Bogotá D.C., 15 de diciembre de 2022

Doctor:

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto:** Presentación y radicación del proyecto de ley **“Por medio de la cual se reforma el artículo 80 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones”.**

Honorable presidente:

El suscrito representante a la Cámara, en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de Ley **“Por medio de la cual se reforma el artículo 80 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones”.**

Cordialmente,

**EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE**

Representante a la Cámara por el Casanare

Partido Centro Democrático

**Proyecto de Ley No. \_\_\_\_ 2022 – Cámara**

“Por medio de la cual se reforma el artículo 80 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones”.

**“El Congreso de Colombia**

**Decreta**

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto adoptar disposiciones tendientes a establecer el término para la resolución de los recursos en sede administrativa, fomentar la eficiencia y eficacia de la administración, y evitar cualquier duda en la interpretación de las normas que regulan la materia.

**Artículo 2°.** Adiciónese el artículo 80 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 80. Decisión de los Recursos.** Vencido el período probatorio, si a ello hubiere lugar, y sin necesidad de acto que así lo declare, deberá proferirse la decisión motivada que resuelva el recurso.

La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso.

Salvo norma especial en contrario, el término para resolver los recursos en sede administrativa es de máximo quince (15) días hábiles, para cada uno de ellos, contados a partir del día siguiente a su presentación. El plazo antes mencionado no podrá ser ampliado ni prorrogado, esto, sin perjuicio del trámite estatuido en el artículo 79 de la presente ley.

**Artículo 3°. Vigencia.** La presente ley regirá a partir de su promulgación y sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien con posterioridad a su entrada en vigencia.”

**EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE**

Representante a la Cámara por el Casanare

Partido Centro Democrático

**Proyecto de Ley No. \_\_\_\_ 2022 – Cámara**

“Por medio de la cual se reforma el artículo 80 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones”.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

1. **Naturaleza jurídica de los recursos en el procedimiento administrativo**

Los recursos en sede administrativa o en el procedimiento administrativo han sido entendidos por la jurisprudencia constitucional como una “forma” o una “expresión del derecho de petición. No obstante, ha aclarado la Corte Constitucional que los recursos “no buscan definir en general la esencia del derecho de petición o fijar sus alcances y limitaciones por fuera de este ámbito.”[[1]](#footnote-1)

1. **Del tipo de Ley y su constitucionalidad**

El tipo de ley a expedir es una ley ordinaria, dado que es competencia general del legislador ordinario expedir los códigos, estos son, las leyes procedimentales y procesales. Esto, de conformidad con el artículo 152, numeral 2º, de la Constitución Política de 1991, el cual a la letra reza:

“ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)

2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones. (...)”

Esto es así y no a través de ley estatutaria (artículo 152, literal a de la norma superior), debido a que en el año 2007, la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de estudiar una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 74 a 82 y los numerales 2 y 6 del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA (Ley 1437 del 2011), que establecen los presupuestos generales y específicos que se tienen que seguir para interponer recursos contra los actos de la administración, al considerar que transgredían la reserva de ley estatutaria establecida en los artículo 152 y 153 de la Constitución.

Según el actor, las normas ordinarias demandadas regulaban el ejercicio de los recursos administrativos, es decir, aspectos estructurales del núcleo del derecho de petición, por lo que debían estar contenidos en una ley de carácter estatutario.

En la conocida Sentencia C-007 de 2007, producto de la demanda reseñada en precedencia, el alto tribunal constitucional (i) reiteró la jurisprudencia relativa a la reserva de ley estatutaria sobre los derechos fundamentales, (ii) estudió los elementos esenciales del derecho de petición y, finalmente, (iii) se ocupó del caso concreto.

En el citado fallo, la Corte arribó a la conclusión de que las disposiciones acusadas, incluido el artículo 80 del CPACA, objeto del presente proyecto de ley, fijan etapas, términos y formalidades del procedimiento administrativo se encuentra, por regla general, bajo la competencia del Legislador ordinario, de acuerdo con el artículo 150.2 de la Constitución, con la plena libertad de configuración sobre estas normas, esto, además, en concordancia con la Sentencia C-248 de 2013.

Así mismo recordó, entre otras cosas, que “*la reserva de ley estatutaria se rige por una interpretación restrictiva, por lo que la regla general se mantiene a favor del Legislador ordinario”* y que la norma debe pretender *“regular de manera integral, estructural y completa un derecho fundamental”*.[[2]](#footnote-2)

Finalmente, la Corte Constitucional concluyó que:

“26. Así, no le asiste razón al demandante cuando asevera que la jurisprudencia ha dicho que los recursos son *un elemento estructural del núcleo esencial* del derecho fundamental de petición. Lo que la Corte sí ha establecido es que se trata de una ***manifestación o desarrollo del derecho de petición; una forma de su ejercicio***. En ese contexto, también ha establecido que el ejercicio de estos recursos está atado al núcleo esencial del derecho de petición. Lo anterior supone la obligación para la administración de dar respuesta oportuna, clara y de fondo a la solicitud formulada, lo cual exige que la respuesta se dé en los términos regulados por dicho procedimiento, siempre que éste responda a las anteriores pautas. Por lo tanto, es indudable que los recursos se guían por los principios del derecho de petición y son una modalidad de su ejercicio, pero eso no es equivalente a establecer que éstos sean un elemento estructural del mismo. Bajo esa lógica, todos los procedimientos judiciales en todas las ramas del derecho serían elementos estructurales del derecho de petición, cuando en realidad son manifestaciones del ejercicio de ese derecho.”[[3]](#footnote-3) (Negrillas y cursivas del texto original)

Colofón de lo anterior, es claro que el tipo de ley a expedir, a fin de adicionar el artículo 80 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, es ordinaria.

1. **Discrepancias de interpretación respecto del término para resolver los recurso en sede administrativa**

Impera señalar que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no establece de manera expresa, clara o concreta el término en el que se deben resolver los recursos en sede administrativa. Dicho vacío jurídico, producto de la ausencia de un pronunciamiento del Legislador ha provocado que los encargados de aplicar la Ley 1437 de 2011, acudan a interpretaciones del articulado que regula otras materias en la misma Ley a fin de llenar esa laguna jurídica.

Así las cosas, en el marco del ejercicio de los recursos en sede administrativa, estos son, entre otros, el recurso de reposición (recurso gracia), el recurso de apelación (recurso jerárquico) y el recurso de queja, se presentan al menos tres (3) interpretaciones distintas, algunas de ellas más o menos beneficiosas para el administrado, esto, en términos de la agilidad o rapidez con la que se resuelven o desatan dichos recursos, veamos:

* 1. **La interpretación atada al término del silencio administrativo negativo sobre los recursos o silencio “procedimental”: 2 meses.**

Una gran parte de las entidades públicas y particulares que ejercen funciones públicas acuden a término de dos (2) meses, establecido en el artículo 86 de la Ley 1437 de 2011, el cual dispone:

“**ARTÍCULO 86. SILENCIO ADMINISTRATIVO EN RECURSOS.** Salvo lo dispuesto en el artículo [52](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011_pr001.html#52) de este Código, transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.

El plazo mencionado se suspenderá mientras dure la práctica de pruebas.

La ocurrencia del silencio negativo previsto en este artículo no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver siempre que no se hubiere notificado auto admisorio de la demanda cuando el interesado haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

La no resolución oportuna de los recursos constituye falta disciplinaria **~~gravísima~~**”[[4]](#footnote-4)

Así, de la norma transcrita, coligen que el término máximo para resolver -todos- los recursos es de dos (2) meses calendario. Esto es, si lo contabilizáramos en días aproximadamente cuarenta (40) días hábiles, a razón de veinte días hábiles por mes.

* 1. **La interpretación atada al término del silencio administrativo negativo sobre los recursos o silencio “procedimental”: 6 meses.**

Con base en la interpretación antes reseñada, algunas entidades públicas y particulares que ejercen funciones públicas han llegado a sostener que el término de dos (2) meses, derivado del artículo 86 del CPACA, para resolver los recursos en sede administrativa es aplicable a cada uno de los recursos por separado, es decir que, en total, si se presentaran los tres (3) de los recursos en sede administrativa, esto es, reposición, apelación y queja, se tendría un total de aproximadamente seis (6) meses para desatarlos. Lo que serían alrededor de ciento (120) días hábiles.

Es decir que, la impugnación de las decisiones administrativas producidas en el trámite procedimental es de cerca de medio año. Siendo esta la interpretación menos favorable para los administrados y, por el contrario, más beneficiosa para la administración.

* 1. **La interpretación atada al término del derecho de petición en interés particular: 15 días.**

Finalmente, bajo una línea interpretativa más benévola con los administrados, se ha afirmado que de una interpretación sistemática del CPACA, se debe acudir al término general de quince (15) días para resolver las peticiones, establecido en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, a fin de dilucidar cual es término que corresponde para decidir cada uno de los recursos que se llegaren a presentar en el trámite procedimental en sede administrativa.

En ese sentido, el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAPF, expidió el concepto No. 20216000218241 de 28 de junio de 2021, en el cual se concluyó que:

“(...) Conforme a la normativa anterior, se observa que para resolver los recursos administrativos las autoridades competentes tienen un plazo general y expreso de 15 días hábiles, de conformidad con los Artículos 13 y 14 del CPACA, salvo disposición legal especial en contrario. (...)”

Así las cosa, es deber del legislador cumplir con sus funciones, siempre con el objetivo de mejorar la prestación de los servicios y la atención que debe brindar a los ciudadanos.

* 1. **Ventajas y efectividad de la medida**

El presente proyecto de ley persigue establecer de manera clara en la Ley el término para resolver cada uno de los recursos que en sede administrativa son procedentes y, en ese orden, adoptar una postura favorable de cara a los administrados. Por lo anterior, se propondrá que el término sea de quince (15) días hábiles, no prorrogables, salvo el término dispuesto para el trámite probatorio establecido en el artículo 79 de la Ley 1437 de 2011.

Así las cosas, se reducirán los términos para resolver cada uno de los recursos de, aproximadamente, cuarenta (40) días hábiles a quince (15) días hábiles, procurando una disminución significativa en el plazo para dar respuesta, lo que redundará en el mejoramiento de la eficiencia y eficacia de la administración, y a su vez, en la calidad del servicio público.

**EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE**

Representante a la Cámara por el Casanare

Partido Centro Democrático

**PROYECTO DE LEY NO. \_\_\_\_ 2022 – CÁMARA** “POR MEDIO DE LA CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 80 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO –LEY 1437 DE 2011– Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

1. Corte Constitucional, Sentencia C-007 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. [↑](#footnote-ref-1)
2. Corte Constitucional, Sentencia C-007 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ibidem. [↑](#footnote-ref-3)
4. Aparte tachado inexequible por la Sentencia C-721 de 2015, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [↑](#footnote-ref-4)