





automatización de trámites, los cuales buscan evitar exigencias injustificadas a los administrados así:

[...]

*1. Reserva legal de permisos, licencias o requisitos. Para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones, únicamente podrán exigirse las autorizaciones, requisitos o permisos que estén previstos taxativamente en la ley o se encuentren autorizados expresamente por esta. En tales casos las autoridades públicas no podrán exigir certificaciones, conceptos o constancias.*

*Las autoridades públicas no podrán establecer trámites, requisitos o permisos para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones, salvo que se encuentren expresamente autorizados por la ley; ni tampoco podrán solicitar la presentación de documentos de competencia de otras autoridades.*

*2. Procedimiento para establecer los trámites autorizados por la ley. Las autoridades públicas habilitadas legalmente para establecer un trámite, previa su adopción, deberán someterlo a consideración del Departamento Administrativo de la Función Pública adjuntando la manifestación del impacto regulatorio, con la cual se acreditará su justificación, eficacia, eficiencia y los costos de implementación para los obligados a cumplirlo; así mismo deberá acreditar la existencia de recursos presupuestales y administrativos necesarios para su aplicación. En caso de encontrarlo razonable y adecuado con la política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites, el Departamento Administrativo de la Función Pública autorizará su adopción.*

[...]

*3. Información y publicidad. Sin perjuicio de las exigencias generales de publicidad de los actos administrativos, todo requisito, para que sea exigible al administrado, deberá encontrarse inscrito en el Sistema Único de Información de Trámites, SUIT, cuyo funcionamiento coordinará el Departamento Administrativo de la Función Pública; entidad que verificará para efectos de la inscripción que cuente con el respectivo soporte legal.*

*Toda entidad y organismo de la Administración Pública tiene la obligación de informar sobre los requisitos que se exijan ante la misma, sin que para su suministro pueda exigirle la presencia física al administrado. Igualmente deberá informar la norma legal que lo sustenta, así como la fecha de su publicación oficial y su inscripción en el Sistema Único de Información de Trámites, SUIT.* (Cursiva y subrayado fuera de texto)

De lo anterior es claro que todo procedimiento para ser considerado como Trámite, debe estar previsto de manera taxativa en una norma con fuerza de ley o autorizado expresamente por esta, de igual manera, en caso de que una autoridad deba implementar o adoptar un nuevo trámite, deberá de manera previa a su



implementación, ponerlo a consideración de este Departamento Administrativo para su respectiva aprobación y finalmente registrarlo en el SUIT para que sea exigible.

Ahora bien, frente al ámbito de aplicación de la política pública de Racionalización de Trámites, el artículo 2° de la Ley 962 de 2005, 2° del Decreto Ley 019 de 2012<sup>2</sup> y 2° del Decreto Ley 2106 de 2019<sup>3</sup> disponen que:

#### Ley 962 de 2005

*ARTÍCULO 2°. AMBITO DE APLICACIÓN. Esta ley se aplicará a los trámites y procedimientos administrativos de la Administración Pública, de las empresas de servicios públicos domiciliarios de cualquier orden y naturaleza, y de los particulares que desempeñen función administrativa. Se exceptúan el procedimiento disciplinario y fiscal que adelantan la Procuraduría y Contraloría respectivamente.*

*Para efectos de esta ley, se entiende por "Administración Pública", la definición contenida en el artículo 39 de la Ley 489 de 1998." (Cursiva y subrayado fuera de texto)*

#### Decreto Ley 019 de 2012

*ARTÍCULO 2°. AMBITO DE APLICACIÓN. El presente decreto se aplicará a todos los organismos y entidades de la Administración Pública que ejerzan funciones de carácter administrativo, en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998 y a los particulares cuando cumplan funciones administrativas. (Cursiva y subrayado fuera de texto)*

#### Decreto Ley 2106 de 2019

*ARTÍCULO 2°. ÁMBITO DE APLICACIÓN. El presente decreto se aplicará a todos los organismos, entidades y personas integrantes de la Administración Pública en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998, y a los particulares cuando cumplan funciones administrativas o públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades. (Cursiva y subrayado fuera de texto)*

Dado lo anterior, es necesario establecer la forma en que está integrada la administración pública, lo cual se consagra en el artículo 39 de la Ley 489 de 1998<sup>4</sup>:

<sup>2</sup> Decreto Ley 019 de 2012 "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública"

<sup>3</sup> Decreto 2106 de 2019 "Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública."

<sup>4</sup> Ley 489 de 1998 "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública"



**ARTICULO 39. INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA.** *La Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano.*

*La Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos, en lo nacional, son los organismos principales de la Administración.*

*Así mismo, los ministerios, los departamentos administrativos y las superintendencias constituyen el Sector Central de la Administración Pública Nacional. Los organismos y entidades adscritos o vinculados a un Ministerio o un Departamento Administrativo que gocen de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente conforman el Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley.*

*Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señalen la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso.*

*Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales son corporaciones administrativas de elección popular que cumplen las funciones que les señalan la Constitución Política y la ley. (Cursiva y subrayado fuera de texto)*

En cuanto a la *Función Administrativa*<sup>5</sup>, se entiende como el conjunto de tareas desempeñadas por las autoridades públicas, y por algunos particulares autorizados por el Estado, que deben propender principalmente por proporcionar servicios y satisfacer las necesidades de toda la población, para lograr el desarrollo físico, intelectual y moral de todos los colombianos; e impulsar y propiciar por el progreso y el crecimiento económico, social, cultural, educativo y de salubridad.

Adicionalmente, el artículo 4º de la Ley 489 de 1998 establece como finalidad de la Función Administrativa:

*“ARTICULO 4o. FINALIDADES DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.*

*Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general. (Cursiva y subrayado fuera de texto)*

Teniendo claro el ámbito de aplicación de la política pública de Racionalización de Trámites, es necesario ocuparse de la naturaleza jurídica del FDN, para así determinar si le es aplicable o

<sup>5</sup> Tomado de “Conceptos básicos. Guía de usuarios. Sistema Único de Información de Trámites.” Departamento Administrativo de la Función Pública. Abril de 2015. Página 5.



no, en ese sentido, nos remitimos al artículo 4º del Decreto 4174 de 2011<sup>6</sup> en la que se establece la naturaleza jurídica y objeto en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 4o. ORGANIZACIÓN. Modifíquese el artículo 258 del Decreto 663 de 1993, el cual quedará así:*

*“Artículo 258. Organización.*

***Naturaleza jurídica.*** *La Financiera de Desarrollo Nacional S. A., cuya creación fue autorizada por la Ley 11 de 1982, es una sociedad de economía mixta vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

***Objeto.*** *La Financiera de Desarrollo Nacional S. A., con un régimen legal propio, tiene por objeto principal promover, financiar y apoyar empresas o proyectos de inversión en todos los sectores de la economía, para lo cual podrá:*

- a) Desarrollar las operaciones previstas para las Corporaciones Financieras y las previstas en el numeral 1 del artículo 261 del Decreto 663 de 1993;*
- b) Recibir, administrar y canalizar los aportes de organismos públicos o privados, nacionales o extranjeros, o de organismos internacionales, destinados a la consolidación, diseño, construcción, desarrollo y operación de empresas o proyectos;*
- c) Estructurar productos financieros y esquemas de apoyo, soporte, promoción y financiación de empresas o proyectos;*
- d) Conseguir y gestionar recursos de financiación para el desarrollo de empresas o proyectos;*
- e) Proveer cooperación técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de proyectos incluyendo la transferencia de tecnología apropiada a través de los esquemas que considere pertinentes;*

***Socios.*** *Podrán ser socios de la Financiera de Desarrollo Nacional S. A., la Nación, las entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital o municipal, las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, los organismos internacionales y las personas jurídicas de derecho público internacional”. (Cursiva y subrayado fuera de texto)*

Se concluye entonces, que la política pública de Racionalización de Trámites **sí le es aplicable al FDN, toda vez que, hace parte del sector descentralizado de la rama ejecutiva del poder público.**

A continuación, será de especial relevancia clarificar técnicamente la definición de *Trámite* y *Otro Procedimiento Administrativo – OPA –*, con el objeto de que el FDN analice si dentro de

---

<sup>6</sup> Decreto 4174 de 2011” Por el cual se modifican y determinan la denominación, los objetivos y la estructura orgánica de la Financiera Energética Nacional S. A. (FEN).”



sus procedimientos existe uno o varios que cumplan con los atributos contenidos en cada una de estas definiciones.

## 2. Definición trámite y Otro Procedimiento Administrativo – OPA

De acuerdo al artículo 3° de la Resolución 1099 de 2017<sup>7</sup> expedida por este Departamento Administrativo, un Trámite y OPA se definen de la siguiente manera:

*“Trámite: Conjunto de requisitos, pasos, o acciones reguladas por el Estado, dentro de un proceso misional, que deben efectuar los ciudadanos, usuarios o grupos de interés ante una entidad u organismo de la administración pública o particular que ejerce funciones administrativas, para acceder a un derecho, ejercer una actividad o cumplir con una obligación, prevista o autorizada por la ley.*

*Otro procedimiento administrativo -OPA: Conjunto de requisitos, pasos o acciones dentro de un proceso misional, que determina una entidad u organismo de la administración pública o particular que ejerce funciones administrativas para permitir el acceso de los ciudadanos, usuarios o grupos de interés a los beneficios derivados de programas o estrategias cuya creación, adopción e implementación es potestativa de la entidad.”* (Cursiva y negrilla fuera de texto)

Nótese que un procedimiento para ser considerado *Trámite* debe cumplir con el principio de Reserva Legal señalado en el punto anterior, ser de carácter misional, lo debe solicitar el ciudadano o grupo de interés, los cuales deberán cumplir con una serie de pasos y requisitos, tiene por objeto ejercer una actividad o cumplir con una obligación. Por su parte, el OPA se diferencia del trámite por su carácter potestativo respecto a su implementación por parte de la entidad u organismo.

Así las cosas, es necesario que la FDN revise continuamente si dentro de sus procedimientos misionales existe uno o varios que cumplan con los atributos para ser considerados como Trámite u OPA, de no ser así, deberá manifestarlo a esta Dirección con el propósito de tenerlo en cuenta en el momento de hacer seguimiento cumplimiento de la política de racionalización de trámites.

Esperamos con lo anterior haber dado respuesta a su inquietud. Desde la Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano estamos en total disposición para apoyarlos en todo lo requerido. Para ello, se ha designado al profesional José Antonio Torres Méndez, quien le brindará acompañamiento y asistencia técnica a su entidad. Para contactarlo, puede comunicarse al correo electrónico [jtorres@funcionpublica.gov.co](mailto:jtorres@funcionpublica.gov.co)

---

<sup>7</sup> Resolución 1099 de 2017 “Por la cual se establecen los procedimientos para autorización de trámites y el seguimiento a la política de racionalización de trámites.”



Finalmente, lo invitamos a consultar nuestro Espacio Virtual de Asesoría – EVA, en la dirección [www.funcionpublica.gov.co/eva/](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/) donde encontrará las normas, jurisprudencia, conceptos, videos informativos, publicaciones de la Función Pública, entre otras opciones, las cuales serán de gran apoyo en su labor.

Cordialmente,

FERNANDO AUGUSTO SEGURA RESTREPO  
Director de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano

Proyectó: José Antonio Torres Méndez  
Revisó: Jaime Orlando Delgado/Ana Milena Cáceres  
DPTSC/11502