

PROYECTO DE APOYO A LA IMPLEMENTACIÓN DE ODS EN COLOMBIA:

FINANZAS PÚBLICAS, CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y ENFOQUE DE GÉNERO

**Propuesta de metodología para
la simplificación y estandarización
de trámites-tipo**

TOMO I

Abril 2021

PROYECTO DE APOYO A LA IMPLEMENTACIÓN DE ODS EN COLOMBIA: FINANZAS PÚBLICAS, CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y ENFOQUE DE GÉNERO

Propuesta de metodología para la simplificación y estandarización de trámites-tipo

Departamento Administrativo de la Función Pública:

Adriana Vargas
Directora de la DPTSC

Lina Moncaleano
Asesora de la DPTSC

Lina María Mondragón
Subdirector Administrativo y/o
Financiero del Ministerio de
Hacienda y Crédito Público

David Romero
Departamento Administrativo
de la Función Pública

Diana Bohórquez
Departamento Administrativo
de la Función Pública

Juanita Gómez
Departamento Administrativo
de la Función Pública

Equipo Consultor:

Olga Patricia Rubio Ortíz
Gerente de Proyecto

Bernardo Carvajal
Experto Jurídico

Gina Rojas
Experta en Procesos

Con el apoyo de:



UNIÓN EUROPEA

Patricia Llombart Cussac
Embajadora

Matilde Ceravolo
Jefa de Cooperación Adjunta

Manuel Fernández Quilez
Agregado de Cooperación



Alfredo Bateman Serrano
Director

María José Arbeláez
Asistente de investigación

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	4
CAPÍTULO I	
CONTEXTO GENERAL DE ESTANDARIZACIÓN DE TRÁMITES	5
1. Generalidades	5
2. Contexto normativo de la iniciativa	6
3. Escenarios de estandarización de trámites	8
4. Regulación sobre la estandarización de trámites	11
5. Entendimiento de estandarización de un trámite.....	11
6. Aplicabilidad en el contexto de estandarización de trámites	13
7. Concepto e instrumentos de estandarización.....	15
7.1. Concepto de estandarización	16
7.2. Modalidades de estandarización	16
7.3. Instrumentos para la estandarización de trámites	18
7.4. Atributos de los trámites	19
CAPÍTULO II	
CONSTRUCCIÓN DEL MODELO DE ESTANDARIZACIÓN DE TRÁMITES	21
1. Fundamentos para la construcción del modelo de estandarización.....	21
2. Modelo de estandarización aplicado a trámites-tipo.....	23
CAPÍTULO III	
DISEÑO METODOLÓGICO PARA LA INTERVENCIÓN Y ESTANDARIZACIÓN DE TRÁMITES-TIPO.....	34
1. Estructura de la metodología.....	34
CAPÍTULO IV	
APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA ESTANDARIZACIÓN EN 6 TRÁMITES AMBIENTALES.....	68
CAPÍTULO V	
PROPUESTA DE REFORMA	71
1. Escenarios posibles de decisión para la adopción de la reforma.....	71
2. Propuesta normativa.....	73
3. Propuesta de ruta jurídica.....	74
4. Propuesta de implementación tecnológica	78
5. Recomendaciones finales para su adopción/aplicabilidad	79

TOMO I

PROPUESTA DE METODOLOGÍA PARA LA SIMPLIFICACIÓN Y ESTANDARIZACIÓN DE TRÁMITES-TIPO

Enfoque, paso a paso y resultados de su aplicación práctica en 6 trámites ambientales

INTRODUCCIÓN

A continuación se presenta el informe correspondiente al encargo contractual para la construcción del modelo de estandarización de trámites y aplicación práctica en 6 trámites del sector ambiente.

Para presentar este producto, se entrega este documento bajo la siguiente estructura: El **primer capítulo** realizará una presentación general del contexto de estandarización de trámites a nivel conceptual y práctico, el **segundo capítulo** realizará la propuesta de modelo de estandarización, **el capítulo tercero** realizará el diseño metodológico específico para la estandarización, **el capítulo cuarto** presentará los resultados de su aplicación práctica en 6 trámites ambientales y finalmente **el capítulo quinto** detalla el esquema sugerido para acoger las recomendaciones de adopción del modelo.

Sobre la base de la aprobación del diseño metodológico, la consultoría podrá avanzar en un ejercicio de integración del contenido final del modelo de estandarización en un manual que integre -con visión de usuario final- los contenidos e instrumentos propuestos y que a la vez esté armonizado con la metodología de participación ciudadana y formularios.

CAPÍTULO I

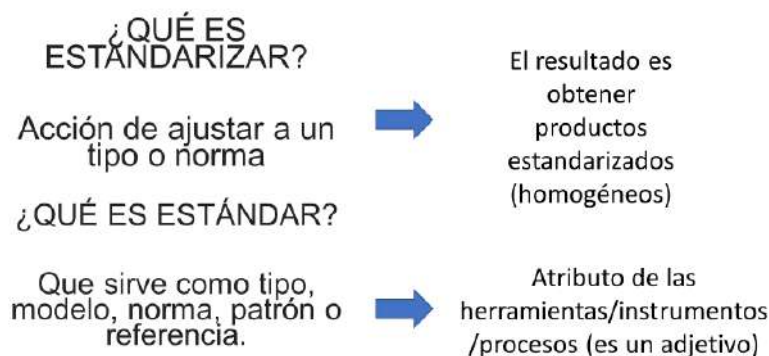
CONTEXTO GENERAL DE ESTANDARIZACIÓN DE TRÁMITES

1. Generalidades

Un punto de partida fundamental de un ejercicio constructivo de esta metodología es entender la lógica que subyace al concepto mismo de **estandarización**.

Para ello, la consultoría se permite traer al documento un concepto simple que ayudará a enfocar el diseño del modelo. Y se dice esto porque aunque es una palabra de uso común en el mundo de la mejora, la ingeniería y por supuesto, la simplificación, no necesariamente hay un entendimiento uniforme de lo que implica estandarizar. La presente imagen ayuda a tener una línea básica sobre el particular:

Gráfico No. 1



Fuente: RAE

Visto lo anterior, la estandarización puede entenderse como el efecto mismo de estandarizar resultados hasta obtener productos homogéneos. Otras definiciones en acepciones más amplias y genéricas del mundo ingenieril *denominan estandarización al proceso de unificación de características en un producto, servicio, procedimiento, etc. Implica concertar algo para que resulte coincidente o concordante con un modelo, un patrón o una referencia.*

Un buen acercamiento al concepto se extracta a continuación de información web del Gobierno de México, que define la estandarización como *“el proceso de ajustar o adaptar características en un producto, servicio o procedimiento; con el objetivo de que éstos se asemejen a un tipo, modelo o norma en común. La estandarización*

permite la creación de normas o estándares que establecen las características comunes con las que deben cumplir los productos y que son respetadas en diferentes partes del mundo”¹

En el mundo público poco se ha escrito sobre la estandarización en su acepción técnica, la referencia DAFP en su web establece elementos en un alcance de unificación de información al mencionar que es *el proceso de unificar información relacionada con los trámites equivalentes que puede realizar un usuario ante diferentes instituciones.*

El presente diseño demostrará que la lógica de estandarización en su esencia aplica a cualquiera de los dos mundos, en lo privado y en lo público es válido trabajar en función de este propósito, bien sea que se trate de bienes/servicios, tangibles/intangibles, o en nuestro caso trámites y creará el diseño específicamente concebido para cumplir el propósito de unificar trámites en diferentes operadores de una norma que regula un trámite.²

2. Contexto normativo de la iniciativa

Si bien la política antitrámites ha tenido una preocupación permanente por lograr un concepto de estandarización -tanto a nivel interno como de frente al ciudadano-, generando a lo largo del tiempo diferentes instrumentos normativos para impulsar este propósito, es el decreto-ley 2106 de 2019 quien se refiere de manera más concreta los derroteros desde una visión de política pública.

En efecto, en su artículo 5º de manera acertada, la citada norma define dos elementos vitales para el escenario de desempeño de la presente consultoría.

- Por un lado, desde la **esfera del control** entendida esta dentro de la competencia de seguimiento a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública y
- Por otro desde la **esfera de los instrumentos** a ser utilizados por las entidades reguladoras u operadoras de las normas, a efectos de garantizar la uniformidad

¹ <https://www.gob.mx/se/articulos/que-es-la-estandarizacion>

² En la lógica del trámite-tipo, definido como aquel trámite cuya regulación emana de una ley, cuya ejecución está a cargo de múltiples entidades de naturaleza territorial o con jurisdicción territorial.

en esa materialización de los trámites. Veamos de manera directa la alusión normativa y su entendimiento.

Es así como el mencionado artículo establece:

“El Departamento Administrativo de la Función Pública velará por la permanente estandarización de los trámites en la Administración Pública y verificará su cumplimiento cuando se inscriban en el Sistema Único de Información de Trámites –SUIT.

La estandarización se hará a través de formularios únicos y trámites modelo o tipo, los cuales serán de obligatoria implementación por parte de las autoridades responsables de la ejecución de los trámites. Los trámites que no cumplan con esta condición serán devueltos para hacer los ajustes pertinentes.

Las autoridades encargadas de reglamentar trámites creados o autorizados por la ley deberán garantizar que la reglamentación sea uniforme, con el fin de que las autoridades que los apliquen no exijan requisitos, documentos o condiciones adicionales a los establecidos en la ley o reglamento.”

Para profundizar en los conceptos clave cubiertos por la norma, se debe decir que este artículo establece lineamientos en tres perspectivas: i) en términos de proceso de control, entendido en este caso como el rol de seguimiento a la política de racionalización de trámites, ii) en términos de instrumentos estándar y (ii) en términos de la existencia de normas de reglamentación uniforme.

Así las cosas, al hacer la interpretación de la norma, se entiende entonces que el objetivo del regulador es abarcar todos los frentes (3) que impactan en la calidad del trámite. Empezando desde la base, indicando que cuente con reglamentaciones uniformes, es decir hace referencia a textos normativos que cumplan con este atributo de uniformidad, es decir, una producción normativa que en sus textos asegura esta condición.

Sin embargo, bien sabemos que la norma no se materializa por sí misma, en el ámbito de los trámites, se concreta a través de la instrumentación del trámite mismo. Lo anterior significa que no es suficiente la definición de normas-tipo, las cuales, si bien son relevantes, requieren elementos adicionales para garantizar el objetivo de unificación en sus condiciones de modo, tiempo y lugar, y su forma de concreción en elementos igualmente instrumentales.

De ahí que la otra pieza derivada de la norma sea lo que hace alusión a formularios únicos y trámites-tipo, los cuales son posibles gracias al fundamento creado por la norma-tipo pero requieren ingredientes y consideraciones complementarias, lo que explica que la siguiente capa clave en el diseño considere el proceso a través del

cual los operadores de la norma cumplen su encargo legal, supeditados a las definiciones de la norma.

Por último, en la esfera superior, se encuentra el proceso en su visión más amplia, es decir, la forma como estos trámites, producidos a partir de las normas, surten sus fases finales en cuanto a la incorporación al SUIT y el papel del DAFP (en su calidad de formulador de la política y responsable de su verificación/seguimiento) sobre la calidad técnica de dichas definiciones por parte de los operadores de la norma.

En este sentido, se trata de la garantía de calidad de un proceso en su visión más amplia, en nuestro contexto, es la forma como se materializan los atributos esperados en los trámites, bajo el ejercicio del rol y competencias del DAFP para autorizar la adopción e implementación de un trámite en tanto cumple o no cumple con los parámetros de referencia. Posteriormente, realiza su verificación para establecer nivel de acatamiento.

Esta base legal nos permite concluir que una intervención efectiva de la consultoría debe asegurar los tres frentes mencionados en el alcance del diseño metodológico y salidas efectivas del mismo a nivel de productos contractuales.

3. Escenarios de estandarización de trámites

Avanzar en una iniciativa de estandarización de trámites es todo un reto en una agenda de simplificación y racionalización. Lo anterior porque pese a que estas iniciativas se desarrollan en equipos técnicos de entidades rectoras u operadoras, no existe un referente conceptual claro sobre qué debe entenderse por estandarización, qué diferencia la estandarización de otros esquemas de intervención y cómo se integra este concepto de manera armónica con otras políticas, normas, lineamientos que desde su especialidad contribuyen al resultado esperado de ESTANDARIZAR.

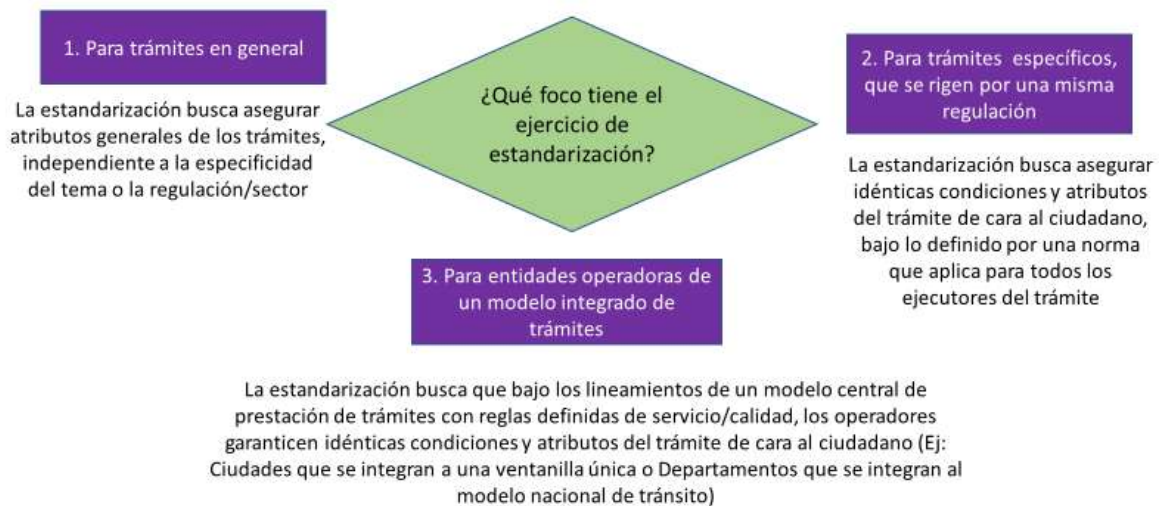
Para la consultoría, existen componentes de estandarización desde tres vertientes distintas de análisis:

- Una, en el marco general de los trámites, para garantizar atributos y condiciones inherentes al trámite en su calidad de tal, independientemente de su ejecutor, especialidad o sector de regulación.³

³ Ejemplo, virtualización de todo tipo de trámite.

- Otra, en un marco específico, es cómo trámites que se rigen por una misma regulación pero se ejecutan por diferentes entidades, deben garantizar condiciones uniformes en sus condiciones cualitativas y cuantitativas según su naturaleza.⁴
- Una tercera, es la que aplica para trámites de naturaleza central, cuando su forma de prestación deriva en la integración de diferentes operadores de servicio, bajo una sombrilla de modelo común. Es el caso de las ventanillas únicas operadas centralmente, o los modelos de servicio/prestación de trámites nacionales que durante su implementación vinculan entidades/ciudades/departamentos. Así, la estandarización busca que cada operador cumpla las reglas/acuerdos de niveles de servicio/calidad acogidos/acordados.⁵

Gráfico No 2 Tipos de intervención estandarización

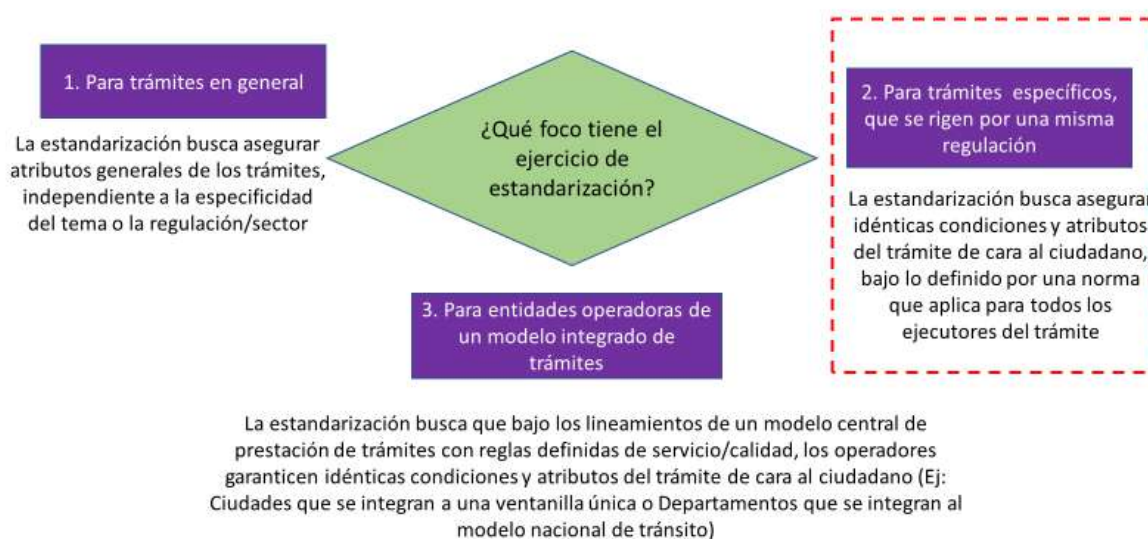


Fuente: Construcción propia

⁵⁵ Ejemplo, los servicios de la VUE y sus Cámaras de Comercio integradas.

En el caso del proyecto que nos ocupa, la iniciativa se enmarca en el caso No 2, es decir, se enfrenta a trámites específicos regulados por una misma norma nacional que, por lo mismo, es de aplicación general para los ejecutores en sus definiciones jurídicas, técnicas y de prestación del servicio.

Gráfico No 3 Intervención seleccionada



Fuente: Construcción propia

Esta alternativa es la que enmarca el presente proyecto, y adquiere así unas condiciones propias de esta decisión, como las que se describen a continuación:

- Se trata de múltiples ejecutores territoriales, de acuerdo a la naturaleza del trámite serán municipales, departamentales o incluso nacionales, pero de ejecución por múltiples operadores.⁶
- Se rigen por una misma regulación en los aspectos generales y específicos del trámite.
- Salvo excepciones debidamente autorizadas por norma legal, las acciones de cada entidad operadora del trámite, se circunscriben a instrumentar y operar el mismo, más no a definir reglas o condiciones adicionales o distintas a lo definido por la norma general.

⁶ Ejemplo, las Corporaciones Autónomas Regionales.

- Así mismo, a estas entidades les aplica toda normativa del ámbito de racionalización, simplificación y servicio al ciudadano, así como de TIC y servicios digitales al ciudadano, independientemente de tamaño, localización o condiciones institucionales de las entidades en territorio. Si bien existen normas que definen condiciones de gradualidad, progresividad y flexibilidad frente a determinadas limitaciones institucionales, ello no significa de entrada la exención al cumplimiento de lo regulado en estas políticas.

4. Regulación sobre la estandarización de trámites

Que la política de racionalización de trámites incursione en este campo es un elemento de innovación muy importante, para la transformación de la visión de servicio al ciudadano en el Estado visto como un “todo”, no como un conjunto inconexo de entidades, colisionando en visiones variadas de interpretación sobre la forma como se ejecuta un trámite.

En efecto, en un contexto amplio de política pública, el elemento de estandarización se configura finalmente en un elemento de democratización y acceso equitativo a los servicios del Estado, en la medida que la permisividad a múltiples formas de instrumentar el trámite, por encima de lo regulado, genera asimetrías e impide comportarse como un solo Estado ante un ciudadano.

El presente proyecto se enfrenta a un entorno favorable para la ejecución de esta iniciativa bajo el caso No 2, pues hasta antes de la entrada en vigencia del decreto-ley 2106 de 2019 la idea se desenvolvía en un contexto de “propósitos”. Sin embargo, con lo definido en el artículo 6o de la mencionada ley ya citado, queda claridad que se configura en un aspecto mandatorio.

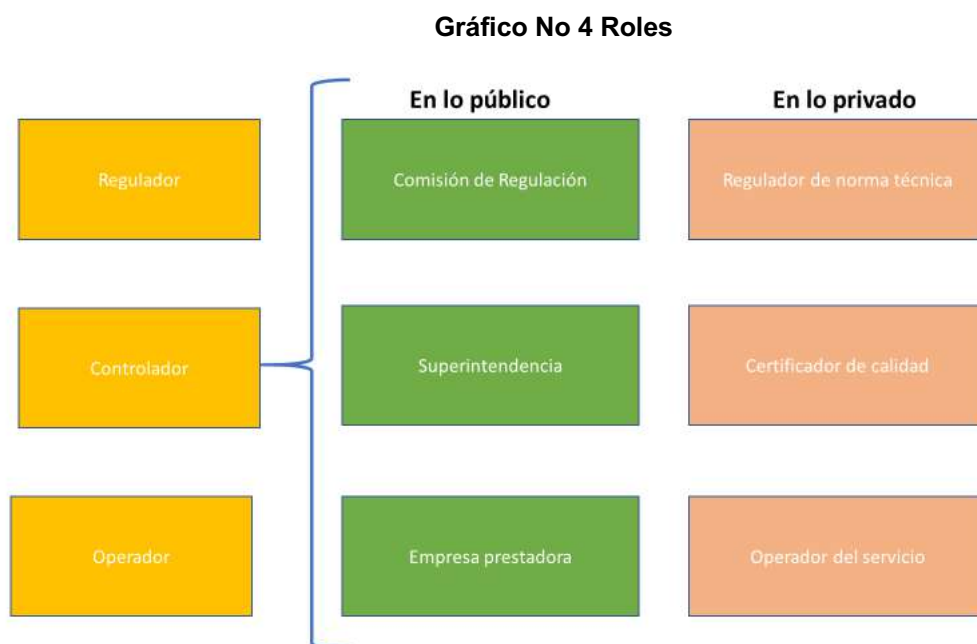
Las autoridades encargadas de reglamentar trámites adquieren la responsabilidad de garantizar en las entidades operadoras de los mismos, las condiciones uniformes de materialización y prestación del servicio.

5. Entendimiento de estandarización de un trámite

Antes de entrar al detalle del paso a paso del desarrollo metodológico de estandarización, conviene aterrizar el concepto desde una perspectiva práctica de los actores que intervienen en un ejercicio de esta naturaleza. Para ello, puede resultar de utilidad traer un ejercicio de extrapolación de otros ámbitos de estandarización, para dar claridad sobre los roles que juegan los tres actores mínimos que subyacen en un modelo de estandarización.

En este contexto, es preciso entender que en todo modelo de estandarización hay al menos tres actores: Un generador de regulación, un controlador de la regulación y un operador de la regulación.

El **generador** emite las normas y define los atributos y condiciones que deben ser observadas por resto de actores. **El controlador** toma esta información como base para diseñar un modelo de control a través del cual puede supervisar el cumplimiento/incumplimiento de la misma. Esta situación en la práctica la garantiza en la última posición de la cadena de estandarización el **operador de la regulación**, quien es a la postre quien en el día a día ejecuta el proceso/servicio del caso. Veamos un ejemplo práctico de lo anterior:

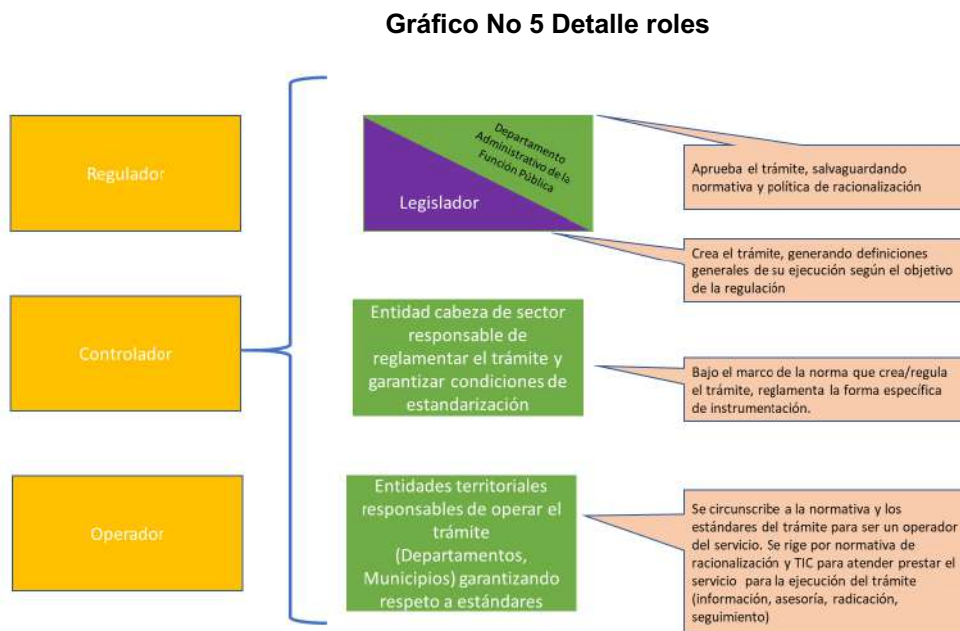


Fuente: Construcción propia

Nótese en el Gráfico anterior, la lógica que emana de un modelo que busca garantizar condiciones uniformes de un servicio/producto para el beneficiario final. En el primer caso, en cascada el ejercicio de los tres roles lo que pretende asegurar es que una empresa prestadora de un trámite/servicio determinado lo haga bajo las reglas definidas por el regulador. Ejemplo, un servicio bancario o un trámite de salud en el caso de lo público, o las condiciones de seguridad aeronáutica en los servicios aéreos en el caso de lo privado.

6. Aplicabilidad en el contexto de estandarización de trámites

Bajo los arreglos institucionales derivados del decreto/ley 2106 de 2019, los roles presentados adquieren claramente una especialidad y conformación práctica, que debe inspirar el modelo de estandarización a proponer, adaptados en todo caso a la especificidad y armonización con el ordenamiento jurídico en la materia. Veamos.



Fuente: Construcción propia

Manteniendo la misma estructura de roles, en el marco de la política de racionalización de trámites y la iniciativa de estandarización, estos roles se traducen en las siguientes responsabilidades:

- El rol, regulador, finalmente se traduce en un rol compartido, en cabeza del Legislador y del Departamento Administrativo de la Función Pública. Compartido, porque dentro de la atribución de crear el trámite en el principio de reserva legal para su nacimiento, es el Legislador quien a través de la expedición de las leyes crea el marco jurídico de un trámite y la base para su reglamentación/operación en cascada.

El Departamento Administrativo de Función Pública porque en su rol de sanción de la norma y posteriormente, de inscripción del nuevo trámite en el SUIT, asegura desde la regulación el cumplimiento de los preceptos de la política de racionalización en su calidad de responsable de la misma. Posteriormente,

supervisa desde su actividad de acompañamiento y verificación, este cumplimiento por resto de actores.

En un ámbito de trámites ya creados la lógica es la misma. En este caso, se expresa a través de una reforma legal que cambia su concepción o condiciones/atributos del mismo que rigen para resto de actores en una modificación/actualización del mismo, y en este contexto, el DAFP mantiene su competencia de sanción y posterior actualización del trámite en SUIT. De idéntica forma, procede a supervisar desde su actividad de acompañamiento y verificación, el cumplimiento por resto de actores.

En cuanto al **rol controlador**, deriva en la responsabilidad de tomar la ley y avanzar en su reglamentación. En este ejercicio, materializa las condiciones de **modo, tiempo y lugar** y demás atributos de los trámites, actividad en la cual no solo aplica la regulación específica del tema sino la normativa de racionalización, TIC y servicio al ciudadano. En sus nuevas competencias como autoridades responsables de reglamentación de un trámite, tienen a cargo definir estos parámetros y dar condiciones apropiadas para que los operadores de la norma se circunscriban a estos preceptos.

Esta actividad aplica tanto para nuevos trámites como para trámites ya existentes, cuando se debe actualizar un trámite bien sea i) producto de la aplicación práctica de la política de racionalización o ii) de una reforma directa de la regulación o nueva normativa que impacta de fondo/forma el trámite.

Por último, se encuentra el **operador del trámite**. En el contexto del presente estudio, se trata del nivel territorial, materializado en departamentos, municipios y entidades que hacen parte de su estructura (secretarías, entidades de diferente tipo). En algunos casos, por excepción, entidades nacionales pero de operación territorial a nivel de jurisdicciones (ejemplo, las Corporaciones Autónomas) o incluso privados (Ejemplo, las Cámaras de Comercio) que operan en jurisdicciones.

Estas entidades, como operadoras, enmarcan su actuación en este contexto de trámites, en ser operador de los mismos, lo cual se materializa en dos frentes i) la prestación del servicio, expresado en los servicios de *información, asesoría, radicación, seguimiento y respuesta al trámite* y ii) el cumplimiento de su función en el marco de la regulación del trámite, según su competencia y el objetivo mismo del trámite, por ejemplo, aprobar un concepto u otorgar una autorización.

Es en este sentido, que se configura en la instancia que materializa las condiciones de *modo, tiempo y lugar* del trámite, tanto en su modelo de servicio (sedes, canales, tiempos) como en el back office del proceso (tiempos de aprobación, revisión documental, revisión de expertos, visitas técnicas, entre otros). En un contexto de

estandarización, estas condiciones deben ser regladas y supervisadas, en un alcance de aplicabilidad general para todo operador, por lo que técnicamente no procede definir condiciones distintas a las establecidas por la norma general y la norma específica (de reglamentación del trámite).

Todo lo descrito se puede entender de mejor manera, si se asocian los roles de modelo de estandarización con lo definido por el artículo 5º del decreto ley 2106 de 2019, así:

Gráfico No 6 Roles vs. normativa



Fuente: Construcción propia

7. Concepto e instrumentos de estandarización

Para cerrar esta capa conceptual previa al diseño del modelo de estandarización, la consultoría considera necesario abrir un primer espacio a la creación de una definición explícita de ello en el contexto TRÁMITES, pues si bien tanto en lo normativo como en lo práctico se hace alusión al tema, su nivel de detalle deja aún espacios de duda a los instrumentadores de la política sobre qué entender y hasta dónde llegar a la hora de abocar la estandarización de trámites.

Damos paso a continuación a ello, bajo tres preguntas orientadoras:

¿Qué entender por estandarización de trámites?

¿Qué esferas de estandarización se pueden considerar en la estandarización de trámites?

¿A través de qué instrumentos se puede lograr estandarizar trámites?

Se propone acoger los siguientes conceptos, pensado en la perspectiva de imprimir integralidad al entendimiento-base del modelo de estandarización. Veamos.

7.1. Concepto de estandarización

En el contexto de simplificación y racionalización de trámites, se entiende por estandarización la definición de atributos susceptibles de parametrizar y controlar, para la adopción/prestación de trámites regulados a nivel nacional y ejecutados por múltiples operadores, con miras a armonizar las normas y las prácticas de las autoridades administrativas en pro una actuación uniforme y un trato equitativo de la administración pública con el ciudadano que requiere cumplir con una obligación o adquirir un derecho.

La estandarización es un ejercicio dinámico y continuo rige para las etapas *previas, durante y posteriores a la fase transaccional* de radicación de la solicitud de un trámite.

7.2. Modalidades de estandarización

Una propuesta de estandarización integral debe considerar la inclusión de las siguientes modalidades:

a. Estandarización normativa: Busca que la regulación del trámite siga parámetros uniformes que impidan dispersiones y distorsiones en la interpretación de los operadores y garantice -desde el nacimiento o modificación del trámite- definiciones objetivas y explícitas sobre las condiciones de modo, tiempo y lugar para su instrumentación/operación. Se entiende como una estandarización formal, porque si bien define los estándares, no asegura por sí misma su adopción.

Para el caso de trámites nuevos esta estandarización se asegura desde la norma que da fundamento a la creación del mismo. Para trámites ya existentes, supone recurrir a i) revisión normativa o ii) reforma normativa.

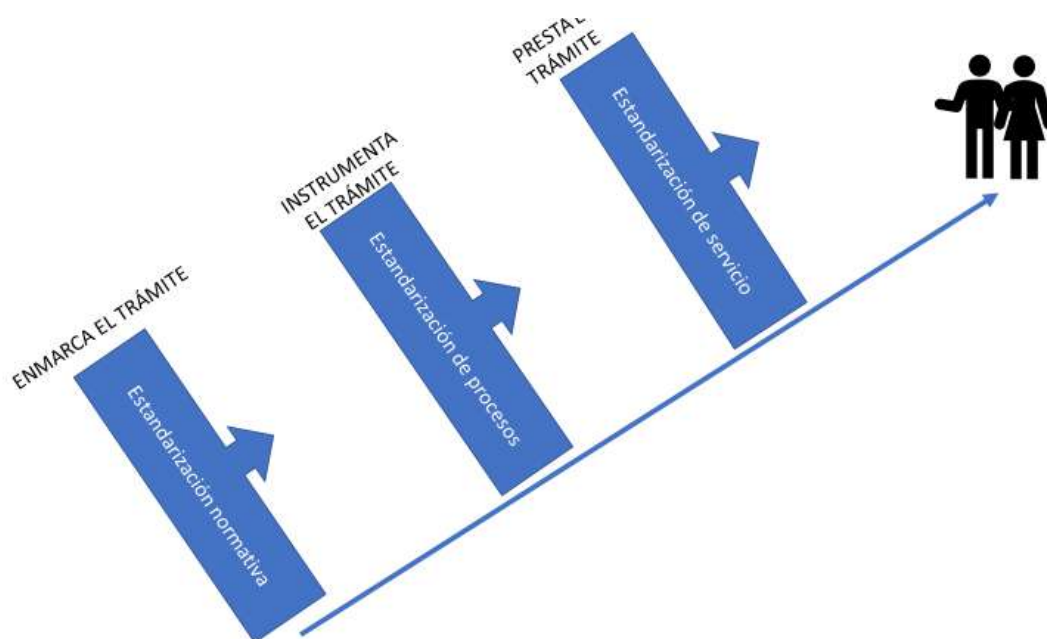
b. Estandarización de Procesos: Busca que la instrumentación práctica del trámite cumpla con los criterios de uniformidad en aquellos componentes del Front Office y el Back Office del proceso que tengan expresión directa en el resultado hacia el

ciudadano. En este caso, se trata no solo de la *estandarización formal* del punto anterior, sino la *estandarización material* del trámite, en su cara visible al ciudadano.

c. Estandarización de Servicio: Por último, como capa más exterior a las anteriores se encuentra el componente de servicio. La estandarización de servicio busca la uniformidad en adopción, acceso y calidad de formas de relacionamiento y canales de atención de los trámites. Esta esfera define parámetros para una experiencia de servicio de calidad, en directa correspondencia con la política de servicio al ciudadano en cualquiera de los canales y puntos de contacto con la entidad, de manera física o virtual.

De esta forma, estas tres modalidades de estandarización se interrelacionan entre sí de la siguiente forma:

Gráfico No 7 Modalidades estandarización



Fuente: Construcción propia

Las bases lógicas y conceptuales expuestas en el contenido anterior son extrapolables al proyecto de estandarización de trámites que nos ocupa. En efecto, en el marco de los servicios al ciudadano y de manera específica en el ámbito trámites, el comportamiento de un modelo de estandarización cuenta con elementos comunes y en esa medida, la propuesta metodológica es inspirar el diseño metodológico fundamentado en estas mismas bases.

7.3. Instrumentos para la estandarización de trámites

Como una capa de detalle a las tres modalidades de estandarización descritas en el punto anterior, conviene señalar que cada una de ellas cuenta con instrumentos específicos que permiten materializar el propósito y efecto de unificación esperado, es decir, se configuran en herramientas específicas que, dentro de un diseño detallado, se deben contemplar para controlar el desempeño del proceso y del producto, en nuestro caso, el trámite.

El siguiente cuadro refleja una lista no exhaustiva de instrumentos susceptibles de incorporar a cada modalidad:

Tabla No 1 Instrumentos posibles para estandarización de trámites

MODALIDAD	INSTRUMENTO	UTILIDAD PARA LA ESTANDARIZACIÓN
Estandarización normativa	Normas-tipo Plantillas-guía Evaluación de calidad regulatoria	Evita la discrecionalidad en la definición Aporta a la integralidad en la concepción del trámite
Estandarización de procesos	<ul style="list-style-type: none"> • Formularios • Guías • Instructivos • Manuales de procedimiento interno • Recomendaciones de buenas prácticas • Catálogo de malas prácticas • Tableros de control • Sistemas de monitoreo a indicadores 	Imparte pautas uniformes que orientan a los equipos responsables de instrumentar el trámite sobre cómo hacerlo. Garantiza la parametrización al nivel de detalle esperado
Estandarización de servicio	<ul style="list-style-type: none"> • Canales de atención • Modalidades de atención • Acuerdos de niveles de servicio intra e interinstitucionales • Canales de participación ciudadana 	Crean oportunidades para prestación de servicios más equitativos, accesibles y homogéneos

	<p>para la mejora del trámite</p> <ul style="list-style-type: none"> • Canales de asistencia para la realización del trámite • Ayudas y tutoriales para el soporte del trámite • Lenguaje claro • Calificación del servicio • - Esquema de medición e incentivos al buen servicio 	
--	--	--

Fuente: Construcción propia

Algunos de estos elementos, de acuerdo al alcance del proyecto, se integran en el diseño metodológico de estandarización de trámites-tipo.

7.4. Atributos de los trámites

El tercer elemento de análisis en el contexto de la estandarización de trámites es qué aspectos inherentes a los mismos deben ser objeto de estas definiciones. En el espíritu de la política de servicio al ciudadano, racionalización de trámites, lineamientos de TIC y buen gobierno, esto puede derivar en una serie amplia de lo que en adelante reconoceremos como atributos, entendidos como aquellas cualidades o característica propias de un producto/servicio tangible o intangible, que es parte esencial de su naturaleza. En nuestro esquema de estandarización este atributo se define como parte esencial de un “deber ser”

A continuación se listan algunos de los elementos que pueden tomarse como base para definir elementos de estandarización de un trámite. A partir de cada uno de ellos, una autoridad responsable de reglamentación de un trámite puede definir los atributos esperados, según la naturaleza del trámite, maximizando las posibilidades de las normas de racionalización, TIC y servicio al ciudadano. Por ejemplo, marcar de mayor manera un tema de enfoque diferencial en el diseño del trámite por

tratarse de una política de víctimas o detalles de servicios de virtualización porque una norma defina la obligatoriedad de este canal.⁷

a. En cuanto a modo: Se entenderá por modo todo atributo que defina la forma COMO se materializa el trámite, visto desde cualquiera de las etapas de una relación transaccional a saber: información, asesoría, radicación, seguimiento, formalización. Incluye: canales de atención, requisitos documentales, formulario, requisitos no documentales, presencialidades, contactos, costos, nivel de virtualidad, participación ciudadana, calificación del servicio.

b. En cuanto a tiempo: Se entenderá todo atributo que determine la condición de días que tendrá una actuación de la entidad respecto al trámite. Ejemplos son tiempo de espera en sede, tiempo de atención, tiempo de resolución de un trámite, tiempo de programación de visitas, tiempo para subsanar, tiempos para desistimiento tácito, tiempo virtual vs. tiempo presencial

c. En cuanto a lugar: Se entenderá por lugar, lo que determine la forma desde donde se puede acceder al trámite visto desde cualquiera de las etapas de una relación transaccional a saber: i) información, asesoría, radicación, seguimiento, formalización. Ejemplo: radicación nacional, radicación virtual, prestación virtual, prestación presencial

⁷ En función de diseñar trámites en su perspectiva i) regulatoria ii) procedimental y iii) de servicio ya explicados

CAPÍTULO II

CONSTRUCCIÓN DEL MODELO DE ESTANDARIZACIÓN DE TRÁMITES

1. Fundamentos para la construcción del modelo de estandarización

Previa el inicio del detalle para explicar la construcción del modelo de estandarización, se debe tener presente que esta actividad es inherente a todo proceso de producción, tanto en el mundo público como en el mundo privado. Sea cual el bien o servicio a producir en un contexto de “producción en serie” esta lógica se comporta de manera idéntica.

Esto en cuanto generar en serie productos uniformes tangibles o intangibles, de bienes o servicios, públicos o privados, lleva a la inevitable pregunta de ¿cómo lograr asegurar que todos los responsables de generar ese resultado lo hagan entregando el producto a conformidad, cumpliendo con los atributos esperados?

De ahí que para la consultoría el punto de partida para inspirar la construcción del modelo sea la extrapolación del mundo de procesos industriales y sus modelos de estandarización. Para explicarlo de mejor manera, vale la pena plantear unos ejemplos prácticos que ayudan a entender esa extrapolación.

Análogamente a como la industria automotriz produce vehículos bajo las reglas y estándares de la industria, en el mundo trámites el Estado produce trámites y en el mundo servicios por ejemplo, un call center presta servicios de atención de llamadas. Independientemente de esa naturaleza de servicio, lo cierto es que bajo una lógica de estandarización, buscan lo mismo: Vehículos, trámites o atención de llamadas cuya entrega es satisfactoria para el consumidor del bien o el ciudadano y lo generado responde a las especificaciones iniciales.

Lograr eso requiere **establecer 1. qué se espera** producir 2. **qué tan diferente** es lo que produzco respecto a lo anterior y 3. **cómo se espera medirlo** con los parámetros que permitirán medir si es o no es estandarizado el resultado final. Posteriormente, decisiones de 4. cómo **planear la verificación a los estándares** 5. cómo verificar los estándares y finalmente efecto de todo ello, cómo dar saltos hacia una 6. **mejora continua** del bien/servicio (vehículo/atención de llamadas) o trámite en nuestros ejemplos. Para mayor entendimiento del detalle conceptual partiendo de una lógica industrial, remitirse al **Anexo No 1** del informe.

Los seis puntos anteriores dan origen a los seis eslabones básicos de todo modelo básico que apunte a estandarizar. Los tres primeros corresponden al **diseño**, los tres últimos a **la práctica** misma de la estandarización.

En el siguiente cuadro, se puede dar la conexión entre estos seis elementos expuestos y las etapas de un modelo de estandarización. Como se observa, aparece un eslabón intermedio a las dos etapas, que comprende las actividades recomendadas de **prueba del diseño** de la estandarización esperada antes de su aprobación.

Tabla No 2 Eslabones modelo de estandarización

ÍTEM	ESLABÓN	FASE DEL MODELO
Qué se espera producir	DEFINICIÓN	Diseño de la estandarización esperada
Qué tan diferente es lo que produzco respecto a lo anterior	RECONOCIMIENTO	
Cómo se espera medirlo	PARAMETRIZACIÓN	

Prueba que funcionará

PRUEBA DE PROTOTIPO

Demo-ajuste

Cómo se programará la comprobación de los estándares	PLAN DE VERIFICACIÓN	Práctica de la estandarización adoptada
Cómo se ejecutará la comprobación de los estándares	VERIFICACIÓN	
Cómo se garantizará la mejora continua del bien/servicio o del proceso	MEJORA CONTINUA	

Fuente: Construcción propia

Para efectos del presente informe, se debe referenciar que este es el marco conceptual para iniciar el siguiente contenido del presente documento:

Pregunta No 1 ¿Cómo aplica esta lógica de estandarización en el mundo específico de los trámites-tipo, ya que estos se comportan en la práctica como un proceso de producción en serie ejecutado por diferentes centros de operación, esto es, diferentes niveles territoriales? Y si es así...

Pregunta No 2 ¿Cómo lograr, -análogamente a cuando múltiples sedes globales de producción de vehículos garantizan automóviles idénticos entre sí en cuanto a sus características-, que los territorios operen trámites con mismas características? ¿cuáles deben ser esas características uniformes? ¿y cómo garantizarlas a través de un modelo de estandarización aplicable a la lógica pública de trámites?

La primera pregunta se resuelve en el siguiente contenido. La segunda pregunta se encuentra en el capítulo III del presente informe.

2. Modelo de estandarización aplicado a trámites-tipo

Para realizar las equivalencias de entendimiento acotado al mundo trámites, a continuación, se realizan las explicaciones conceptuales del caso. Previo a lo anterior, es importante identificar los actores que participan en las diferentes etapas del modelo, cuando de la política de trámites se trata.

Para ello, se debe empezar por decir que mientras en el modelo en el plano ingenieril se generan productos, en nuestro caso la equivalencia son TRÁMITES. Los TRÁMITES se dan como resultado de la interacción de tres instancias, bajo el entendimiento de las normas de la política antitrámites y del SUIT. Estas instancias ya se documentaron en la parte I de este informe y son:

Ahora bien, avanzando en cada uno de los eslabones del modelo conceptual, la adaptación a la realidad de la política de simplificación se propone de la siguiente manera: En la primera columna se incorpora la visión gráfica del modelo adaptado a la realidad de trámites. La segunda parte detalla la explicación procedente y en la última se incorporan comentarios y detalles adicionales de interpretación.

Tabla No 3 Detalle eslabones estandarización

ETAPA	DETALLE	COMENTARIOS
<p style="text-align: center;">DEFINICIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dimensionales Características cuantitativas del trámite • Funcionales: Objetivo de regulación <p style="text-align: center;">¿CUÁLES SON LOS PARÁMETROS?</p>	<p>Corresponde a la definición y configuración de un trámite-modelo bajo el mandato de la norma general de estandarización, las demás normas que apliquen a la naturaleza del trámite-modelo y criterios de simplificación, en el entendido de su futura posibilidad de repetirlo en los operadores.</p> <p>En la definición de los parámetros contempla:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atributivos: Corresponde a los descriptivos de las características no cuantitativas del trámite.⁸ • Dimensionales: Corresponde a los descriptivos que tienen expresión numérica en una condición o característica del trámite, por ejemplo, tiempo o costo del trámite. • Funcionales: Corresponderá a las definiciones y parametrizaciones que establecen el valor agregado del trámite en función del objetivo de la regulación, su soporte legal y su pertinencia como instrumento jurídico. 	<p>Cumple el rol de trazar el punto de referencia para la mejora del trámite.</p> <p>Los parámetros definen los temas objeto de comparación con la fase de reconocimiento</p> <p>Debe inspirarse en la normativa que incorpora lineamientos de estandarización.</p> <p>En una lógica de mejora continua, obliga a la revisión del trámite para plantear escenarios más adecuados a efectos del cumplimiento del objetivo de la regulación.</p> <p>En la esfera funcional se garantiza la integración de los elementos de i) planteamiento jurídico único y ii) comparación y análisis jurídico.</p>

⁸ Desde el análisis SUIT a la fecha, considera parámetros en aspectos como plena virtualidad/parcial virtualidad o nula virtualidad

ETAPA	DETALLE	COMENTARIOS
<p style="text-align: center;">RECONOCIMIENTO</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo se materializan estos trámites? • ¿Cómo se comportan individual/entre pares? • ¿Con qué ajustes en mi proceso garantizo el producto definido? <p style="text-align: center;">¿DÓNDE ESTOY?</p> <p style="text-align: center;">¿CON QUÉ AJUSTES EN MI PROCESO GARANTIZO EL PRODUCTO DEFINIDO?</p>	<p>Establece la caracterización detallada del objeto de estudio, en este caso los trámites. Tomando en cuenta que se trata de trámites-tipo, permite entender <u>qué tan diferentes son los trámites que deben ser homogéneos respecto a lo definido.</u></p> <p>Profundiza en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De qué forma se da el salto de las definiciones de la norma a un trámite instrumentado por el operador del mismo. • Cómo está estructurado cada trámite individualmente visto vs. el diseño. • Cómo se comportan todos los trámites que en la lógica de trámites-tipo deben tener una materialización uniforme (modo, tiempo, lugar). <p>A partir de estos análisis, entendimiento de las <u>distorsiones</u> a nivel individual y de grupos de trámites, que son un <i>input</i> para las definiciones de parametrización del trámite en el paso siguiente.</p>	<p>La información disponible sobre trámite-objetivo vistos individual o grupalmente son los que dan paso al ejercicio de comparabilidad contra lo definido en el DISEÑO.</p> <p>La identificación de distorsiones y patrones presentes en cada grupo de trámites-objetivo permiten que se puedan establecer las situaciones a eliminar, mitigar o capitalizar a favor de la estandarización. Incluye la reflexión técnica según resultados derivados espacios de participación ciudadana⁹.</p> <p>No solamente se realiza el reconocimiento al producto (el trámite y el trámite-modelo) sino al proceso a través del cual se materializa el trámite (creación o control del trámite)</p>

⁹ Integrará insumos a partir del diseño metodológico y resultados del mismo en el ámbito de Proyecto Participación Ciudadana.

ETAPA	DETALLE	COMENTARIOS
<p style="text-align: center;">PARAMETRIZACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> Ficha técnica de trámite Ficha técnica de proceso <div style="text-align: center; border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px auto; width: fit-content;"> ¿QUÉ VOY A REGLAR? └───┬───┘ ¿QUÉ DEBE QUEDAR Y BAJO QUÉ ESPECIFICACIONES? </div>	<p>Permite describir o estudiar los trámites mediante parámetros, que se derivan del “deber ser” establecido en la etapa de definición, una vez se ha decantado aquello que debe pasar a este nivel, previo el filtro de la etapa de reconocimiento.</p> <p>Estos filtros pueden ser situaciones típicas como:</p> <ul style="list-style-type: none"> El trámite se sale de estándar legal El trámite presenta situaciones en el análisis de funcionalidad que recomiendan un camino alternativo a nivel regulatorio o instrumento jurídico. <p>Pasados estos filtros, la etapa de parametrización se enfoca en documentar a detalle cómo debe ser el trámite-modelo bajo las consideraciones que aseguran el cumplimiento de los parámetros atributivos, dimensionales o funcionales.</p> <p>Esto es lo que da lugar a la generación de instrumentos específicos que en el marco del proyecto se reconocerán como herramientas estándar, entre las cuales están:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ficha técnica del trámite, con todos los detalles de parametrización en las tres esferas del diseño. Contará con definiciones de campos de información en SUIT y otros aspectos por fuera de este sistema que redundan 	<p>Sólo aplica para los trámites que pasen el rigor de los filtros del diseño vs. el reconocimiento.</p> <p>La parametrización es lo que genera las condiciones para una futura posibilidad de repetir el trámite por diferentes operadores.</p> <p>La salida final es qué tipo de trámites-tipo quedan y se parametrizan a detalle, para pasar a la instrumentación misma del trámite. Así mismo, qué aspectos de esto queda en el ámbito de control social derivado del Proyecto Participación Ciudadana.</p> <p>No se regula aquello que no supera el filtro de control del análisis diseño vs. reconocimiento. En este caso, deriva a acciones alternas como:</p> <ul style="list-style-type: none"> Eliminar el trámite Migrar a otro dispositivo jurídico Redefinir la norma Iniciar un proceso de calidad regulatoria¹⁰. <p>Una buena parametrización del proceso evita el riesgo de trámites defectuosos o salidos de parámetro en cualquiera de sus tres esferas.</p>

¹⁰ Que quedará documentado a nivel de recomendación jurídica y técnica para alimentar la política de racionalización que lidera el DAFP, entre otros, el cumplimiento del mandato establecido en el artículo 7 de la Ley 2052 de 2020 sobre revisión cada dos años de trámites susceptibles de racionalización.

ETAPA	DETALLE	COMENTARIOS
	<p>en la estandarización del trámite.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ficha técnica del proceso: En esta documentación se definen todos los detalles del proceso a través del cual se garantiza el trámite definido en la ficha técnica del trámite. Se debe precisar que estas definiciones no tienen alcance a documentación sobre el Back Office del proceso sino al proceso establecido para el nacimiento, revisión, aprobación y publicación de trámites en sus elementos tecnológicos y técnicos. <p>En el marco del presente proyecto, las herramientas estándar previstas son i) trámites estándar con las definiciones de modo, tiempo y lugar que lo materializan ii) textos jurídicos estándar que hacen parte de la parametrización y iii) formularios estándar</p>	
<div data-bbox="253 1209 609 1304" style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 5px; text-align: center; font-weight: bold;">PRUEBA DE PROTOTIPO</div> <ul style="list-style-type: none"> • Construcción prototipo <ul style="list-style-type: none"> • Prueba • Ajustes de ficha del trámite • Ajustes de ficha del proceso • Producción controlada • Manualización 	<p>Como etapa intermedia entre la parametrización y la estandarización, se encuentra la prueba del prototipo de trámite. En este caso, tratándose de un trámite-modelo se apunta a que a partir de la prueba, se garantice que antes de la masificación de su uso por autoridad responsable de reglamentación de un trámite y operadores, se puedan establecer ejercicios controlados focalizados (unitarios y de producción controlada)</p> <p>Incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La construcción definitiva del prototipo, incluyendo todos sus instrumentos (trámite/textos/ formularios estándar, herramientas, 	<p>El prototipo permite identificar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definiciones del diseño poco viables en la práctica • Parámetros difíciles de medir o controlar • Diferenciales que demandan ajustes o variaciones al prototipo • Errores del diseño o de la parametrización • Vacíos del diseño o de la parametrización • Posibilidad de mayor exigencia en la parametrización <p>Una prueba del prototipo adecuada y debidamente controlada da lugar a mayor calidad del proceso,</p>

ETAPA	DETALLE	COMENTARIOS
	<p>elementos normativos complementarios)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prueba, en un ámbito unitario, en nuestro caso, correr el modelo y la aplicación de instrumento con un trámite-objetivo, para revisar funcionalidad de herramientas y detalles del flujo del ejercicio. <p>La producción controlada da paso a un ejercicio en un alcance más amplio de cobertura de trámites, para generar ejercicios diferenciados bajo mismo rigor metodológico.</p> <p>En nuestro proyecto, este ejercicio hace alusión al alcance contra los 6 trámites-objetivo del sector ambiente.</p> <p>La generación de un ciclo de producción controlada puede dar lugar a nuevos ajustes en i) ficha de trámite o ii) ficha de proceso, según las evidencias que arroja el ejercicio controlado.</p> <p>Producto de todo lo anterior, ya se da paso a la actividad detallada de manualización, que corresponde a la compilación ordenada, secuencial y ejecutable de todos los elementos y previsiones del diseño, con miras a su futura repetibilidad por parte de los responsables, en nuestro caso los operadores del trámite (entidades) y los reguladores (autoridad responsable de reglamentación de un trámite)</p>	<p>disminución de riesgos del mismo y reducción de costos o esfuerzos improductivos.</p>

PLAN DE VERIFICACIÓN

- Garantía de repetibilidad
- Garantía de reproducibilidad
- Garantía de calidad
- Definición defectos menores, mayores, críticos

¿CON QUÉ RIGOR Y PERIODICIDAD?

El plan de verificación define los elementos a partir de los cuales el responsable de materializar el trámite-modelo (autoridad responsable de reglamentación de un trámite) puede efectuar las verificaciones que garantizan la salida de un trámite uniforme, bajo las condiciones trazadas y descritas en la etapa de **parametrización**.

La esencia del plan de verificación es garantizar la repetibilidad del trámite como salida final del proceso, bajo las condiciones establecidas en el diseño y “documentadas” en la parametrización.

El plan de control aboca todas las esferas de los parámetros, permitiendo un pronunciamiento riguroso sobre cada unidad objeto de medición en un procesamiento determinado (por ejemplo, un grupo de hijos de trámite-modelo determinado) para establecer si están dentro o incumplen parámetros.

En la medida que más nivel de cumplimiento de parámetros existen en un ciclo de verificación determinado del plan, se pueden establecer niveles de calidad, siendo por ejemplo un trámite-modelo caracterizado por un pleno nivel de calidad en la medida que todos sus hijos se concluyen como ajustados a parámetros.

El nivel de exigencia sobre los puntos de control de los trámites inspirados en la parametrización puede variar.

El plan de verificación es la base del efecto de estandarización esperado.

El objetivo del plan de verificación es enfocarse en la medición de los parámetros, por lo cual consideraciones o valoraciones distintas escapan al alcance del modelo.

Las entidades ejecutoras del trámite en esta etapa son objeto de la verificación y no actor interviniente en el control, pues es la autoridad responsable de reglamentación de un trámite quien asume la función de ver los desempeños individuales y colectivos de los trámites para cumplir el rol de generador de la estandarización.

	<p>En nuestro contexto, se aplican de manera práctica de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Distorsiones¹¹ menores: Se establecerá cuando no cumplir un parámetro es una afectación menor y por ende no sacrifica la aprobación del trámite, pero invoca la necesidad del ajuste. Ejemplo: un deseable de la norma, que no es mandatorio. En estos casos, el trámite podrá ser aprobado y publicado, sin perder de vista la posibilidad de mejora. • Distorsiones mayores: Se establecerá cuando no cumplir un parámetro es una afectación más sensible, pero su nivel no llega a una criticidad que impida su paso a aprobación y publicación del trámite. Sin embargo, invoca una acción inmediata de intervención de los equipos involucrados, a efectos de determinar ajustes <i>ex ante</i> a la publicación o compromisos explícitos de plazos para ajustarse al parámetro. Por ejemplo, interoperabilidad en lenguaje estándar de intercambio. Es viable un esquema sustituto hasta avanzar en los ajustes del parámetro. • Distorsiones críticas: Se establecerá cuando se incumple un mandato explícito de una norma o política que no tiene justificación normativa ni técnica. <p>En estos casos, se entiende que por su nivel de criticidad estar fuera del parámetro conlleva a</p>	
--	---	--

¹¹ En sustitución de la palabra defecto, más alusiva al mundo de ingeniería.

	<p>impedir el paso del trámite a aprobación y publicación, quedando en revisión hasta superación del problema que da lugar al defecto crítico.</p> <p>Por último, tomando en cuenta que el plan de verificación está en la órbita de la autoridad responsable de reglamentación de un trámite, quien se enfrenta a un conjunto de entidades y trámites-tipo a su cargo, el plan de verificación debe establecer la periodicidad (cada cuánto) y exhaustividad (en qué nivel de detalle por ejemplo muestral, parcial, total sobre el conjunto de trámites) aplica el plan de control en cada uno de sus instrumentos.</p>	
<p style="text-align: center;">VERIFICACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Puedo repetir el proceso? • ¿Se cumplen los parámetros? <p style="text-align: center;">¿EL RESULTADO ES UN PRODUCTO ESTANDARIZADO?</p>	<p>La etapa de control es el ejercicio del control mismo sobre los trámites, a partir de los derroteros trazados por el plan.</p> <p>Esta etapa busca responder las dos preguntas clave que se indican, esto es:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Puedo repetir el trámite? Es decir, si aplicadas las verificaciones del caso se cumple lo definido en la ficha de trámite en los niveles y especificaciones de la parametrización. • ¿Puedo repetir el proceso? Es decir, si aplicadas las verificaciones del caso se cumple lo definido en la ficha de proceso y esa repetibilidad garantiza productos uniformes, esto es, trámites uniformes. <p>El control permite determinar si el resultado general visto como una tendencia o patrón del proceso, es la generación de un producto estandarizado, en nuestro caso, trámites uniformes bajo los</p>	<p>Se entiende en el marco del presente modelo que el control está bajo la responsabilidad de la autoridad responsable de reglamentación de un trámite, quien define la estructura y posteriormente ejecuta dicho control sobre el núcleo de entidades y trámites-tipo a su cargo.</p> <p>El ejercicio del control genera insumo para toma de decisiones de ajuste a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parámetros • Trámites • Procesos • O al plan de verificación mismo (más o menos exhaustivo, más o menos periódico) <p>Si el control identifica un nivel alto de trámites por fuera de parámetros establecidos, procede una revisión integral desde la etapa de definición (ejemplo, fue muy exigente el parámetro, no hay</p>

	<p>parámetros de modo, tiempo y lugar que se definan.</p>	<p>condiciones institucionales para materializarlo)</p> <p>El DAFP en su rol de rector de la política y de verificación de la misma podrá intervenir como instancia de supervisión de las autoridades responsables de reglamentación de un trámite.</p>
<p style="text-align: center;">MEJORA CONTINUA</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Creciente refinación” • ¿Salto a nueva visión? (del proceso, del trámite, del mecanismo de regulación) <p style="text-align: center;">¿CALIDAD REGULATORIA APLICADA A LOS TRÁMITES?</p>	<p>El propósito de la mejora continua en el contexto del presente proyecto es la cualificación paulatina de los trámites-objetivo, vistos cada uno de manera individual (cada hijo) o de manera colectiva (trámites “pares”) entre sí.</p> <p>De este modo, el efecto de estandarización permite a los controlados ver su desempeño, de tal suerte que determinan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si cumplen a conformidad • Si son generadores de distorsiones en el modelo de estandarización, que comprometen la calidad de su trámite, pero también el comportamiento del grupo de pares¹². <p>Los sucesivos ciclos de control pueden dar lugar a un planteamiento de intervención del trámite basado en la lógica de la política de calidad regulatoria. Por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un trámite pierde pertinencia por un cambio abrupto en la regulación (migrando a una buena práctica producto del Benchmarking) 	<p>Se busca viabilizar el diseño inicial como un “mejor posible” de corto plazo.</p> <p>Condiciones cambiantes puede dar lugar a un nuevo “mejor posible”.</p> <p>Todo lo anterior bajo un entendimiento: Siempre habrá una forma de hacerlo mejor o se podrá dar un salto cualitativo a un nuevo escenario.</p> <p>Se materializa en un rol compartido entre autoridad responsable de reglamentación de un trámite y DAFP así:</p> <p>a. Autoridad responsable de reglamentación de un trámite: Interviene para generar cambios en los diseños del trámite a partir de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nuevas normas • Innovación • Insumos ciudadanos • Metas internas • Oportunidades derivadas de políticas, lineamientos o prioridades de Gobierno.

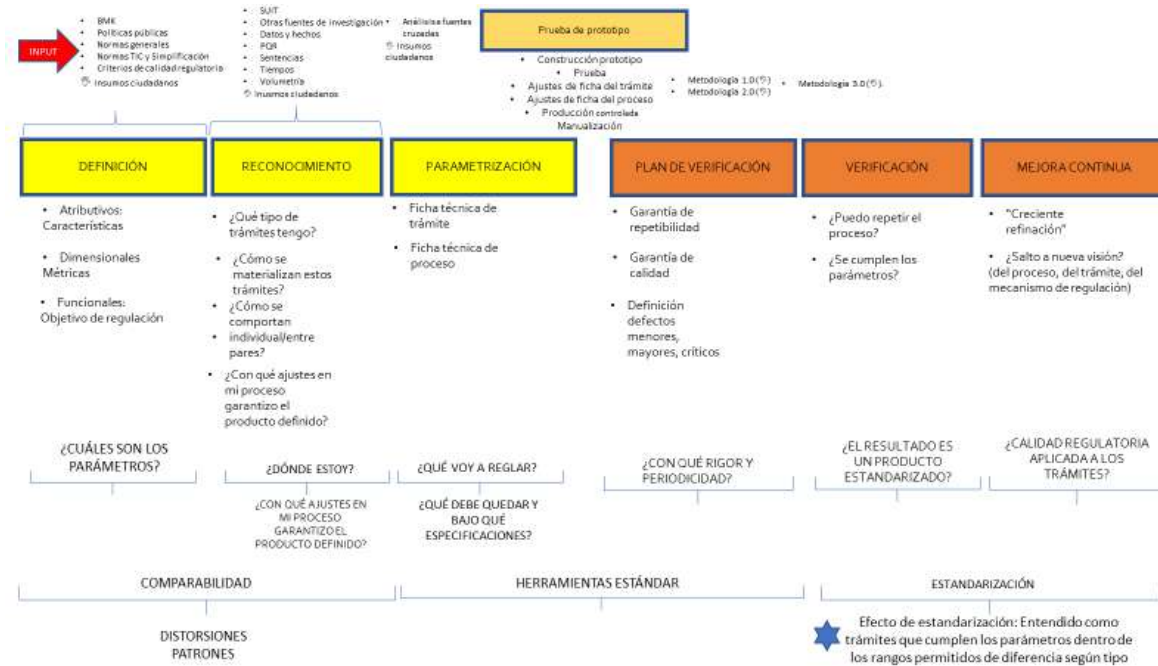
¹² Esto es, mismo trámite entre dos o más entidades territoriales.

	<ul style="list-style-type: none"> • Un cambio en la forma como se cumple el objetivo de la regulación (ya no es preciso el trámite, pasa a una órbita distinta del control, por ejemplo, visitas <i>in situ</i> oficiosas en sustitución del trámite) • Es muy costoso para el impacto que genera en el problema que dio origen a la regulación • Debe migrar a un dispositivo jurídico más acorde con el objetivo de la regulación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de logros del modelo (¿ha cumplido su propósito?) y por ende, ajustes a las fichas de trámite o proceso. <p>b. DAFP</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulso con nuevas directrices de racionalización • Buenas prácticas • Resultados de seguimiento a la política • Insumos ciudadanos • Alertas por situaciones críticas que ameriten revisar las definiciones sobre trámite o proceso.
--	--	--

Fuente: Construcción propia

Todo lo anterior, visto de manera integral, permite construir el prototipo del modelo de estandarización en un esquema único que se muestra a continuación:

Gráfico No 8 Modelo de estandarización



Fuente: Construcción propia

CAPÍTULO III

DISEÑO METODOLÓGICO PARA LA INTERVENCIÓN Y ESTANDARIZACIÓN DE TRÁMITES-TIPO

El siguiente capítulo se ocupará de realizar el diseño metodológico, con instrumentos y herramientas de una primera capa de detalle, para que los equipos responsables de autoridades responsables de reglamentación de un trámite puedan hacer autónomamente la réplica de su aplicación en un grupo o en la totalidad de trámites-tipo a su cargo, en el marco de su responsabilidad de reglamentación. Una vez se apruebe la metodología y cada uno de sus componentes, podrá incorporarse detalles de herramientas/instrumentos adicionales.

1. Estructura de la metodología

Se desarrollará el contenido a lo largo de tres fases, que usted deberá tener en cuenta para un adecuado desarrollo de su estrategia de estandarización, en calidad de autoridad responsable de su reglamentación:

Fase 0: Aprestamiento

Fase 1: Diseño de la estandarización

Fase 2: Puesta en operación de la estandarización

FASE 0 Aprestamiento

1. Aprestamiento para el desarrollo metodológico

Antes de iniciar las actividades propias del desarrollo de cada uno de los 6 eslabones, considere al menos las siguientes actividades:

1.1 Conformación del equipo líder

El éxito del proyecto es que usted cuente con un equipo líder, con una estructura definida que establezca quién coordina el grupo y cómo hacen presencia el resto de especialidades en el mismo. La estructura sugerida para este equipo es la siguiente:

- Gerente líder de Proyecto
- Experto en Procesos
- Experto Jurídico

A lo largo de la ejecución, tendrá la necesidad de participación puntual de algunas especialidades complementarias como:

- Experto en participación ciudadana
- Profesional experto en bases de datos

Asegúrese que la institución le brinda el soporte para contar con estas especialidades, en una dedicación adecuada de tiempo. Proyectos de este tipo con dedicaciones marginales de tiempo comprometen el éxito y entregas oportunas de los resultados.

1.2 Comunicación del proyecto

Una vez asignado, es importante un adecuado proceso de comunicación interna sobre el encargo al equipo líder y una meta de tiempo. No es conveniente iniciar un proyecto sin un referente temporal para culminación, ya que el sentimiento de logro es importante para inspirar al equipo líder y los involucrados.

Para el despliegue de comunicación puede recurrir a instrumentos como:

- Una sesión amplia con el director o niveles directivos de segundo nivel de la entidad
- Comunicación intranet y correos de funcionarios
- Sesión de instalación con áreas involucradas, asegurando la presencia de directivos.
- Redes sociales institucionales
- Elementos de comunicación interna usados por Oficina de Comunicaciones.

Asegure un soporte del área de comunicaciones de la entidad para diseñar y desplegar mensajes clave que apoyen la iniciativa.

1.3 Conformación mesas de trabajo

Antes de iniciar cualquier despliegue metodológico debe considerar la planificación de mesas técnicas con los funcionarios y de ser el caso, contratistas de la entidad vinculados a los temas objeto de estudio.

Estas mesas demandan participación de delegados funcionales, jurídicos, tecnológicos en primer término, complementados por participaciones específicas de otras áreas con visiones transversales de componentes de la gestión como son servicio al ciudadano, gestión institucional, comunicaciones y planeación. Tome este detalle a nivel de referencia, las denominaciones cambian de entidad a entidad.

Perfile esta actividad con el nivel directivo de la entidad para asegurarse de integrar toda área clave de su institución. Siempre que esa participación agregue valor a las discusiones, maneje un criterio incluyente en esta lista específica de involucrados.

A manera indicativa, se trazan los mínimos roles involucrados para cada uno de los eslabones del paso a paso metodológico de estandarización. En la primera columna, cuando son de la autoridad responsable y en la segunda columna los miembros del equipo-líder que intervienen:

Tabla No 4 Delegados sugeridos mesas de trabajo

FASE	DELEGADOS	MIEMBROS DEL EQUIPO LÍDER
Eslabón No 1 DEFINICIÓN	Oficina Jurídica Oficina de Servicio al Ciudadano Oficina de Planeación Oficina de Gestión Institucional	Gerente de Proyecto-Líder Experto Jurídico Experto en Procesos Experto en Participación Ciudadana
Eslabón No 2 RECONOCIMIENTO	Responsable institucional de SUIT Oficina de Planeación Oficina de Control Interno	Gerente de Proyecto-Líder Experto en Procesos Experto en bases de datos
Eslabón No 3	Oficina Jurídica	Gerente de Proyecto-Líder Experto en Procesos

PARAMETRIZACIÓN	Oficina de Planeación Institucional Oficina de Servicio al Ciudadano	Experto en Participación Ciudadana
Eslabón No 4 PRUEBA	Delegado institucional para liderar modelo de estandarización	Gerente de Proyecto-Líder Experto en Procesos
Eslabón No 5 PLAN DE VERIFICACIÓN	Oficina de Planeación Oficina de Control Interno Líderes de sistema de calidad si existe Delegado institucional para liderar modelo de estandarización	Gerente de Proyecto-Líder Experto en Procesos
Eslabón No 6 VERIFICACIÓN	Delegado institucional para liderar modelo de estandarización	Gerente de Proyecto-Líder Experto en Procesos
Eslabón No 7 MEJORA CONTINUA	Equipo sectorialista DAFP Delegado institucional para liderar el modelo de estandarización	Gerente de Proyecto-Líder Experto en Procesos Experto Jurídico

Fuente: Construcción propia

1.4 Estructuración del plan

Bajo los tiempos asignados para culminar el proyecto, estructure con su equipo un plan de trabajo y plásmelo en su herramienta de control de proyecto de su predilección. Excel, Project u otras herramientas le serán de utilidad, siempre que logre aterrizar en el tiempo disponible etapas, actividades, tiempos, responsables y áreas involucradas.

- Especifique en este cronograma las mesas técnicas, incluyendo tiempos de preparación, realización y consolidación de cada mesa. Para ello tenga en cuenta la guía anterior de actores sugeridos y asegúrese que esta programación de mesas cubra todas las necesidades del proyecto.

- Para un buen proyecto, es importante llegar a definiciones basadas en estimaciones de productividad. Así, tendrá un referente para distribuir las tareas. Por ejemplo, si tiene asignado quince entidades para tres meses de plazo, realice estimaciones de entregas quincenales, mensuales hasta culminación del trabajo.
- Sea realista en las consideraciones de tiempo. Producto de lo anterior usted puede ajustar la planificación. Es mejor un plan viable que forzar a tiempos que tengan alto riesgo de incumplimiento. Opte por renegociar plazos con los directivos si ello redundará en mayor calidad del resultado.
- Una vez consolide el plan y se sienta seguro de su contenido comuníquelo a todos los interesados y defina un esquema de reporte/monitoreo. Es sano sobre este punto plantear encuentros periódicos para comunicar avances.

2. Acopio de información desde el usuario de los servicios y datos/hechos

Antes de abocar una iniciativa de estandarización de trámites en toda su amplitud, es preciso que la autoridad responsable de la reglamentación de un trámite-tipo entienda la realidad en la cual se desenvuelve el trámite, con preguntas de aproximación muy sencillas como:

- ¿Hay muchas quejas de ciudadanos?
- ¿Qué dicen las estadísticas?
- ¿Hace parte de las prioridades de mejora de la entidad, el sector o del Gobierno?
- ¿Cómo lo percibe como autoridad responsable de reglamentación de un trámite de sector en general y las entidades operadoras?
- ¿Es un valorado como trámite muy/poco difícil?
- ¿Qué piensan la oficina de servicio al ciudadano y la oficina de planeación sobre el trámite?
- ¿Qué piensan los ciudadanos?

Esto se puede lograr en principio a través de dos actividades i) participación ciudadana para la identificación de necesidades de simplificación/estandarización de trámites visto por usuarios finales y ii) consolidación de datos y hechos con que cuenta la entidad que permite establecer volumetrías y otras cifras relevantes que podrán alimentar la toma de decisiones.

2.1 Ejercicios de participación ciudadana

Siempre es recomendable iniciar el ejercicio de intervención de los trámites, escuchando al “usuario final”, de manera que le pueda ayudar a entender de manera práctica y documentada, las barreras de acceso que detecta en el trámite en todas sus variables de cara al ciudadano: costos, tiempos, formularios, pasos, presencialidades, visitas, canales de atención, etc.

Nadie mejor que el mismo ciudadano usuario del servicio, para identificar aquellos puntos que son susceptibles de escalar al procesamiento técnico de intervención. En este aspecto, dependiendo la naturaleza del trámite, tenga presente contemplar poblaciones diferenciadas que usan el servicio, por ejemplo, recoger la opinión de:

- Los gremios que representan las actividades que regula el trámite. Por ejemplo, trámites industriales con ANDI y trámites de comercio con gremio de comercio (FENALCO-ACOPÍ).
- Ciudadanos en general, con visión de conocimiento y formación promedio de las normas y procedimientos.
- Ciudadanos de base, es decir, aquellos que representan el tipo de usuario con bajo conocimiento y formación para entender las normas y procedimientos.
- Población vulnerable, esto es, si por la naturaleza del trámite se enfrenta a poblaciones que requieran una visión incluyente del modelo, por ejemplo, población campesina, indígena, menor de edad, adulto mayor.

Ejercicios de participación ciudadana conjugando consultas a estas diferentes poblaciones-objetivo permiten identificar desde variadas perspectivas las oportunidades de mejora del trámite. Para ello, puede remitirse al **documento metodológico de integración de participación ciudadana a procesos de racionalización de trámites**.

En estos ejercicios, el punto de partida debe ser la exploración de percepciones y oportunidades de mejora de uno o más trámites de un sector, entidad o especialidad determinada de regulación, a nivel de ejercicio diagnóstico que permite indagar en aspectos tales como:

- ¿Qué mejorar?
- ¿Qué datos resulta dispendioso/complejo allegar?
- ¿Qué aspectos del diseño del trámite genera una barrera de entrada?
- ¿Qué aspectos del lenguaje utilizado dificultan el entendimiento y adecuada gestión del trámite?
- ¿Qué experiencia tiene por devoluciones, reprocesos del trámite?

- ¿Qué aspectos le parecen inocuos, que no generan valor agregado o que exceden la carga respecto a la naturaleza del trámite?

Las conclusiones obtenidas de este ejercicio y las salidas del procesamiento permiten dar sustento a las primeras aproximaciones que usted debe tener en cuenta en el Eslabón No 1 DEFINICIÓN.

2.2 Datos y hechos para la sustentación de la intervención del formulario

Adicionalmente a la información que puede obtener directamente de la fuente ciudadana, la autoridad responsable de reglamentación de un trámite o sus entidades del ramo, cuentan con información relevante para cualificar las decisiones futuras de estandarización del trámite en las modalidades ya mencionadas de i) estandarización jurídica ii) estandarización de procesos y iii) estandarización de servicio.

Esta información se materializa en datos y hechos (cuantitativos y cualitativos/evidencias respectivamente) obtenidos una vez se realicen análisis desde las estadísticas, información institucional que tiene en calidad de autoridad responsable de la reglamentación de un trámite y específica de la entidad-objetivo/experiencia de los equipos de trabajo. Cada entidad y área, de acuerdo a la lógica de su actividad misional y del trámite, puede elaborar su propia lista de preguntas-clave para consolidar estas conclusiones diagnósticas.

A título de orientación, se relacionan las siguientes diez preguntas que suelen ser de mucha utilidad y uso generalizado por cualquier entidad, independientemente de la naturaleza de los trámites que sean objeto de análisis:

Tabla No 5 Preguntas-guía

PREGUNTA	UTILIDAD
1. ¿Del trámite en proceso de análisis cuántas solicitudes se reciben al mes?	Esta volumetría permite realizar estimaciones de carga de trabajo a lo largo de resto de datos
2. ¿Cuáles son las principales causales de observaciones o rechazos de solicitudes del trámite? Especificar causales y número. Luego, calcular el porcentaje de	Con este dato puede explorar si se enfrenta a problemas de alto nivel de ocurrencia o son datos despreciables estadísticamente. Una situación que sucede muy poco es mejor tratarla como

<p>incidencia de acuerdo a total de solicitudes al año</p>	<p>una excepción y no hacer regulaciones generales para resolver temas aislados.</p>
<p>3. ¿Cuál es el tiempo promedio de respuesta del trámite específico? ¿Cuáles son los tiempos extremos en ese comportamiento? ¿Hay forma de ver los tiempos detallados en la secuencia del back office del proceso?</p> <p>¿Cuáles son los tiempos o estimaciones de tiempo entre el ingreso de la solicitud, la realización de la primera actuación por el funcionario técnico, la realización de la visita (si existe) y la decisión sobre aprobación/denegación del trámite?</p>	<p>La tendencia que muestre el comportamiento de tiempo permite establecer la complejidad del trámite. Tiempos muy extensos puede indicar focos de interés relevantes, cuellos de botella y excesiva formalidad en el trámite</p> <p>La dinámica de tiempos en la gestión del expediente en la entidad muestra un posible foco de análisis, que permita validar las causales de la demora y si ellas tienen explicación en la complejidad y cuellos de botella del diseño del trámite.</p>
<p>4. ¿Tienen datos sobre demandas, conflictos y problemas con autoridades de control por demoras en la resolución del trámite? ¿Qué situaciones de las evidenciadas se podrían obviar si la solicitud se simplifica?</p>	<p>La existencia de riesgo reputacional o jurídico para el Estado por aspectos que se expliquen en problemas generados por la forma en que se instrumenta el trámite, debe ser de especial revisión en etapas siguientes.</p>
<p>5. ¿Existen estadísticas o se pueden determinar a través de un muestreo, número de solicitudes con comportamientos negativos como tiempos de respuesta extremos, excesivas devoluciones, abandono del expediente?</p>	<p>Cifras muy representativas en este aspecto determinan aspectos a revisar de manera detallada en el diseño normativo y de procesos del trámite</p>
<p>6. ¿Se pueden estimar costos operativos de gestión del trámite (ejemplo, valoración de tiempos y costos de personal de atención al público, atención en canales, procesos internos, digitación de datos, digitalización de imágenes, costos de almacenamiento, bodegaje, papel)?</p>	<p>La valoración detallada de costos directos e indirectos permite valorar beneficios de reducción de la extensión/complejidad del formulario y sus anexos que se contrasten con argumentaciones técnicas de permanencia de los campos y fortalecer las futuras negociaciones.</p>
<p>7. ¿Puede realizar un ejercicio por muestreo de expedientes que permita determinar estadísticas de ingreso y reintegro para subsanar problemas de forma o fondo de la solicitud?</p>	<p>Hallazgos de alta incidencia de reintegros por causas que se explican en los problemas formales, deriva en recomendaciones de revisión exhaustiva del trámite desde su visión formal (norma) hasta su visión material (proceso)</p>

<p>8. ¿Puede estructurar un dato que permita definir una valoración del nivel de represamiento y evacuación de expedientes?</p> <p>¿Puede cruzarlo con una valoración de su capacidad instalada existente? (por ejemplo, 2 ingenieros para atender casos por semana, pero ingresan 10 casos)</p>	<p>Un alto nivel de represamiento derivará en un análisis cruzado con los tiempos y costos de gestión de los trámites, permitirá saber cuál es la capacidad instalada que se libera de simplificarse y estandarizarse el trámite (reasignación de digitadores, por ejemplo, a actividades más clave para el procesamiento técnico de las solicitudes)</p>
<p>9. ¿Existen costos de intermediación trasladados al interesado? Haga un estudio breve de referencia o de mercado que muestre valores indicativos que el ciudadano debe pagar por:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Servicios especializados de apoyo (por ejemplo abogados, firmas expertas) * Tramitadores * Intermediarios * Agilizadores de trámites * Servicios de apoyo en diligenciamiento de formulario (por ejemplo, asistencia web para el formulario) 	<p>Esta valoración permite determinar estos costos indirectos y ocultos que permiten contrastar todo el análisis anterior. De cara al ciudadano permite enriquecer las decisiones de simplificación</p>
<p>10. Valore cualquier costo asociado a desperdicios de cualquier naturaleza dentro del proceso</p>	<p>Fortalece su capacidad de análisis y negociación con las entidades.</p>

Fuente: Construcción propia

En general, trate de diseñar su propia lista corta de datos clave para las negociaciones con las áreas técnicas de las entidades, con las preguntas más relevantes y cualquier otra que establezca pertinente para cualificar las decisiones de intervención del formulario.

Una buena lista de preguntas de esta naturaleza fortalece su capacidad de negociación técnica y sienta las bases de un riguroso proceso de estandarización del trámite. Resulta útil diseñar una hoja-resumen de los datos evidenciados que haga parte del kit técnico de trabajo que siempre lleve consigo cuando se reúna con las áreas de la entidad involucradas.

Conclusiones clave

A través del ejercicio ciudadano y técnico descritos en fase 0, los líderes de la reforma ya cuentan con un primer acervo de información para estructurar una secuencia ordenada, planificada y documentada *para la ejecución del paso a paso metodológico* que definirá los estándares del trámite y su correspondiente efecto de simplificación y mejora.

Esta metodología se ha diseñado considerando un modelo compacto, coherente e integral que recoge los puntos trazados en el numeral 1 y 2 del capítulo II y Gráfico No 8 que se sintetiza en los 6 eslabones principales y un eslabón de enlace denominado “prueba”.

Como se observa, la secuencia metodológica parte del principio de garantizar dos momentos cuidadosamente abordados para que el resultado sea de alta calidad y rigor técnico, con lo cual se garantiza mayor probabilidad de éxito en las negociaciones con áreas técnicas, jurídicas y tecnológicas que avalarán la reforma, antes de su adopción.

Visto lo anterior, procede en los siguientes contenidos detallar el paso a paso del proceso en su i) diseño (fase 1) y ii) puesta en operación (fase 2). Recuerde que la autoridad responsable de reglamentación del trámite y ejecutora de esta metodología tiene la misión de estandarizar el mismo bajo un criterio de máxima simplificación, por lo tanto, debe lograr ponerse en el contexto del estudio desde una posición *neutral*, teniendo presente que su principal interesado es el ciudadano.

Independientemente que usted pertenezca a un área técnica, tecnológica y jurídica, debe incorporar una visión integradora de todas estas especialidades en un producto común: Un trámite estandarizado que sigue todos los lineamientos de las políticas de racionalización, simplificación, servicio al ciudadano y TIC.

FASE 1

Diseño de la estandarización esperada

¿Qué busca?

Establecer las características esperadas del trámite bajo un criterio de máxima simplificación y eficiencia en su diseño jurídico, de procesos y de servicio, a partir de información derivada de buenas prácticas, participación ciudadana y análisis de normativa específica del trámite.

¿Quiénes participan?

DELEGADOS	MIEMBROS DEL EQUIPO LÍDER
Oficina Jurídica	Gerente de Proyecto-Líder
Oficina de Servicio al Ciudadano	Experto Jurídico
Oficina de Planeación	Experto en Procesos
Oficina de Gestión Institucional	Experto en Participación Ciudadana

1. Conozca el trámite

PASO	QUÉ HACER
Paso No 1	<p>Revise las normas que regulan el trámite, incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Norma que dio origen al trámite • Normas reglamentarias • Otros lineamientos e instrumentos (CONPES, directivas presidenciales, circulares, convenios) <p>Determine qué dice todo ello de las condiciones de <i>modo, tiempo, lugar</i>, atributos y especificaciones del trámite e identifique contradicciones/vacíos o definiciones que inducen a dispersiones y distorsiones. Por ejemplo, ¿una definición de tiempo en la norma es muy ambigua?</p> <p>Tome nota de las conclusiones en un instrumento como el que se presenta como guía en Anexo No 2.</p>
Paso No 2	<p>Liste todas las políticas públicas, normas y lineamientos que aportan criterios para la estandarización:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Racionalización * Servicio al ciudadano * TIC * Servicios digitales al ciudadano * Simplificación

PASO	QUÉ HACER
	Una ayuda con un inventario de normas de este tipo se integra como Anexo No 3. Este es un contenido dinámico, por ende siempre un proyecto debe tomar este anexo como un contenido indicativo y debe complementar con nuevas definiciones de normas o lineamientos.
Paso No 3	Revise elementos de jurisprudencia y doctrina que pueda ayudarle a determinar aspectos del trámite que generan riesgos institucionales al sector y al Estado producto del comportamiento del trámite (por ejemplo, fallos en contra por la forma en que se realiza o las situaciones que aprobó trámites)
Paso No 4	Analice elementos básicos de la política de calidad regulatoria. Se sugiere en particular revisar detalles en <u>Guía de Calidad Regulatoria</u>
Paso No 5	<p>Revise prácticas internacionales de trámites “pares” o de semejante diseño jurídico, aunque sean de otra especialidad y sector.</p> <p>Extracte de esta revisión detalles de diferencias de tiempos, pasos, documentos, canales de atención, servicios virtuales, entre otros. Por ejemplo, ¿Por qué si un trámite de semejante naturaleza o mayor complejidad una entidad lo ejecuta en la mitad de tiempo en una experiencia nacional o internacional?</p>
Paso No 6	Con la debida planificación, realice ejercicios de participación ciudadana para recoger insumos para la mejora del trámite. Aplique los diseños y herramientas establecidas en la <u>metodología de participación ciudadana</u> .
Paso No 7	Determine de manera específica el número total de operadores de la norma, para establecer la dimensión de la tarea técnica a prever en etapas siguientes. Por ejemplo, porque es una norma local que operan todos los municipios, o solo de una categoría o tamaño de población que reduce el total de operadores. Esta información se deriva del análisis jurídico del equipo. De ser necesario, obtenga apoyo técnico del DAFP para detalles adicionales.
Paso No 8	Realice su primera aproximación a la base de datos SUIT para establecer el nivel de documentación del trámite objeto de revisión por parte de los operadores. Solicite un extracto o reporte a DAFP sobre número de entidades reportantes SUIT vs. total de entidades responsables. Una fuente sustituta puede ser un ejercicio de consulta directa en gov.co, aunque representa mayor esfuerzo para la consolidación de datos.
Paso No 9	Documente todo lo anterior en un esquema integrado de información a nivel de una hoja de trabajo y sus anexos, que pueda consolidar en un

PASO	QUÉ HACER
	expediente de estudio. Extracte los datos/hallazgos relevantes en un archivo maestro que siempre tenga a la mano.
Paso No 10	Presente al equipo directivo de su entidad sus hallazgos. Proponga el plan y defina los requerimientos necesarios para su cumplimiento, con claridad de participación de áreas funcionales, técnicas, jurídicas y tecnológicas.
SALIDA: Un expediente técnico de aproximación al trámite	

2. Defina lo “deseado” para el trámite. El punto de partida de la definición es la construcción de parámetros. Los parámetros establecen el dato o factor para analizar o valorar una situación. Típicamente, se definen tres elementos paramétricos, a saber: i) cualitativo del trámite (parámetros atributivos en el modelo) ii) cuantitativos (parámetros dimensionales en el modelo) y iii) funcionales (parámetros jurídicos/de procesos de comportamiento de la norma).

Un insumo clave para estas definiciones se concentra en los detalles que arroja la normativa que regula el trámite y SUIT. En el caso de la normativa, recurra a las conclusiones del paso anterior.

En el caso de SUIT, analice un extracto de SUIT que le permita conocer los campos de información objeto de captura. Cada variable incorporada a SUIT le permitirá tener una base para definir parámetros. Por ejemplo, a definir plena virtualidad, parcial virtualidad o virtualidad no disponible, usted puede definir ¿debería ser plena virtualidad para todos los operadores de la norma?

Con toda esta información usted ya está listo para dar el primer paso: definir cómo se imagina el nuevo trámite bajo un criterio del “deber ser”. Para ello avance de la siguiente manera:

ELEMENTOS	QUÉ HACER
<p>Atributivos</p> <p>Corresponderá a los descriptivos de las características no cuantitativas del trámite</p>	<p>Especifique los elementos que caractericen a futuro el trámite, bajo sus consideraciones de <i>cómo debe ser</i>, según lo analizado en punto anterior. Debe lograr plasmar sus atributos, expresados en aspectos que no tengan expresión numérica, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ser un trámite plenamente virtual • Tipos de pago (virtual, presencial, corresponsales)
<p>Dimensionales</p> <p>Corresponde a los descriptivos que tienen expresión numérica en una condición o característica del trámite, por ejemplo, tiempo del trámite, costo del trámite.</p>	<p>Especifique los elementos que describen al trámite desde lo cuantitativo, que pueda ser medido bajo una expresión numérica, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Máximo X días para resolver la solicitud • X días para programación de una visita • Máximo costo de X
<p>Funcionales</p> <p>Corresponderá a las definiciones y parametrizaciones que establezcan el valor agregado del trámite en función del objetivo de la regulación, su soporte legal y su pertinencia como instrumento jurídico.</p>	<p>Debe describir aquellos aspectos que definen los aspectos prácticos de la ejecución del trámite en función del objetivo de la regulación y de la esencia de lo que pretende controlar. Por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ser un trámite declarativo • Obligatoriedad de visita previa • Control ex post
<p>SALIDA: La relación de parámetros a tomar como referencia para avanzar en eslabón siguiente de “Reconocimiento” que se denomina Hoja de Parámetros</p>	

ESLABÓN No 2 RECONOCIMIENTO

¿Qué busca?

Establecer cuál es la distancia entre los parámetros definidos en eslabón anterior y la realidad del comportamiento en todos los operadores del trámite, para identificar distorsiones que deban ser intervenidas en función de la unificación del comportamiento de cara al usuario final del mismo.

¿Quiénes participan?

DELEGADOS	MIEMBROS DEL EQUIPO LÍDER
Responsable institucional de SUIIT	Gerente de Proyecto-Líder
Oficina de Planeación	Experto en Procesos
Oficina de Control Interno	Experto en bases de datos

1. Conozca el desempeño actual del trámite

PASO	QUÉ HACER
Paso No 1 Análisis base de datos	Realice un reconocimiento a profundidad para analizar la información de los trámites. De ser posible obtenga un reporte consolidado con DAFP o entidades, o recurra a levantamiento a través de gov.co. Realice circuitos de reconocimiento detallado de la forma como se expresa la información del trámite. Aplique análisis sobre las variables de interés de acuerdo a paso anterior. Proceda a obtener salidas gráficas sobre los campos analizados, asegurándose de cubrir al menos los aspectos trazados en el archivo-tipo, que se integra en Anexo No 4.
Paso No 2 Otras fuentes de investigación	Analice si al interior de la institución, del sector o de los operadores del trámite puede obtener información complementaria relevante. Buenos ejemplos de esto son iniciativas en marcha en una entidad o en el sector, intervenciones de cadenas de trámites o iniciativas normativas, estudios técnicos o académicos relacionados. Realice un análisis exhaustivo de esta información. Le podrá indicar un contexto de ejecución del trámite que puede cambiar o ya realiza intervenciones a los parámetros identificados. Por ejemplo, una nueva Ventanilla Única.
Paso No 3 PQR	Consolide información sobre las PQR de las entidades operadoras del trámite, en el máximo posible de amplitud. Analice los detalles de esta información para establecer: <ul style="list-style-type: none"> • Puntos sobre los cuales hay quejas recurrentes de los usuarios • Entidades operadoras con más/menos quejas • Tipología de quejas que se reportan • Segmentación de la información en función de los parámetros analizados (atributivos, dimensionales, funcionales)

PASO	QUÉ HACER
	<ul style="list-style-type: none"> • Detalles de las PQR que determinan focos de interés, por ejemplo, queja recurrente sobre un anexo o sobre costos de una visita.
<p>Paso No 4</p> <p>Sentencias, fallos.</p>	<p>Determine si existe información en la entidad que permita identificar sentencias, fallos o pronunciamiento de las entidades de control en aspectos que son relevantes para los parámetros identificados.</p> <p>Determine:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si es un comportamiento generalizado en las entidades operadoras • Si producto de la investigación se determina que las causas que los originan tienen explicación en aspectos de la regulación o la forma de instrumentar el trámite. • Si aspectos procedimentales o del desempeño del trámite generan riesgos institucionales que deban intervenir desde la estandarización
<p>Paso No 5</p>	<p>Obtenga información detallada hasta el máximo nivel posible sobre el comportamiento del trámite a lo largo de todos los flujos del proceso en todos o una muestra de los operadores del trámite. Ejemplo de esto son detalles clave como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Datos sobre tiempos de espera y atención en sede (extracción sistema de turno) • Tiempo en radicación del trámite • Tiempo en programación de visitas • Tiempo en realización de visitas • Microtiempos de paso a paso del proceso en el back office (paso a digitalización, cargue, grabación) • Tiempo en reporte de información del experto que analiza el trámite • Tiempo de aprobación/denegación • Tiempos para comunicar complementación de expediente • Tiempo de formalización de aprobación • Tiempos de expedición de documento definitivo de pronunciamiento sobre el trámite (ejemplo, firma de la resolución por el directivo competente). <p>Consolide, analice y cruce todo el acervo de datos de este análisis de tiempo y establezca qué le llama la atención, qué tipo de situaciones explican tiempos extremos del trámite en cualquiera de los puntos en revisión.</p>

PASO	QUÉ HACER
	<p>Ante un dato particularmente crítico en su comportamiento, profundice y solicite mayor información hasta identificar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si es un comportamiento que tiene tendencia general o se trata de excepciones • Si pasa solo en una o tiende a tener este comportamiento en un grupo importante de los operadores del trámite. <p>Enfoque su interés en entidades operadoras del trámite con comportamientos más dispersos respecto a resto de grupo. Para ello, apóyese en los gráficos del Paso No 1.</p>
<p>Paso No 6 Volumetría de datos</p>	<p>Obtenga información central, de todos o de un grupo de operadores del trámite analizado, sobre el comportamiento detallado de todo tipo de volumetría relevante, ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Número de trámites por período de tiempo • Número de trámites aprobados • Número de trámites denegados • Número de trámites abandonados • Número de trámites represados • Número de trámites evacuados por período de tiempo <p>Deténgase de manera particular en los casos con comportamientos extremos en los datos procesados en Paso No 1.</p>
<p>Paso No 7 Participación ciudadana</p>	<p>Con la información de los pasos anteriores, considere realizar ejercicios de participación complementarios para validar puntos de investigación que emanen del análisis hasta esta altura del procesamiento.</p> <p>Recorra a la <u>metodología de ejercicios de participación ciudadana</u>.</p> <p>Prepare la metodología de preferencia, exponiendo los detalles de los hallazgos orientados a profundizar en el comportamiento del trámite. Por ejemplo, la investigación indica que las visitas a campo tardan demasiado y tienen alto costo para el ciudadano. ¿Qué aspectos se deben considerar para intervenir estos aspectos críticos? ¿Cómo ciudadano cómo vive esta problemática y qué sugeriría hacer?</p> <p>Procese esta información y tenga este resultado dentro del expediente del estudio. Será de mucha utilidad para el diseño y defensa de la reforma.</p>
<p>Paso No 8</p>	<p>Revise con el equipo líder toda la información recogida y determine si hay en el sector, la autoridad responsable de la reglamentación del</p>

PASO	QUÉ HACER
Datos y hechos	trámite o los operadores del mismo, datos y hechos adicionales relevantes de integrarse al estudio y que complementen la perspectiva, previo el diseño de la parametrización. Ejemplo: estudios sectoriales, estudios académicos, informes al congreso, rendición de cuentas, etc. Un residual de información no cubierto por pasos anteriores puede cualificar la información previa al diseño de la parametrización.
SALIDA: Información inicial de contexto del trámite	

Tenga en cuenta lo siguiente:

- a. Si se enfrenta a un grupo de operadores del trámite muy amplio (por ejemplo, todos los municipios) considere recurrir a ejercicios con muestras simples, muestras representativas o a segmentación de tipologías de operadores (por ejemplo datos sobre municipios grandes, medianos, pequeños, con más/menos recursos).
- b. En la medida que avance a información más cualificada, recurra a focalizar la investigación para documentar casos críticos, de comportamientos extremos, de casuística por fuera de comportamiento normal del grupo.
- c. Los análisis propuestos en este eslabón no incorporan un ejercicio exhaustivo del Back Office del proceso. Para ello, es preciso ampliar a técnicas e instrumentos metodológicos complementarios a lo planteado en el presente documento. Considere que incursionar en este campo demanda un mayor tiempo, recursos y nivel de profundización en las entidades operadoras del trámite.
- d. Identifique los patrones, distorsiones y tendencias en el comportamiento del trámite en los parámetros identificados y deténgase de manera particular en estos casos.

2. Consolide el desempeño actual del trámite-tipo como visión agregada

Con toda la información recogida en el punto anterior, usted debe estar en capacidad de dar un descriptivo riguroso y técnico, con datos, hechos, casuística y soportes de evidencias, para responder a las siguientes preguntas:

ELEMENTOS	QUÉ HACER
<p>¿Cómo se comporta en general el trámite?</p>	<p>Determine si en general, es un trámite eficiente, que cumple con el objetivo de la regulación, alineado con lo que se espera de él en las políticas de racionalización y es valorado como tal por la ciudadanía. Por ejemplo, si busca más formalidad ¿está generando ese resultado o producto de la complejidad alienta informalidad?</p>
<p>¿Cómo se materializan estos trámites?</p>	<p>Estructure un expediente del trámite que caracteriza su comportamiento en cada uno de los parámetros atributivos, dimensionales y funcionales definidos. Utilice gráficas suficientemente indicativas de esta realidad. Utilice como guía el esquema que se integra en el Anexo No 4.</p>
<p>¿Cómo se comportan individual/entre pares?</p>	<p>Analice toda la información con una visión del grupo de operadores en contraste con la visión entidad por entidad. Consolide esta información gráficamente para determinar el comportamiento promedio del grupo vs. cada individualidad.</p> <p>Pregunte dentro de la investigación cuáles son los comportamientos que llaman la atención y que ameritan profundización complementaria. Por ejemplo: Que una entidad realiza su trámite en tiempo por debajo del tiempo legal o caso contrario, de comportamientos extremadamente altos respecto al promedio o únicos casos disonantes respecto a la tendencia general del grupo.</p> <p>Compare todo lo anterior contra los parámetros identificados dentro del eslabón No 1, esto es, si definió que todas las entidades deben tener el trámite virtual por mandato legal o deben tener un máximo de X tiempo para resolver la solicitud, marque este énfasis en el gráfico para ubicar el comportamiento individual o grupal respecto a este ideal esperado.</p>
<p>¿Con qué ajustes en el proceso garantizo el trámite definido?</p>	<p>Analice todas las fuentes cruzadas de información hasta esta altura y determine los aspectos del diseño del trámite que a su juicio, inciden en el comportamiento del trámite según lo evidenciado. Por ejemplo, un tiempo extremo se explica en un exceso de discrecionalidad en la reglamentación de la norma, un error recurrente de los operadores se explica en un vacío normativo o la carencia de sistemas de información adecuados por algunos operadores limitan cumplir con lineamientos de plena virtualidad.</p>

ELEMENTOS	QUÉ HACER
	Determine su lista específica de pasos del proceso que deben ser intervenidos para garantía de cumplimiento de los parámetros.
SALIDA: Expediente de análisis integral del trámite-objetivo en su comportamiento actual vs. comportamiento esperado. Análisis de distorsiones de las entidades operadoras en el desempeño del trámite e identificación de patrones/casos críticos. Documento de análisis de soporte, ejercicio práctico de comparabilidad.	

ESLABÓN No 3 PARAMETRIZACIÓN

¿Qué busca?

Acoger los estándares que regirán el desempeño del trámite de manera general para todos los operadores del mismo, de acuerdo a la visión institucional de la autoridad responsable de reglamentación de un trámite una vez realiza el contraste entre los parámetros especificados en la DEFINICIÓN y la realidad identificada en el RECONOCIMIENTO. Busca definir qué es posible, sobre qué aspectos se deberá concentrar la estandarización y qué es viable acoger como una mejora inicial del trámite a observar por todos los operadores.

¿Quiénes participan?

DELEGADOS	MIEMBROS DEL EQUIPO LÍDER
Oficina Jurídica	Gerente de Proyecto-Líder
Oficina de Planeación Institucional	Experto en Procesos
Oficina de Servicio al Ciudadano	Experto en Participación Ciudadana

1. Consolide y cruce la información precedente

ELEMENTOS	QUÉ HACER
Validación con entidades	<p>Realice un ejercicio controlado de consulta con las entidades operadoras del trámite, con el acompañamiento de áreas de la autoridad responsable de la reglamentación del trámite que estime conveniente. Convoque a una sesión para la revisión de los aspectos que a su juicio, pueden mejorar su entendimiento, profundización en causas, consideración de situaciones como diferencias de capacidad instalada, tamaño o especificidades regionales, por ejemplo.</p> <p>Puede recurrir a convocar grupos pequeños de las entidades, en mesas sucesivas o segmentar en grupos especializados (según región, tamaño, nivel de presupuesto, nivel de TI) para mayor fluidez de la interacción.</p> <p>Tome nota de los aspectos a favor, en contra, recomendaciones, detalles que condicionan su visión de la parametrización en cuanto a su alcance, nivel de exigencia o gradualidad (ejemplo, pensar en un tiempo de 2 días pero encontrar barreras para esta propuesta de días por temas legales, prácticos o tecnológicos hasta antes no identificados).</p>
Insumos ciudadanos	<p>Analice la información anterior contra los insumos de los ejercicios de participación ciudadana realizados en los eslabones No 1 y No 2. Referencie aquellos aspectos del punto anterior que son reforzados por estas conclusiones. En aquello que identifique como clave y no registra hallazgos de los insumos ciudadanos, considere la posibilidad de ejercicios complementarios.</p>
SALIDA: Puntos clave para la definición de estándares	

2. Establezca la ficha técnica de proceso y ficha técnica de trámite

Con toda la información recogida en el punto anterior, usted debe estar en capacidad de avanzar en el diseño específico de la **ficha técnica del trámite** y de la **ficha técnica del proceso**. Estas son el punto de llegada de la fase de diseño de la estandarización. Cada una de estas fichas definen las especificaciones que deberá tener en cuenta un operador del trámite para la instrumentación del mismo, en pro de asegurar cumplimiento en virtud del acatamiento a la normativa.

Antes de avanzar en este paso, usted deberá realizar una revisión integral de expediente, para, a partir de un debate amplio y exhaustivo, aplicar un filtro de decisión que indique:

- **El trámite cumple con el estándar definido:** En este caso las definiciones a incorporar en las fichas integran estos parámetros. Bajo la premisa de cumplimiento, se podrán definir menores niveles de exigencia y exhaustividad en el control durante la verificación.
- **El trámite se sale del estándar legal:** Caso en el cual se deberá tomar como base el estándar legal como mínimo esperado en la ficha técnica de proceso. Requerirá esquemas de control más detallados y exhaustivos.
- **El trámite presenta situaciones en el análisis de funcionalidad que recomiendan un camino alternativo a nivel regulatorio o instrumento jurídico:** En este caso, se asume que producto del ejercicio, se debe concluir la no procedibilidad del modelo de estandarización, pues se enfrenta a una realidad que recomienda migrarlo a otro dispositivo jurídico. Así las cosas, el ejercicio deriva en recomendaciones de revisión estructural de la norma, aplicación de política de calidad regulatoria, entre otros ejemplos. Estas metodologías escapan al alcance del presente proyecto, pero pueden encontrarse guías interesantes de ayuda para avanzar en esta dirección.¹³

Pasados estos filtros, la etapa de parametrización se enfoca en documentar a detalle cómo debe ser el trámite-modelo bajo las consideraciones que aseguran el cumplimiento de los parámetros atributivos, dimensionales o funcionales ya revisados.

2.1 Ficha técnica del trámite

Proceda a diligenciar en la ficha de trámite la información que registra el antes y el después del proceso, tras la estandarización. Para ello, debe tomar como guía la siguiente estructura. Recuerde que contará con todos los detalles de parametrización requeridos en cuanto a obtenido esta información a lo largo de los tres eslabones de diseño.

Debe tener en cuenta que tendrá definiciones sobre aspectos que captura SUI y otros aspectos por fuera de este sistema, que redundan en la estandarización del trámite.

El diseño de la ficha técnica del trámite se integra como Anexo No 5.

¹³ Ejemplo lo que se ha generado en el marco de calidad regulatoria, racionalización de trámites.

2.2 Ficha técnica de proceso

En esta documentación se definen todos los detalles del proceso a través del cual se garantiza el trámite definido en la ficha técnica del trámite. Se debe precisar que estas definiciones no tienen alcance a documentación sobre el Back Office del proceso sino al proceso establecido para el nacimiento, revisión, aprobación y publicación de trámites en sus elementos tecnológicos y técnicos.

Recuerde que una buena parametrización del proceso evita el riesgo de trámites defectuosos o salidos de parámetro en cualquiera de sus tres esferas. En el marco del presente proyecto, las herramientas estándar previstas a saber i) trámites/procesos estándar con las definiciones de modo, tiempo y lugar que lo materializan (ver Anexo No 5 y No 6) ii) textos jurídicos estándar y (ver Anexo No 7) y iii) formularios estándar (ver Tomo I)

ESLABÓN No 5 PRUEBA DE PROTOTIPO

¿Qué busca?

Verificar que el diseño de la ficha técnica del trámite y la ficha técnica del proceso cuentan con las condiciones idóneas, cumpliendo los mínimos requeridos para avanzar a diseño detallado del plan de verificación. La idea de la prueba de prototipo es evitar reprocesos o errores antes de comunicar a las entidades operadoras del trámite lo diseñado.

¿Quiénes participan?

DELEGADOS	MIEMBROS DEL EQUIPO LÍDER
Oficina de Planeación	Gerente de Proyecto-Líder
Oficina de Control Interno	Experto en Procesos
Líderes de sistema de calidad si existe	
Delegado institucional para liderar modelo de estandarización	

ELEMENTOS	QUÉ HACER
Construcción prototipo	Realice el diseño detallado de cada ficha técnica. Complemente a nivel de referencia o anexo todo aquello que ayude a las entidades operadoras del trámite a entender el nuevo diseño de trámite y proceso. Aplique el formato establecido en el Anexo No 5 y No 6.
Prueba	<p>Organice con los grupos funcionales de la autoridad responsable de reglamentación de un trámite un ejercicio para la revisión integral de los diseños de fichas. Retome toda la información del expediente del trámite consolidada en los tres primeros eslabones. Abra el debate y revise punto por punto la solidez del diseño.</p> <p>Induzca al grupo a discusiones como por ejemplo, riesgos de la propuesta, estándares muy exigentes, necesidades de gradualidad, vacíos en el diseño.</p> <p>Recoja todas las impresiones y recomendaciones del grupo y tras discutirlo con todos los miembros del equipo líder, consolide la propuesta.</p>
Ajustes de ficha del trámite	Reedite los diseños y contenidos de la ficha en lo que estime procedente. No renuncie a lo aspiracional, un modelo de estandarización es por definición exigente. Sin embargo, considere opciones de avance gradual en el nivel de exigencia de las metas si así lo registra la información de las pruebas
Ajustes de ficha del proceso	Reedite los diseños y contenidos de la ficha en lo que estime procedente. No renuncie a lo aspiracional, un modelo de estandarización es por definición exigente. Sin embargo, considere opciones de avance gradual en el nivel de exigencia de las metas, si así lo registra la información de las pruebas.
Producción controlada	<p>Elija un grupo de entidades operadoras como grupo reducido para salir a una producción controlada del modelo. Intente recoger una buena diversidad en esta conformación, para obtener mayor riqueza en los aportes. Por ejemplo, con más/menos tecnología, mayor/menor tamaño, ubicación regional o más/menos receptividad al cambio.</p> <p>Dé un periodo de tiempo para que las entidades realicen una aplicación práctica de la propuesta, con hojas de trabajo predefinidas para registrar las recomendaciones/sugerencias de ajuste.</p>

ELEMENTOS	QUÉ HACER
	<p>Monitoree este ejercicio debidamente, para que las entidades culminen su responsabilidad en el tiempo estimado. Es importante que trace un plazo máximo para surtir la actividad. Recuerde que es solo un ejercicio de verificación, del cual depende avanzar en el cierre y adopción formal de la reforma.</p>
<p>Documentación del manual</p>	<p>Revise con el equipo líder las propuestas, recomendaciones de la actividad anterior. Proceda a una propuesta de manual de estandarización, con miras a remitirlo a las entidades operadoras del trámite para su cumplimiento.</p> <p>Bajo el esquema recomendado del caso, adopte este contenido y garantice las mínimas bases de oficialidad.</p>
<p>Análisis e fuentes cruzadas</p>	<p>Reúna al equipo líder y analice toda la información recogida en la perspectiva de lograr una visión amplia, rigurosa y debidamente cruzada entre todos los hallazgos.</p> <p>Analice las distorsiones, casos específicos y datos extremos vs. el comportamiento general. Revise cada detalle en lo definido en la norma específica, las normas antitrámites, las estadísticas, los datos y hechos, la volumetría, los tableros de salida del trámite en los parámetros atributivos, dimensionales y funcionales.</p> <p>Registre los hallazgos en una hoja de trabajo, concentrando el esfuerzo de síntesis en los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. ¿Qué parámetros registran casos con desempeños sobresalientes que se comportan incluso por debajo del estándar definido? b. ¿Qué parámetros registran casos extremos o atípicos? c. ¿Qué parámetros tienen en general un comportamiento dentro de lo esperado (EN ESLABÓN DEFINICIÓN) en la práctica? <p>Revise cuidadosamente. Para cada caso, la recomendación es:</p> <p>Para el caso a. documente de manera individual el caso sobresaliente. Prepare una sesión de abordaje con la entidad ejecutora para establecer causas de este desempeño, buenas prácticas específicas (de acuerdo al diagnóstico), recomendaciones, detalle de los factores de éxito y</p>

ELEMENTOS	QUÉ HACER
	<p>datos/hechos relevantes que precisen el beneficio de este proceso. Por ejemplo, menor represamiento de expedientes.</p> <p>Para el caso b. documente de manera individual los casos sobresalientes o un grupo de estos. Prepare una sesión de abordaje con las entidades ejecutoras para establecer: cuellos de botella, aspectos del proceso o de la capacidad instalada que inciden en este desempeño, malas prácticas, problemas derivados de la norma, entre otros.</p> <p>Para el caso c. revisar la distancia que existe entre el desempeño promedio del grupo y la pauta que demarca el estándar jurídico o de procesos definido. Por ejemplo, si el tiempo de la norma dice 2 días y la tendencia general del análisis muestra 4 días.</p> <p>Considere complementar sus hallazgos con ejercicios de participación ciudadana usando alguna de las herramientas propuestas en esta metodología.</p>
<p>SALIDA: Manual con definiciones de la estandarización del trámite, con destino entidades operadoras.</p> <p>Ajustes a la metodología, si procede.</p>	

FASE 2

Práctica de la estandarización

A diferencia de la anterior etapa, que se centra en la documentación del trámite y proceso, en esta etapa se hace alusión al ejercicio *dinámico y continuo* a través del cual se asegura que todos los elementos definidos se cumplen en la práctica y mantienen un foco de mejoramiento continuo.

Se deriva en tres eslabones, cuyo detalle se presenta a continuación:

ESLABÓN No 4 PLAN DE VERIFICACIÓN

¿Qué busca?

Con este eslabón se garantiza que usted como autoridad responsable de reglamentación de un trámite pueda contar con un diseño detallado de su sistema de control, de tal manera que puede aplicarlo de manera programada y rigurosa a todas las entidades operadoras del trámite en su conjunto o a nivel individual de una entidad específica.

¿Quiénes participan?

DELEGADOS	MIEMBROS DEL EQUIPO LÍDER
Delegado institucional para liderar modelo de estandarización	Gerente de Proyecto-Líder Experto en Procesos

ELEMENTOS	QUÉ HACER
<p>¿Cómo será el esquema de medición?</p> <p>Periodicidad</p> <p>Exhaustividad</p> <p>(Asegurar que el proceso de verificación sea repetible)</p>	<p>Su modelo de verificación debe permitirle incorporar toda la información de los eslabones previos, filtrada a aquella que le permite saber el antes y el después de cada entidad operadora y del grupo en su conjunto.</p> <p>Para ello, deberá adoptar o ajustar el contenido mínimo de su plan de verificación que debe contener:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diagrama de comportamiento del trámite, bajo variables definidas • Esquema para incorporar los datos que mantendrá en verificación permanente, de acuerdo a lo identificado y priorizado. Incluye momentos de medición del comportamiento del trámite, de acuerdo a sus definiciones de qué va a ser objeto de control durante la verificación. Ver guía en Anexo No 8 • Registro de datos durante su verificación, hallazgos, recomendaciones y nuevas metas de estándares

ELEMENTOS	QUÉ HACER
<p>¿Cómo será el esquema para identificar el nivel de calidad de la entrega de trámite de cada entidad operadora?</p> <p>(Asegurar que el trámite sea repetible)</p>	<p>Producto de la comparación entre trámite deseado en etapa de definición vs trámite real definido en la etapa de reconocimiento, en este punto usted debe definir de manera específica, el detalle sobre cada uno de los parámetros atributivos, dimensionales y funcionales.</p> <p>Ver guía en Anexo No 9.</p> <p>Recuerde que la esencia de estas definiciones es que garanticen que el trámite independientemente de la entidad operadora, sea “repetible”. Por eso, las definiciones técnicas deben estar establecidas de manera detalla y expresa, esto es lo que hace que el trámite pueda ser “repetible” entre una entidad operadora y otra.</p> <p>Analice con cuidado las definiciones y organice un plan que le permita avanzar gradualmente, enfocando a las entidades en mejoras más críticas y luego avanzar en menos críticas. Esto ayudará a configurar una agenda de trabajo más viable</p>
<p>¿Cuáles serán los niveles de distorsiones a aceptar en los temas menores, mayores o críticos?</p> <p>(Asegurar el rigor a aplicar en el proceso de verificación para aprobar/observar/ inadmitir un trámite)</p>	<p>Usted como autoridad responsable de reglamentación de un trámite es quien define el nivel de rigor y flexibilidad en el cumplimiento de los estándares, entendiendo que el avance del plan será gradual a lo largo de un horizonte de tiempo determinado.</p> <p>Para ello, utilice el esquema propuesto para señalar estándares definidos por el Modelo con desviación en desempeño catalogados como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Menores: Con bajo nivel de incidencia en efectos de estandarización. Pueden aplicarse en tercer nivel de prioridad de cumplimiento • Mayores: Con alto nivel de incidencia en efectos de estandarización. Pueden aplicarse en segundo nivel de prioridad de cumplimiento, por ejemplo, aceptar el trámite bajo compromiso de plan de mejora. • Críticos: Con nivel de incidencia en efectos de estandarización que requieren intervención inmediata y plan de choque. Debe aplicarse en primer nivel de prioridad de cumplimiento, por ejemplo, no aprobar el trámite hasta intervención del aspecto crítico (por ejemplo, se plantea un tiempo que viola el tiempo legal).

ELEMENTOS	QUÉ HACER
	Ver Anexo No 8
SALIDA: Plan de verificación debidamente formulado con fundamento en las herramientas estándar propuestas, para inicio de verificación.	

ESLABÓN No 6 VERIFICACIÓN

¿Qué busca?

Este eslabón busca **realizar la acción misma de verificación** que le corresponde como autoridad responsable de reglamentación de un trámite, aplicando de manera rigurosa lo definido en el eslabón anterior de diseño de verificación. Usted ya se enfrenta a un contexto de planificación ordenado, priorizado y regulado, por lo cual su interacción con las entidades operadoras del trámite podrá mantener un hilo conductor claro y enfocado a resultados. Ejecutar este eslabón no es otra cosa que aplicar el plan.

¿Quiénes participan?

DELEGADOS	MIEMBROS DEL EQUIPO LÍDER
Equipo sectorialista DAFP	Gerente de Proyecto-Líder
Delegado institucional para liderar el modelo de estandarización	Experto en Procesos
	Experto Jurídico

ELEMENTOS	QUÉ HACER
Ejecute el plan de verificación	<p>En las definiciones del plan, usted debió prever los responsables institucionales de ejecutar el plan de verificación. Tomando como referencia un momento “cero” de inicio de ejecución contemple con este equipo las siguientes actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Notificar a las entidades operadoras el inicio de la ejecución • Comunicar los estándares que aplicarán y el diagnóstico que se identifica para la entidad.

ELEMENTOS	QUÉ HACER
	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr designación de responsable institucional pro cada entidad operadora • Pactar el plan a seguir para adherirse a los estándares • Acordar los flujos de información • Pactar los esquemas de acompañamiento técnico desde la autoridad responsable de reglamentación de un trámite
<p>¿Puedo repetir el proceso?</p>	<p>Una vez realice los primeros ciclos de aplicación del plan, responda las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Funcionan los instrumentos diseñados? • ¿Funciona el flujo del proceso de control propuesto? • ¿Funciona el modelo de verificación del estándar y asegura igual criterio/trato con cada entidad operadora, para garantizar claridad técnica del proceso hacia los controlados? • ¿Los estándares definidos son susceptibles de medir bajo la lógica de los instrumentos y modelo de estandarización? <p>Revise con el equipo líder, profundice en los aspectos que generan dificultades en la calidad del proceso de verificación. En consenso con su equipo, identifique ajustes, actualice el plan de verificación y comunique a todos los involucrados.</p> <p>Recuerde que un modelo de estandarización siempre es dinámico: Una actualización es una virtud, no un tema a evitar o ser considerado error o defecto.</p>
<p>¿Se cumplen los parámetros?</p>	<p>Una vez aplique por primera vez y en los ciclos sucesivos el plan de verificación, usted debe poder responder a las siguientes preguntas, con datos, hechos y evidencias concretas por entidad y por grupo de entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estándares cuyo desempeño es adecuado: Las entidades observan el estándar definido. Se cumple el porcentaje mínimo de cumplimiento definido en la parametrización. • Estándares cuyo desempeño es muy satisfactorio, superando el estándar. En este caso, detalles de qué entidades lo reportan y con base en qué buenas prácticas normativas, de proceso o de servicio. • Estándares cuyo desempeño es deficiente en las entidades, mostrando un patrón de incumplimiento respecto a lo definido por la mayoría de las entidades.

ELEMENTOS	QUÉ HACER
	<ul style="list-style-type: none"> Comportamientos negativos extremos, salidos del comportamiento promedio del grupo. En este caso, detalles de qué entidades lo reportan y con base en qué situaciones de la entidad que limitan el cumplimiento o malas prácticas normativas, de proceso o de servicio.
<p>SALIDA: Conclusiones de la aplicación del plan de verificación, con resultados cuantitativos, cualitativos y análisis de casos del trámite-objetivo. Expediente por entidad, consolidado del sector. Hoja de ruta de acciones para estandarización.</p>	

Recuerde que la verificación le permite determinar si el resultado general visto como una tendencia o patrón del proceso, es la generación de un producto estandarizado, en nuestro caso, **trámites uniformes bajo los parámetros de modo, tiempo y lugar que se definan.** También es importante que tenga en cuenta que la verificación control genera insumo para toma de decisiones de ajuste a:

- Parámetros
- Trámites
- Procesos
- O al plan de control mismo (más o menos exhaustivo, más o menos periódico)

Si se aseguró un diseño adecuado, incorporando todas las fuentes de información y paso a paso metodológico, este eslabón como resultado de la aplicación responde a dos preguntas clave para la autoridad responsable de reglamentación de un trámite:

- Si las entidades operadoras garantizan el cumplimiento de lo definido en la parametrización. Define qué tan lejos o cerca como grupo de entidades o cada entidad vista individualmente.
- Si usted como autoridad responsable de la reglamentación, considera que el proceso de verificación funciona, le permite mantener rigor y equidad en la calificación en todas las operadoras, con los instrumentos y procedimientos diseñados.

ESLABÓN No 7 MEJORA CONTINUA

¿Qué busca?

Pretende consolidar y tomar decisiones desde la perspectiva de la política pública y los objetivos del modelo de estandarización, permitiendo que las entidades involucradas i) operadoras del trámite ii) autoridad responsable de reglamentación de un trámite y iii) DAFP como regulador de la política de racionalización, tomen decisiones en pro de máximo cumplimiento de lo esperado por la estandarización.

¿Quiénes participan?

DELEGADOS	MIEMBROS DEL EQUIPO LÍDER
Líderes política de racionalización DAFP	Gerente de Proyecto-Líder
Equipo sectorialista DAFP	Experto en Procesos
Delegado institucional para liderar el modelo de estandarización	Experto Jurídico

ELEMENTOS	QUÉ HACER
Determine las oportunidades de mejora del desempeño de las entidades sobre el trámite o del trámite mismo, sobre la base de lo identificado y documentado en el eslabón VERIFICACIÓN	<p>Genere con el equipo líder los procesos de retroalimentación con las tres contrapartes del modelo de estandarización, así:</p> <ul style="list-style-type: none">• Para las entidades operadoras: Para definir sus acciones internas de ajuste, mejora de la instrumentación del trámite, de acuerdo a lo reglamentado por la autoridad responsable de reglamentación de un trámite o establecido por modelo de estandarización.• Para las autoridades responsables de reglamentación de un trámite: Para definir las acciones de incentivo a las entidades que cumplen o de acompañamiento/seguimiento a las entidades que generan distorsiones en el comportamiento general del grupo de entidades. También permitirá definir cambios al plan de verificación como por ejemplo: <p>* Nuevas prioridades</p> <p>*Nuevos estándares</p>

ELEMENTOS	QUÉ HACER
	<p>* Ajustes al modelo de verificación</p> <p>* Ajustes a ficha técnica de trámite y/o de proceso</p> <p>También, como autoridad responsable de reglamentación de un trámite, debe observar las restricciones estructurales que encuentran las entidades a cumplir y definir acciones como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reformas normativas • Gradualidad con determinadas entidades operadoras • Ajustes a cronología de cumplimiento • Baja de presión sobre defectos • Para el DAFP <p>* Revisión general de la evolución desde el encargo de la Ley 2106 de 2019 para la vigilancia de la estandarización de trámites</p> <p>* Recolección de propuestas de reforma o mejora normativa para integración a planes de la política</p> <p>* Revisión de planes de cargue, actualización, depuración, aprobación, desaprobación, publicación de trámites</p> <p>* Acompañamiento especial de asesores sectorialistas.</p> <p>Se integra como Anexo No 9 la hoja de trabajo guía para la documentación de estas conclusiones.</p>
<p>Formule el plan de verificación para el siguiente ciclo de trabajo con las entidades.</p>	<p>Recoja toda la información producto del diseño, diagnóstico, aplicación y resultados del ejercicio de estandarización y sobre esa base determine:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estándares estabilizados, que pueden tener un mecanismo de seguimiento más flexible • Estándares críticos, que pasan a primera prioridad en ciclo siguiente del plan • Estándares a excluir, por cualquier situación que recomiende no integrarlos (por ejemplo, por cambio de la norma, por no haber demostrado utilidad, pertinencia o aplicabilidad práctica • Estándares que continúan en el plan de verificación. <p>También es una oportunidad para trabajar en la “creciente refinación” propia de los modelos de estandarización, para definir posibilidades de aumentar los niveles de desempeño</p>

ELEMENTOS	QUÉ HACER
	<p>del estándar a escenarios más exigentes. Por ejemplo, si se avanzó en mejorar en un estándar de tiempo de 6 a 2 días y ya está cumplido, se puede pensar si así emana de la recomendación, en impulsar a la entidad a avanzar hasta máximo 1 día.</p> <p>Por último, es posible que la evidencia del proceso arroje recomendaciones de salto a nueva visión (del proceso, del trámite, del mecanismo de regulación, de la norma que dio origen a la regulación). En este caso, las conclusiones pueden alimentar la agenda de trabajo de calidad regulatoria de la entidad. Para detalles, consultar guía de calidad regulatoria.</p>
<p>Genere incentivos</p>	<p>Por último, con base en los resultados de la estandarización y del desempeño de las entidades, considere la posibilidad de trabajar en función de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento a entidades de mejor desempeño • Ejercicios de intercambio de buenas prácticas entre entidades • Documentación de casos de éxito <p>Para el DAFP también se podrá traducir en acciones de incentivos a las entidades, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento al sector con mejor desempeño en la estandarización de manera general • Reconocimiento al sector con mejor desempeño en la estandarización de manera específica de un estándar • Ejercicios de exposición y documentación de casos de estudio y posible circulación.
<p style="text-align: center;">SALIDAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para las entidades operadoras del trámite: Propuesta de mejora del trámite • Para las entidades rectoras: Agenda de modificaciones a la reglamentación del trámite si aplica <p>Nuevo plan de verificación para siguiente ciclo</p> <p>Modelo de incentivos con resultado de su aplicación por entidad/sector</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para el DAFP: Agenda de racionalización para el trámite <p>Modelo de incentivos con resultado de su aplicación por entidad/sector</p>	

CAPÍTULO IV

APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA ESTANDARIZACIÓN EN 6 TRÁMITES AMBIENTALES

Bajo el encargo contractual, se procedió a la aplicación práctica de la metodología en 6 trámites ambientales, mismos que fueron cubiertos por el ejercicio de estandarización de formularios, actividad que se desarrolló bajo los siguientes acuerdos técnicos:

- a. Es una aplicación que no considera componentes de Back Office del análisis, los cuales se entienden que escapan al alcance contractual de la metodología.
- b. Es un piloto del diseño para los tres primeros eslabones de la secuencia metodológica propuesta únicamente.
- c. Toma como base los insumos y posibilidades que brinda la información de la base de datos SUIT entregada por DAFP, como fuente para el análisis de eslabón reconocimiento.
- d. Materializa los instrumentos de estandarización previstos como alcance del estudio, a saber: i) texto jurídico-tipo ii) formulario único iii) ficha de proceso y iv) ficha de trámite.
- e. El diseño metodológico obedece a los puntos identificados tras el análisis de la base de datos tanto para los 6 trámites-objetivo como para resto de trámites-tipo, integrados a la misma base de datos, a manera refuerzo de la investigación.

Los trámites objeto de este ejercicio piloto son:

Tabla No 6 Trámites-tipo objeto de piloto

FORESTALES	HÍDRICOS (*)
Permiso para el aprovechamiento forestal de bosques naturales, únicos, persistentes y domésticos	Permiso de vertimientos
Permiso o autorización para aprovechamiento forestal de árboles aislados	Concesión de aguas superficiales
	Concesión de aguas subterráneas
	Permiso de ocupación de cauces, playas y lechos

() El trámite plan de saneamiento y manejo de vertimientos no tuvo aval para desarrollo de las mesas de trabajo. Se acuerda trabajo sustituto con apoyo a equipo de TI para VITAL*

c. Resultados de aplicación de la metodología

La consolidación del procesamiento de los 6 trámites anteriores en virtud de lo previsto para los tres primeros eslabones de la propuesta metodológica, se encuentran estructurados en cuadernos independientes, los cuales se referencian de la siguiente manera:

Cuaderno No 1 Trámite concesión aguas subterráneas

Cuaderno No 2 Trámite concesión aguas superficiales

Cuaderno No 3 Trámite permiso de ocupación cauces/playas/lechos

Cuaderno No 4 Trámite permiso de vertimientos

Cuaderno No 5 Trámite permiso o autorización para aprovechamiento forestal de árboles aislados

Cuaderno No 6 Trámite permiso para aprovechamiento de bosques naturales únicos, persistentes y domésticos.

Cada uno de estos cuadernos, integra los siguientes resultados del piloto:

a. Relatoría de proceso de estandarización del trámite. Al final de este documento, se encontrará un panel que resume los estándares acogidos de acuerdo a las variables SUII analizadas, así:

VARIABLE	ESTÁNDAR ACOGIDO
Momentos	Presencial: Radicación formulario único nacional, notificarse del acto de inicio del trámite, realizar el pago de la evaluación, recibir visita y notificarse de la resolución del trámite. Virtual: Por definir.
Documentos	0
Tiempo	Limitaciones para definirlos sin reforma legal.
Virtualidad	Plena virtualidad.
Costo	No es viable en el marco de este estudio el análisis por cuanto escapa al alcance contractual y metodológico.

Como complemento a lo anterior, se integra:

- Herramienta de comparabilidad a partir de información de análisis de SUII (hoja de trabajo)
- Los gráficos de procesamiento (Ver Anexo No 1 de cada cuaderno)

d. El texto jurídico-tipo diligenciado con la definición de los estándares (Ver Anexo No 2 de cada cuaderno)

- Documento de evidencia procesamiento resto de trámites de la base de datos, que aportaron a la construcción de la metodología. Ver Anexo No 10.

CAPÍTULO V

PROPUESTA DE REFORMA

1. Escenarios posibles de decisión para la adopción de la reforma

Revisadas las posibilidades de adopción del modelo de estandarización de trámites-tipo, se consideran las siguientes alternativas, esbozadas a partir de la cronología esperada y las posibilidades de integración del modelo con la plataforma SUIT.

Tabla No 7 Escenarios de intervención propuesto

Escenario moderado	Generación de un manual de estandarización de cumplimiento voluntario por parte de las autoridades responsables de la reglamentación, con bajo nivel vinculante para entidades operadoras de los trámites y para SUIT.
Escenario intermedio	Definición de un modelo gradual de estandarización que si bien tiene efecto vinculante, permite la flexibilidad con las entidades operadoras para acoger/no acoger o relativizar los estándares.
Escenario óptimo	Dar sustento jurídico a través de la expedición de un decreto que adopte con fuerza vinculante y carácter mandatorio, el modelo de estandarización, generando un efecto directo sobre los requerimientos hacia la plataforma SUIT, para garantizar desde el inicio del proceso, las condiciones para la unificación de los trámites.

A continuación se documentan los principales pro y contra de cada modelo:

Tabla No 8 Análisis de escenarios

ESCENARIO	PRO	CONTRA
Escenario moderado	<ul style="list-style-type: none"> • No es invasivo con las entidades operadoras • Puede avanzar con trámites que se prioricen, desde un enfoque de voluntariedad 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantiene las distorsiones de los trámites tanto en SUIT como en ejecución práctica de los trámites. • No garantiza el cumplimiento del mandato legal
Escenario intermedio	<ul style="list-style-type: none"> • Reconoce flexibilidades en territorio por limitaciones institucionales • Permite concretar los logros en un grueso de entidades operadoras importantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento parcial del mandato legal • La permisividad a violaciones de la norma por condiciones individuales deslegitima el modelo y reduce la capacidad de presión a resto de entidades
Escenario óptimo	<ul style="list-style-type: none"> • Cierra integral y adecuadamente todo el proceso de estandarización • Permite jalonarla adopción efectiva por el 100% de las entidades operadoras de los trámites-tipo • Brinda certidumbre a partir de una definición de tiempo para sanear las condiciones de diferencias de los trámites 	<ul style="list-style-type: none"> • Depende de ajustes estructurales en SUIT • Alta presión en carga derivada de los planes de trabajo.

Para la consultoría, los elementos tanto normativos como de proyecto que dieron origen a esta iniciativa, derivan en un mandato de máximo logro aspiracional del modelo y sus efectos en resolver los problemas estructurales de los trámites-tipo. En este orden de ideas, el escenario de preferencia para recomendar el plan de implementación es el escenario óptimo, que da mayor carácter de obligatoriedad a la adhesión al modelo, genera un control adecuado sobre la calidad del trámite-tipo bajo criterios de estandarización y da soporte normativo a un modelo controlado que se ocupa tanto del diseño como del control técnico a la estandarización.

Sin embargo, cualquier decisión optando por los otros dos escenarios, generará como efecto el ajuste de los contenidos subsiguientes a esta elección de preferencia.

2. Propuesta normativa

La propuesta normativa para la adopción del modelo de estandarización de trámites se estructura en tres instrumentos:

- Un decreto para la adopción general del modelo de estandarización de trámites-tipo: Se propone que este instrumento se adopte desde un decreto reglamentario del sector Presidencia de la República. Este texto adopta los conceptos de estandarización, establece roles entre las entidades participantes y define los elementos mínimos de modo, tiempo y lugar que toda autoridad responsable de reglamentar trámites-tipo deberá tener en cuenta para expedir los actos administrativos del caso. Adicionalmente, se regula en su contenido aspectos determinantes para la viabilidad de su adopción, como instrumentos, obligatoriedad de expedir un manual operativo del modelo y adopción de los instrumentos estándar a saber: plantilla jurídica, formularios únicos y fichas técnicas de trámite y de proceso, previstos en el diseño metodológico. La versión propuesta para este decreto se integra como Anexo No 12.
- Una plantilla jurídica de decreto-tipo para reglamentar trámites -tipo por parte de autoridades responsables de esta actividad: Derivado de las definiciones del decreto, se propone esta estructura plantilla, para guiar a las autoridades responsables de la reglamentación de trámites-tipo sobre los contenidos y definiciones de estándares en condiciones de modo, tiempo y lugar, bajo las definiciones de estos aspectos dentro del decreto anterior. Define parámetros para la estandarización en SUIT pero adicionalmente, la armonización de los estándares con normas y políticas de racionalización/servicio al ciudadano. Por último, propone estándares adicionales que si bien no son de imperativo cumplimiento, aportan elementos de innovación importantes para una mayor

cualificación de los trámites de cara al ciudadano. Este texto sugerido se integra como Anexo No 7 ya referenciado.

- Un Manual Operativo que definirá los detalles de la instrumentación del Modelo de Estandarización propuesto: Como quiera que se apunta a una metodología replicable por parte de cualquier autoridad responsable de la reglamentación de trámites, se prevé el diseño de un instrumento de este tipo, que condense en un solo cuerpo técnico las metodologías de participación ciudadana, estandarización de trámites y estandarización de formularios. Adicional a ello, la integración de todas las definiciones instrumentales y de soporte al despliegue metodológico. Se dejan contenidos sobre el paso a paso de los diseños metodológicos y a manera indicativa, algunos de los instrumentos específicos. Resto de instrumentos podrán ser diseñados a detalle una vez aprobada la metodología.

3. Propuesta de ruta jurídica

Para este escenario seleccionado, la propuesta es avanzar en la adopción de los tres instrumentos jurídicos, así:

- Expedición del decreto que estandariza trámites y adopta entre otras definiciones, el decreto que define la plantilla de texto jurídico integrando los estándares.
- Adopción del manual operativo, con el contenido detallado de la metodología, su paso a paso e instrumentos sugeridos. Posteriormente, su incorporación a un diseño gráfico que facilite su consulta y apropiación por las autoridades responsables de reglamentación y las entidades operadoras del trámite-tipo.
- A partir de lo anterior y bajo el plan que se defina, adopción por cada autoridad responsable de la reglamentación de trámites, expedición de resoluciones específicas por trámites-tipo o grupos de trámites-tipo.

Justificación jurídica de la propuesta de los decretos propuestos

Tradicionalmente, la estandarización de los trámites administrativos no ha tenido mayor desarrollo en el plano jurídico. El Decreto-Ley 2150 de 1995 no la menciona. Con posterioridad al Conpes 3292 de 2004, que se refiere tanto a la racionalización como a la simplificación y estandarización de trámites, la Ley 962 de 2005 se refirió a la política de racionalización, estandarización y automatización de trámites liderada por el DAFP (art. 1) e introdujo una regla según la cual no se podrán aumentar tarifas ni establecer cobros por la automatización, estandarización o mejora de los procesos asociados a la gestión de los trámites (art. 16). Dicha ley no dispuso nada más en materia de estandarización.

Posteriormente, el Decreto-Ley 019 de 2012 dispuso que “Las autoridades deben estandarizar los trámites, estableciendo requisitos similares para trámites similares” (art. 6, inc. 2). Este decreto se refirió también a la estandarización de formularios, trámites y procesos en la relación entre las Superintendencias y sus vigilados (art. 37), a la formulación por parte del DAFP de la política pública de racionalización de trámites, cuyo primer componente es “Racionalizar, a través de la simplificación, estandarización, eliminación, optimización y automatización, los trámites y procedimientos administrativos (...)” (art. 38), y finalmente dispuso que el DAFP “velará por la permanente estandarización de los trámites dentro de la Administración Pública y verificará su cumplimiento cuando se inscriban los mismos en el Sistema Único de Información de Trámites SUIT” (art. 41 original).

Finalmente, con el Decreto-Ley 2106 de 2019 se dio un mayor impulso jurídico a la estandarización, pues su artículo 5, modificatorio del artículo 41 del Decreto-Ley 019 de 2012, agregó con mayor detalle que:

- i) “La estandarización se hará a través de formularios únicos y trámites modelo o tipo, los cuales serán de obligatoria implementación por parte de las autoridades responsables de la ejecución de los trámites. Los trámites que no cumplan con esta condición serán devueltos para hacer los ajustes pertinentes”; y que
- ii) “Las autoridades encargadas de reglamentar trámites creados o autorizados por la ley, deberán garantizar que la reglamentación sea uniforme, con el fin de que las autoridades que los apliquen no exijan requisitos, documentos o condiciones adicionales a los establecidos en la ley o reglamento”.

Este contexto de rango legal es favorable para que la estandarización, como componente de la política de racionalización de trámites esté desarrollada a nivel reglamentario, pues se observa que dicha política se ha manejado históricamente con resoluciones y guías, mas no forma parte del Decreto Único Reglamentario del sector Función Pública. Se considera, entonces, que ha llegado el momento de que este tema tenga su lugar dentro de la jerarquía normativa del sector, pues si la legislación más reciente la ha impulsado, el paso lógico y necesario a seguir en la estrategia de implementación jurídica debe ser el de la inclusión de un nuevo Libro dentro del Decreto 1083 de 2015, dedicado a la racionalización, simplificación y estandarización de trámites. Esta misma estrategia se vio reflejada en el Decreto Único Reglamentario de Presidencia de la República, Decreto 1081 de 2015, cuando incorporó un Título de Directrices de Técnica Normativa para acoger la política de mejora normativa y calidad regulatoria.

En ese sentido, se propone en primer lugar la expedición de un Decreto que contenga la siguiente estructura:

LIBRO 3

RACIONALIZACIÓN, SIMPLIFICACIÓN Y ESTANDARIZACIÓN DE TRÁMITES

TITULO I

ESTANDARIZACIÓN DE TRÁMITES

CAPÍTULO 1

DIRECTRICES GENERALES PARA LA INTEGRACIÓN DE ESTÁNDARES EN TRÁMITES-TIPO Y SU INCORPORACIÓN AL SISTEMA ÚNICO DE INFORMACIÓN DE TRÁMITES SUIT

CAPÍTULO 2

LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS DE ESTANDARIZACIÓN

En el articulado que se propone se retoman las bases generales de todo el modelo metodológico propuesto para el gobierno, implementación y puesta en marcha de la estandarización.

Más adelante, la creación de este libro dentro del Decreto 1083 de 2015 le permitirá al DAFP seguir avanzando progresivamente en la reglamentación de los otros ejes de la política de racionalización. Con esta estrategia jurídica se logra sin duda un mejor posicionamiento en la jerarquía normativa para que todas las autoridades nacionales y territoriales sigan y den cumplimiento a la reglamentación de la nueva legislación sobre trámites administrativos, reforzada más recientemente con la Ley 2052 de 2020. Su efecto será mucho más poderoso que el que podría tenerse si se sigue acudiendo por defecto a las resoluciones.

Ahora bien, por tratarse de la reglamentación general de la propuesta de estandarización, se hará necesario un segundo paso que consiste en la modificación de los Decretos Únicos Reglamentarios de los demás sectores de la Administración donde las autoridades cabeza de sector, en su rol de responsables de los respectivos trámites administrativos, implementen por su parte las garantías específicas del modelo y metodología de estandarización, con intervención sobre el régimen, procedimientos y servicios de cada uno de esos trámites, en coordinación con el DAFP como entidad rectora, asesora y supervisora, y en coordinación con las entidades operadoras del trámite, sobre las cuales debe finalmente recaer la labor de estandarización y sus diferentes mecanismos.

Para esta segunda propuesta de Decreto, o decretos con la estrategia jurídica específica a los trámites de cada sector, que no son más que la aplicación y desarrollo de lo ordenado en el Decreto general del DAFP, la estructura sugerida es la siguiente:

PARTE I

OBJETO Y AMBITO DE APLICACIÓN

PARTE II

ESTÁNDARES QUE REGIRÁN LA IMPLEMENTACIÓN DEL TRÁMITE-TIPO POR ENTIDADES OPERADORAS

Por último, cabe señalar que luego de expedido el Decreto sobre los aspectos generales de la estandarización por parte del DAFP, se hará necesario que la entidad profiera, probablemente mediante Resolución, un Manual Operativo de la estandarización a efectos de definir el esquema que permitirá materializar el modelo de estandarización aplicable a los trámites-tipo, cuyos principales puntos sean:

- a. Roles y responsabilidades
- b. Etapas del proceso de estandarización que deben seguir las autoridades responsables de la regulación
- c. Guía metodológica práctica de las etapas del modelo de estandarización
- d. Modelo de verificación a utilizar para monitorear los efectos de estandarización esperado
- e. Esquema de incentivos al desempeño
- f. Diseño de i) calificación del trámite-tipo ii) reporte sobre discrepancias/distorsiones entre la información oficial del trámite y la experiencia de servicio del ciudadano y iii) denuncias sobre el trámite, para inclusión obligatoria en los servicios virtuales disponibles.
- g. Modelo de plan de trabajo

Así mismo, las autoridades cabeza de sector deberán por su parte, con posterioridad a los decretos sectoriales que implementen la estandarización de sus respectivos trámites, expedir las resoluciones que contengan los formularios únicos acordes a la metodología de estandarización.

- Posibilidades de reformas normativas adicionales

Se derivarán del ejercicio mismo de la estandarización.

4. Propuesta de implementación tecnológica

Se recomienda el escalamiento inmediato de los requerimientos funcionales definidos en el presente informe, para la modificación de SUIT en los aspectos relativos al cargue, aprobación y publicación de trámites-tipo.

Bajo el escenario elegido, este es un requisito fundamental para la viabilidad de la estandarización, pues solo bajo estas previsiones del sistema es posible eliminar toda discrecionalidad de las entidades operadoras para crear/modificar trámites y requisitos documentales o condiciones de modo, tiempo y lugar de los mismos, cuando esto se encuentra reservado a la definición legal y reglamentaria de orden nacional.

Con un adecuado trabajo funcional, técnico y jurídico se pueden concretar estos requerimientos en un diseño que integre al menos:

- Un módulo de cargue de información estándar por la autoridad responsable de reglamentar el trámite-tipo
- Una funcionalidad de consumo de esta información para la creación de cada trámite-tipo específico por cada entidad operadora y la complementación de la información residual que queda bajo su responsabilidad reportar (sedes, horarios, por ejemplo)
- La funcionalidad de validación previa por DAFP previa parametrización definitiva en el sistema.
- La generación de estadísticas de cargue de información por entidades operadoras en información de acceso público.
- La posibilidad de generar esquemas de calificación, sugerencias, reporte de discrepancias y denuncias sobre los trámites-tipo por parte del usuario final.
- La especialización de dos interfases de consulta, donde se integren en repositorios separados trámites-tipo ya estandarizados vs. trámites-tipo ya integrados a SUIT pero sin intervención de estandarización.
- La eliminación automática de trámites-tipo de SUIT cuando surtan el proceso de estandarización en nueva versión de SUIT.
- La eliminación de cualquier posibilidad de migración masiva de datos de anterior versión SUIT de administración de trámites-tipo a nueva versión del sistema que se construya para la administración del modelo de estandarización.

5. Recomendaciones finales para su adopción/aplicabilidad

5.1 Incorporación inmediata de necesidades tecnológicas de estandarización a previsiones SUIT 4.0: Como quiera que esta iniciativa avanza al interior de DAFP y la estandarización es un mandato legal, se sugiere la puesta en común de los nuevos planteamientos funcionales para su integración a los requerimientos SUIT. No tiene sentido que avance un nuevo desarrollo que no contemple la visión de estandarización propuesta.

5.2 Aprobación de la metodología: Se requiere su revisión detallada, sustentación a diferentes partes interesadas y ajustes, para paso a un ejercicio de construcción de un manual que cumpla con las condiciones de fácil consulta, usabilidad y replicabilidad. No se avanza en esta dirección, pues se considera una actividad productiva sobre la base de un consenso sobre el modelo metodológico y enfoque jurídico de la reforma.

5.3 Integración de metodologías de participación ciudadana y estandarización de formularios: Independiente a que se comporten de manera autónoma como metodologías, es importante asegurar su aprovechamiento en función de los propósitos de estandarización, bajo el enfoque integral que propone el modelo de estandarización construido.

5.4 Efecto-demostración con trámites del sector ambiente: El proyecto logró probar el diseño metodológico con seis trámites priorizados de temas hídricos y forestales. Si bien en razón del tiempo, las limitaciones de disponibilidad tanto de equipos técnicos como de información detallada, los resultados corresponden a una versión compacta del diseño metodológico (análogamente a como se ejecutó para estandarización de formularios), los resultados en términos de estandarización son sobresalientes a nivel de recomendación técnica.

Procede ahora que se pueda materializar un logro reivindicable del proyecto al asegurar la adopción específica de cada uno de los trámites-tipo **intervenidos y cuyo expediente se entrega integralmente con:**

- Texto propuesto de regulación estándar del trámite
- Ficha técnica del trámite
- Ficha técnica del proceso
- Formulario único

5.5 Mantener el rigor en el modelo de estandarización: Se trata de un diseño con alto componente de innovación y por lo mismo, demanda un esfuerzo relevante de los tres actores clave del modelo de estandarización: DAFP, autoridades responsables de la regulación del trámite y entidades operadoras. Sin embargo, eso mismo debe configurarse en un reto pero que debe conservar la línea técnica de trabajo. Desde este punto de vista, se sugiere un avance controlado, pues presiones de mayor volumen puede derivar en menor calidad y nivel de exigencia en el ejercicio de estandarización. De ahí que se haya previsto que las nuevas funcionalidades de SUIT para administrar trámites-tipo solamente alberguen información depurada y en paralelo, mientras logran este circuito, se evite cualquier proceso de migración masiva de datos de trámites-tipo. Eso conlleva a la recomendación de mantener SUIT en versión anterior con la información de trámites-tipo ya publicados pero no estandarizados.

5.6 Recomendaciones sobre piloto en 6 trámites ambientales: Concluido el ejercicio demostrativo de la metodología en los trámites ambientales-objetivo, se evidenció que bajo la regulación actual existen limitaciones para establecer las definiciones de estandarización, por cuanto la ley deja vacíos en tiempos clave del proceso (ejemplo, realización de la visita, pronunciamiento después de la realización de la visita). Este detalle se puede observar en cada cuaderno de trámites y sugiere la necesidad de una reforma legal que dé mayor sustento a definiciones de esta naturaleza.