no tengan la naturaleza de proyectos específicos de regulación, en los actos administrativos que se expidan en desarrollo de la Ley 4 de 1992, en actos administrativos de carácter presupuestal, en los actos administrativos que se adopten con ocasión de procedimientos de defensa comercial y en los demás casos expresamente señalados en la ley.

En lo que respecta a la fase de análisis de resultados de la consulta pública de los proyectos normativos, el Departamento Nacional de Planeación DNP, señala que esta implica recoger, analizar y dar respuesta a las observaciones recibidas en el ejercicio; y realizar una evaluación buscando identificar las debilidades y fortalezas de la implementación de la estrategia de consulta diseñada, el nivel de cumplimiento de los objetivos y la efectividad de la participación de los grupos objeto de consulta, así como recomendaciones de mejora (DNP, 2023, p. 32).

A la luz de lo dispuesto en el artículo 2.1.2.5.1.6 del Decreto 385 de 2026, en esta fase las

entidades consolidan un informe de observaciones y análisis de resultado de la consulta pública. En dicho informe se condensan todas las observaciones presentadas por la ciudadanía y las respuestas a las mismas, señalando con claridad si se acogen o no; este informe se publica en el Sistema Único de Consulta Pública – SUCOP, finalizando el proceso de consulta pública.

El informe de observaciones descrito es una herramienta fundamental de la que puede hacer uso la entidad, según lo dispone el artículo 2.1.2.5.1.7. del Decreto 385 de 2026, para ajustar el proyecto específico de regulación, o radicar el proyecto para su revisión jurídica. Por último, se destaca que, de realizarse ajuste al proyecto específico de regulación o proyecto normativo en virtud de los resultados de la consulta pública del mismo, denota importante que es la participación de la ciudadanía en la construcción normativa, lo que legitima y hace efectiva la reglamentación producto de esta.

5. Conclusiones

En Colombia, el modelo de democracia participativa, consagrado en el Constitución de 1991, se encuentra fortalecido más allá de la elección de los gobernantes, ya que es posible el ejercicio del control democrático y político de la gestión pública permitiendo a los ciudadanos y demás actores de la sociedad civil jugar un papel fundamental en las decisiones públicas.

La participación ciudadana como derecho fundamental, es una herramienta clave que le permite al asociado incidir en los aspectos de la vida colectiva de la sociedad política de la cual es parte; al ser la producción normativa o la regulación una arista relevante dentro de la función administrativa la cual influye en el desarrollo de las actividades relevantes en la sociedad, la consulta pública de los proyectos normativos o proyectos específicos de regulación se constituye en la herramienta básica que materializa la participación ciudadana en procura del control democrático y político de dicha actividad.

La adopción del modelo de gobernanza regulatoria en Colombia, de conformidad con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), propugna por participación activa de los actores involucrados en la producción normativa, en especial en su fase de consulta pública, lo que facilita el acceso de la ciudadanía a las autoridades en procura de incidir en la toma de las decisiones que la impactan, permitiendo que la norma construya en asocio con los grupos de interés a los cuales va dirigida.

Son las disposiciones contenidas en el Decreto 385 de 2026, frente a directrices generales

de técnica normativa en Colombia, donde se desarrolla el ciclo de la gobernanza regulatoria, amén de los lineamientos que sobre el tópico desarrolla el Departamento Nacional de Planeación DNP, los que dotan de coercitividad para las entidades públicas las etapas de dicho ciclo, en especial la consulta pública de los proyectos específicos de regulación, materializando así el ejercicio adecuado del derecho fundamental a la participación ciudadana en la producción normativa, incidiendo de manera efectiva en las decisiones regulatorias.

Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política De La República De Colombia 1991. Recuperado de:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Congreso de la Republica de Colombia. (2011). Ley 1437: Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Recuperado de:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html#8
- Congreso de la Republica de Colombia. (1998). Ley 489: "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.". Recuperado de:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>
- Congreso de la Republica de Colombia. (2019). Ley 1955: Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto Por Colombia, Pacto Por La Equidad. Recuperado de:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970>
- Congreso de la Republica de Colombia. (2023). Ley 2294: Por la cual se expide el Plan Nacional De Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial De La Vida”. Recuperado de:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>
- Presidencia de la Republica. (2026). Decreto 385: Por el cual se sustituye el Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, relacionado con las directrices generales de técnica normativa. Recuperado de:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=275156>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. 2014. Documento Conpes 3816 Mejora Normativa: Análisis de Impacto. Recuperado de:
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3816.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). Manual de la Política de Mejora Normativa. Recuperado de:
<https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34299507/Mejora+Normativa.pdf/406f9ecb-90b2-e251-0c6b-e7cebed52ef5?t=1683231646930>
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). Guía para realizar la Consulta Pública en el Proceso de Producción Normativa - Versión 2. Recuperado de:
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Mejora%20Regulatoria/Documentos/Gu%C3%ADa_consulta_p%C3%BAblica.pdf
- Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento

Nacional de Planeación. 2026. Documento Conpes 4208 Política de Gobernanza Regulatoria. Recuperado de: https://camacol.co/sites/default/files/descargables/DNP-Conpes-DOCUMENTO-2026-N0004208_20260801.pdf

Corte Constitucional. (2021). Sentencia C-065. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/c-065-21.htm>

Corte Constitucional. (2022). Sentencia T-150. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/t-150-22.htm>

Corte Constitucional. (2026). Sentencia C-028. M.P. Vladimir Fernández Andrade. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2026/C-028-26.htm>

Corte Constitucional. (2019). Sentencia C-497. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-497-19.htm>

OCDE (2014), Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa, Oecd publishing. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201965-es>

Medina, Manuel Alberto Restrepo. Mejora normativa y gobernanza regulatoria en Colombia: caracterización, fallas del diseño del modelo y riesgos para la implementación de la política. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, año 24, n. 98, p. 39-63, out./dez. 2024. DOI: 10.21056/aec.v24i98.1881

Mendez Pablo. El desempeño de la consulta pública en la elaboración de normas ambientales generales: Hacia una mayor participación. Revista Economía y Política. Vol. 8 Núm. 1 (2021), p. 37-64. DOI: <https://doi.org/10.15691/07194714.2021.002>

Gómez Velásquez, A. El deber de consulta pública previa a la expedición de reglamentos en el régimen jurídico colombiano. Derecho del Estado n.º 38, Universidad Externado de Colombia, enero-junio de 2017, pp. 97-125. DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n38.04>

Rubio, R. La participación en la Constitución colombiana: Una Constitución participativa pionera. En Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia. N.º 50, septiembre-diciembre de 2021, 43-76. DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n50.03>