

# NOVENO LINEAMIENTO

## MATRIZ DE CUMPLIMIENTO LEGAL (NORMOGRAMA) Y PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN PERIÓDICA DE LO LEGAL



### **Sistema Integrado de Gestión Distrital**

2014



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

**BOGOTÁ**  
HUMANANA

## SECRETARÍA GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ

### **GUSTAVO PETRO URREGO**

*Alcalde Mayor de Bogotá D. C.*

### **MARTHA LUCÍA ZAMORA ÁVILA**

*Secretaria General*

### **RAMÓN EDUARDO VILLAMIZAR MALDONADO**

*Director Distrital de Desarrollo Institucional*

### **MARTHA ELMY NIÑO VARGAS**

*Subdirectora Técnica*

### **Elaborado por Dirección Distrital de Desarrollo Institucional:**

*Equipo de trabajo Sistema Integrado de Gestión Distrital*

*Félix Antonio Castillo Mosquera*

### **Revisado por:**

*Equipo de trabajo Sistema Integrado de Gestión Distrital*

*Norha Carrasco Rincón*

*Marysol Vargas Fernández*

*Magda Patricia Gómez Torres*

*Andrés Felipe Castro Figueroa*

*Jomir Esneider Sotelo Rojas*

*María Cristina Quecano Poveda*

*Johan Briceño Castro*

*Comisión Intersectorial del Sistema Integrado de Gestión*

### **Diseño y diagramación**

*Diego Andrés Forero Hernández / Dirección Distrital de Desarrollo Institucional*

### **Corrección de texto**

*Laura Mercedes Arjona Vásquez / Dirección Distrital de Desarrollo Institucional*

### **Bogotá D. C.**

*Agosto de 2014*

# Contenido

1. PROPÓSITO DEL LINEAMIENTO.....	4
2. CONTEXTO.....	4
3. ARTICULACIÓN DEL LINEAMIENTO CON LA NTD-SIG 001 .....	6
3.1 Enfoque .....	6
3.2 Implementación .....	6
3.3 Resultados .....	6
4. REQUISITOS DE LA NTD-SIG 001 ASOCIADOS AL NORMOGRAMA.....	7
5. CONSTRUCCIÓN DE LA MATRIZ DE CUMPLIMIENTO LEGAL (NORMOGRAMA).....	7
5.1 Identificación de requisitos legales .....	7
5.2 Actualización de requisitos legales .....	9
5.3 Aplicación del requisito legal y/o normativo.....	9
5.4 Seguimiento a la aplicación del requisito legal y/o normativo .....	10
5.5 Asociación de la Matriz con el riesgo normativo.....	10
5.6 Publicación y difusión de la Matriz de Cumplimiento Legal (Normograma) .....	11
6. PROCEDIMIENTO EVALUACIÓN PERIÓDICA DE LO LEGAL .....	11

## 1. PROPÓSITO DEL LINEAMIENTO

Este documento plantea una ruta de construcción de una matriz de cumplimiento legal (normograma), trazada bajo una secuencia lógica, que permitirá a las entidades y organismos distritales, identificar los beneficios reales de contar con un instrumento concebido no solamente como un documento de consulta, sino como una herramienta dinámica que minimiza el riesgo de incumplimiento de requisitos legales y/o normativos asociados a la gestión institucional.

## 2. CONTEXTO

### Matriz de Cumplimiento Legal (Normograma)

El secreto de las entidades públicas de mayor éxito en su gestión radica en poseer altos estándares de calidad, tanto en sus productos (bienes y servicios) como en sus colaboradores. Contar con un Sistema Integrado de Gestión (SIG) permite que los esfuerzos aunados, sistemáticos e inteligentes se orienten a la satisfacción de los distintos usuarios y partes interesadas, asegurando la participación activa de las y los servidores públicos en el desarrollo de los procesos de la entidad u organismo. El SIG es una herramienta gerencial mediante la cual se logra la satisfacción de las necesidades y expectativas de los usuarios y partes interesadas (comunidad, beneficiarios o destinatarios del servicio), dado que las normas que lo integran tienen elementos comunes (compatibles) que al ser ejecutados de manera organizada y coordinada, con procesos de mejoramiento continuo, ayudan no sólo a alcanzar los objetivos específicos de cada subsistema, sino a cumplir con la obligación legal de la entidad u organismo.

La Ley 489 de 1998 en el artículo 5° establece que “los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo”. Es decir, la competencia administrativa de las entidades públicas está determinada por la ley (Constitución, ley, ordenanza, acuerdo, decreto, resoluciones, etc.). Es por ello que se hace necesario establecer un instrumento en el cual se reflejen las normas que determinan las funciones, obligaciones, responsabilidades y compromisos establecidos de las entidades u organismos públicos.

Es importante tener en cuenta como antecedente la Etapa 4 del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) 1000:2005, el cual establece que “la entidad, a fin de garantizar el control de cumplimiento, deberá elaborar un Normograma con las normas de carácter constitucional, legal, reglamentario y de autorregulación que le son aplicables, verificando a través del desarrollo del MECI, el cumplimiento de todas y cada una de dichas normas”. Por lo tanto, el normograma es un instrumento que le “permite a las entidades delimitar su ámbito de responsabilidad, tener un panorama claro sobre la vigencia de las normas que regulan sus actuaciones, evidenciar las relaciones que tiene con otras entidades en el desarrollo de su gestión, identificar posible duplicidad de funciones o responsabilidades con otros entes públicos y soportar sus planes, programas, procesos, productos y servicios”. En este sentido, podemos decir que la Matriz de Cumplimiento Legal (Normograma) es una herramienta aplicable a organizaciones públicas (y privadas) con el fin de conocer

la normatividad (reglamentaria, obligatoria, legal, las normas técnicas y la reglamentación interna) que le corresponde cumplir o que le afecta de alguna manera de acuerdo con su objeto social.

El normograma sirve para guiar a los miembros de la organización en la aplicación de aquellas normas que debe cumplir y/o hacer cumplir de acuerdo con su competencia, intentando evitar duplicidad de funciones. Al tener compendiadas y organizadas dichas normas, se espera que la accesibilidad a las mismas permita consultarlas, estudiarlas y promoverlas de una manera más ágil y entendible.

Teniendo en cuenta lo anterior, el normograma no puede ser una herramienta estática, sino que debe guiar permanentemente la actuación administrativa de las entidades públicas, más cuando los cambios normativos son dinámicos y constantes, demandando que las entidades estatales se ajusten al ordenamiento jurídico. De esta manera se pueden evitar sanciones disciplinarias a servidores públicos. Sin querer profundizar en el campo disciplinario, es importante mencionar lo que reza el artículo 6° de la Constitución Política de 1991: “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”. Igualmente, el artículo 123 de la misma carta establece que: “Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”. En este sentido y actuando en el marco del SIG, la Matriz de Cumplimiento Legal (Normograma) debe articularse con otro instrumento que permite hacer la revisión periódica de los requisitos legales aplicables a la organización.

El procedimiento “evaluación del cumplimiento legal”, también denominado verificación de cumplimiento legal, es perfectamente conocido por aquellas organizaciones en las que se haya implementado un sistema OHSAS 18001. En estos sistemas de seguridad, la verificación es un punto obligado de la norma: el numeral 4.5.2, en el que se exige evaluar periódicamente el cumplimiento de los requisitos legales. Igualmente, la NTC-ISO 14001 en el numeral 4.3.2 establece que la organización debe implementar y mantener uno o varios procedimientos para:

- a) Identificar y tener acceso a los requisitos legales aplicables y otros requisitos que la organización suscriba, relacionados con sus aspectos ambientales y
- b) para determinar cómo se aplican estos requisitos a sus aspectos ambientales.

Sin embargo, no se pretende que las entidades diseñen un procedimiento de evaluación periódica de requisitos legales por cada subsistema, sino el seguimiento y evaluación de las normas que le aplican a cada proceso de la organización en el marco del SIG, esto con el propósito de seguir construyendo una visión integrada de la entidad.

Siendo la legislación un campo tan amplio y cambiante, pese a que las diferentes administraciones públicas realizan un esfuerzo importante por mantener actualizadas a las organizaciones, lo que realmente se encuentra día a día es un amplio desconocimiento por parte de las entidades públicas de la normatividad que le aplica a su gestión. Por este motivo, sea cual sea el tipo de organización, su misión, su naturaleza jurídica: Secretaría, Instituto, Establecimiento Público, Unidad Administrativa Especial o Empresa Industrial y Comercial, es muy recomendable realizar periódicamente evaluaciones de cumplimiento legal.

Estas revisiones no deberían ser simples listados de normas con un escueto resumen de su cumplimiento, sino elaborados documentos que reflejen las obligaciones de cada una de las normas de aplicación en cada entidad u organismo, lo más personalizadas posibles y absolutamente actualizadas a la realidad de la organización. El análisis independiente de cada obligación es lo que permite determinar claramente qué parte de una norma se está incumpliendo.

### 3. ARTICULACIÓN DEL LINEAMIENTO CON LA NTD-SIG 001

#### 3.1 Enfoque

Identificar la normatividad vigente que regula las actuaciones de las entidades u organismos distritales en desarrollo de su objeto misional y controlar su cumplimiento.

#### 3.2 Implementación

La entidad u organismo distrital debe:

- Estructurar un normograma de carácter informativo y explicativo que permita dilucidar todas las disposiciones de carácter legal que le atañen.
- Establecer un procedimiento documentado para la construcción del normograma.
- Contar con un procedimiento documentado para la construcción y actualización del normograma.
- Documentar un normograma donde se establezca la normatividad relacionada con los requisitos legales de:
  - operación de la institución
  - seguridad industrial y salud ocupacional
  - ambiente
  - seguridad informática
  - gestión documental
- Documentar un procedimiento de evaluación periódica de lo legal que permita evaluar los requisitos legales:
  - de la operación de la institución
  - relacionados con los subsistemas que conforman el Sistema Integrado de Gestión (SIG).
- Socializar el normograma y los procedimientos relacionados con:
  - La construcción y actualización del normograma.
  - Evaluación periódica de lo legal.

Se debería mantener actualizada la Matriz de Cumplimiento Legal (Normograma) de acuerdo a la normatividad vigente aplicable a cada proceso de la organización, para que esté disponible para su consulta y aplicación.

### 3.3 Resultados

Frente a los resultados esperados de la Matriz de Cumplimiento Legal en las entidades y organismos distritales se debe verificar:

- Cumplimiento de la Gestión institucional de acuerdo a la normatividad vigente aplicable a la organización (disminución o eliminación de las no conformidades o hallazgos causados por el incumplimiento de la normatividad vigente).
- El nivel de cobertura de socialización de la Matriz de Cumplimiento Legal.
- Normograma actualizado.
- Nivel de conocimiento del normograma por parte del personal de la organización.

## 4. REQUISITOS DE LA NTD-SIG 001 ASOCIADOS AL NORMOGRAMA

Con la implementación de este lineamiento, la entidad u organismo distrital aporta al cumplimiento de los siguientes requisitos relacionados en la Norma Técnica Distrital NTD-SIG 001:2011:

4.2.3, d,e

5.1, k (15)

6.1, a(1,2,3,4,5)

6.1, b(1,2,3,4,5)

## 5. CONSTRUCCIÓN DE LA MATRIZ DE CUMPLIMIENTO LEGAL (NORMOGRAMA)

### 5.1 Identificación de requisitos legales

La identificación de los requisitos legales y/o normativos es una actividad sumamente relevante, ya que permitirá conocer cuál es el marco legal aplicable a las actividades desarrolladas por la entidad u organismo distrital en la prestación de los bienes y servicios en el marco del SIG.

La metodología que se debe utilizar para realizar este análisis consiste, básicamente, en identificar todas las normas que aplican a nuestra actividad y específicamente a las comprometidas en el servicio. Los datos que se han de registrar en el normograma son los siguientes (Anexo 1):

- Temática
- Clasificación normativa
- Año

- Epígrafe
- Artículo aplicable
- Requerimiento específico
- Subsistema NTD-SIG
- Proceso

Para mayor comprensión del ejercicio, es importante explicar la clasificación normativa, debido a que las personas responsables de hacer la identificación de los requisitos legales que aplican a la entidad, deben saber distinguir la norma y la autoridad competente para emitirla. Si decimos que la Matriz de Cumplimiento Legal (Normograma) es una herramienta dinámica que orienta la actuación administrativa de la entidad u organismo, entonces todos y cada uno de los colaboradores que participan en los proceso deben utilizarla. En éste sentido, aunque en el procedimiento se define cada una de las normas que pueden aplicar a la organización, se mostrará mediante un cuadro explicativo la diferencia de cada una de ellas.

TIPO DE NORMA	DESCRIPCIÓN	AUTORIDAD
Constitución	<p>“La Constitución Política del Estado es la norma jurídica suprema positiva que rige la organización de un Estado, estableciendo: la autoridad, la forma de ejercicio de esa autoridad, los límites de los órganos públicos, definiendo los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos y garantizando la libertad política y civil del individuo. Es un conjunto de reglas que establece la forma en que debemos comportarnos todos los que vivimos en Colombia para que exista bienestar; estas normas establecen los derechos y garantías que tenemos los colombianos para poder construir un país, como por ejemplo el derecho a la vida, la salud, la educación, etc.”.</p> <p><a href="http://jorgemachicado.blogspot.com/2010/10/concepto-cpe.html">http://jorgemachicado.blogspot.com/2010/10/concepto-cpe.html</a></p>	El constituyente primario representado en una Asamblea
Ley	<p>“Ley es una norma jurídica la cual es expedida o dictada por el legislador, y debe cumplir con las siguientes características.</p> <p>Generalidad: La ley comprende a todos aquellos que se encuentran en las condiciones previstas por ella, sin excepciones de ninguna clase.</p> <p>Obligatoriedad: Tiene carácter imperativo-atributivo, es decir, que por una parte establece obligaciones o deberes jurídicos y por la otra otorga derechos.</p> <p>Permanencia: Se dictan con carácter indefinido, permanente, para un número indeterminado de casos y de hechos, y sólo dejará de tener vigencia mediante su abrogación, subrogación y derogación por leyes posteriores.</p> <p>Impersonal: Las leyes no se emiten para regular o resolver casos individuales, ni para personas o grupos determinados, su impersonalidad y abstracción las conducen a la generalidad”.</p> <p>(Apuntes Jurídicos)</p>	Congreso de la República
Decreto Ley	Los decretos con fuerza de ley son aquellos proferidos por el presidente que tienen la naturaleza o connotación de ley, pues se expiden en ejercicio de funciones legislativas excepcionales. De tal manera que esta clase de actos tienen la misma jerarquía de una ley expedida por el Congreso de la República.	Presidente de la República
Decreto	Son actos administrativos expedidos por autoridad de la rama ejecutiva, especialmente de elección popular, como lo es el Presidente de la República, Gobernadores y Alcaldes. En el caso de Bogotá D. C. son de exclusivo uso del Alcalde Mayor de la ciudad, todos aquellos actos que definan o resuelvan situaciones de carácter general, sean éstos creadores o modificatorios de situaciones existentes.	Presidente de la República Alcalde Mayor de la ciudad
Acuerdo Distrital	Es la forma mediante la cual se manifiesta legal y legítimamente el Concejo Distrital como Corporación Político-Administrativa. Estos obligan a las autoridades administrativas de la ciudad frente a una situación específica; son de carácter general y vinculante.	Concejo de Bogotá
Acuerdo	Las entidades públicas descentralizadas, bien sean institutos, Unidades Administrativas Especiales, Empresas Sociales del Estado, Empresas Industriales y Comerciales, Empresas de Economía mixta, etc. tienen como máximo órgano rector un consejo directivo o junta directiva, dependiendo de su naturaleza; este órgano rector se pronuncia mediante un acuerdo, frente a directrices generales y exclusivos a la entidad.	Consejo Directivo o Junta Directiva

Resolución	Son actos administrativos que definen o resuelven situaciones de carácter particular y concreto. La resolución consiste en una orden escrita dictada por el gerente o responsable de un proceso administrativo o un <a href="#">servicio público</a> que tiene carácter general, obligatorio y permanente, y se refiere al ámbito de su competencia.	Personas del nivel directivo con una competencia expresa y legalmente asignada
Circular	Son actos administrativos mediante los cuales se expide toda aquella información de interés general cuyo contenido sea de importancia o trascendencia para la Administración Distrital. Se utiliza también como medio para requerir una misma información a cada uno de los organismos o entidades de la Administración Distrital.	Personas del nivel directivo con una competencia expresa y legalmente asignada
Directiva	Son aquellos actos que determinan o establecen lineamientos o directrices que impliquen la aplicación de las políticas de gobierno o de un sector administrativo determinado.	Personas del nivel directivo con una competencia expresa y legalmente asignada

Fuente: elaboración propia.

## 5.2 Actualización de requisitos legales

La actualización de los requisitos legales se realiza, entre otros, mediante revisión periódica de los instrumentos que la Alcaldía Mayor de Bogotá a través de la Secretaría General, ha dispuesto para mantener actualizada en materia jurídica a la Administración Pública Distrital en los temas concernientes a la misma. Los instrumentos mencionados son los siguientes:

- El Boletín Jurídico "**Bogotá Legal**" (versión impresa).
- **El Boletín Jurídico Virtual** (página web de la Alcaldía Mayor de Bogotá).
- La actualización semanal de noticias "**Bogotá Jurídica**" (vía correo electrónico).

Cabe mencionar que estos instrumentos pueden no ser los únicos utilizados para hacer la actualización normativa, debido a que las autoridades administrativas de la entidad también se pronuncian mediante actos administrativos (circulares, directivas, resoluciones) que obligan o determinan conductas o acciones a la organización, al igual que las entidades de orden nacional del nivel central – entiéndase ministerios y departamentos administrativos– generadores de políticas y por lo tanto de lineamientos en cada uno de sus sectores. Esto para decir que también hay que considerar las normas emitidas por estas entidades que igualmente afectan la gestión de las entidades del Distrito.

## 5.3 Aplicación del requisito legal y/o normativo

La aplicación del requisito legal no es otra cosa que materializar la obligación impuesta por la norma a la entidad u organismo, pero para ello debió haberse surtido plenamente la etapa de la identificación de la normatividad aplicable. Para este propósito es necesario determinar cómo se cumple el requisito, quién es el responsable y mediante qué instrumento se materializa o se cumple la obligación normativa. A este respecto, los datos que se deben registrar en la Matriz de Cumplimiento Legal (Anexo 1) son los siguientes:

- Frecuencia de aplicación del requisito legal
- Responsable de la aplicación

- Área o dependencia
- Mecanismos de cumplimiento
- Evidencia de aplicación del requisito

La entidad debe tener claro el mecanismo mediante el cual cumple con el requisito legal, al igual que todas las evidencias que demuestran el cumplimiento de los mismos, en cada una de sus áreas o dependencias.

#### 5.4 Seguimiento a la aplicación del requisito legal y/o normativo

La organización debe hacer una revisión al cumplimiento de la legislación y normativa como primer paso para el mejoramiento continuo de la gestión institucional. El responsable de cada proceso debe hacer seguimiento al cumplimiento de la normatividad que le aplica, con el fin de evitar no conformidades, anomalías o que se materialicen los riesgos legales asociados al proceso. Sin el ánimo de que el seguimiento a la aplicación del requisito legal se convierta en una auditoría, es importante que si al hacer la verificación del cumplimiento legal de un requisito se encuentra que éste no se está llevando a cabo, inmediatamente se debe plantear una corrección o acción correctiva, antes de que se generen consecuencias de mayor impacto para la entidad u organismo.

Para realizar el seguimiento se considera importante tener en cuenta:

- Área o dependencia que realiza el seguimiento
- Frecuencia del seguimiento
- Cumple / No Cumple
- Oportunidad de mejora (acción correctiva, preventiva o plan asociado).

El seguimiento del cumplimiento legal se realizará en ejercicio del autocontrol, cada vez que el responsable del proceso lo estime conveniente.

#### 5.5 Asociación de la Matriz con el riesgo normativo

La Norma Técnica Distrital del Sistema Integrado de Gestión define los riesgos normativos como “aquellos que se relacionan tanto con los daños generados por la violación de una prescripción u obligación legal, incumplimientos a políticas internas, como con la volatilidad normativa”. Dentro de este tipo, se pueden agrupar los incumplimientos a obligaciones tributarias, a tiempos en la presentación de estados financieros, a solicitudes de información y demás incumplimientos legales aplicables.

Se entiende por riesgo normativo o legal la probabilidad de ocurrencia de un evento que conlleve a una sanción disciplinaria, fiscal o penal por incumplimiento de las disposiciones legales y administrativas aplicables

a la organización, que se refleja en la emisión de resoluciones administrativas y judiciales desfavorables, la aplicación de multas o sanciones en relación con cualquiera de las operaciones que la entidad desarrolla.

Bajo esta metodología, se garantizará un sistema preventivo tanto para el cumplimiento de los requisitos legales y de los compromisos públicos de la organización como en el análisis de posibles incumplimientos y áreas de mejora para subsanarlos.

Por lo anterior, se considera importante asociar los riesgos normativos que se pueden identificar desde la Matriz de Cumplimiento Legal (Anexo 1).

## 5.6 Publicación y difusión de la Matriz de Cumplimiento Legal (Normograma)

Una vez terminada la identificación de los requisitos legales y/o normativos asociados al quehacer de la entidad, el responsable del proceso debe socializar a sus colaboradores (servidores públicos, contratistas y otras partes interesadas), mediante los medios establecidos (incluyendo inducción en puesto de trabajo), los que sean aplicables a las actividades que cada persona realiza.

El representante de la Alta Dirección en conjunto con el líder operativo del SIG, cada vez que hayan identificado o actualizado los requisitos legales y/o normativos, deben publicar y difundir la información en la plataforma tecnológica de la entidad.

## 6. PROCEDIMIENTO EVALUACIÓN PERIÓDICA DE LO LEGAL

El procedimiento “evaluación periódica del cumplimiento legal” es un instrumento que ayuda a verificar si se está gestionando y/u obteniendo el desempeño deseado en la entidad, mediante el cumplimiento de la normatividad asociada a sus procesos y si ésta se está cumpliendo de la mejor manera. Con todo lo señalado, las evaluaciones cumplen un rol fundamental en la gestión de las organizaciones, al establecer mecanismos de control que permiten evidenciar la mejora continua de sus procesos y entregar valor a la gestión desarrollada.

En el Anexo 2 se encuentra el modelo de procedimiento.