



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - Nº 21

Bogotá, D. C., martes, 14 de febrero de 2023

EDICIÓN DE 5 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 323 DE 2022 CÁMARA

que se inicien con posterioridad a su entrada en vigencia.”

*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 1º. 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 2º.** 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 3º. Vigencia.** La presente ley regirá a partir de su promulgación y solo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas

EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE

Representante a la Cámara por el Casanare

Partido Centro Democrático

#### 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.”<sup>1</sup>

##### 2. 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 2, de la Constitución Política de 1991, el cual a la letra reza:

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

<sup>1</sup> Corte constitucional, Sentencia C-007 de 2017 M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

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 artículos 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”*<sup>2</sup>.

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 este 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 estos 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.”<sup>3</sup> (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.

### 3. Discrepancias de interpretación respecto del término para resolver los recursos 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:

#### 3.1. 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 de este Código, transcurrido un plazo de dos (2) meses,

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-007 de 2017. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>3</sup> *Ibidem*

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**<sup>4</sup>

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.

### 3.2. 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.

### 3.3. 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 cuál 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 (DAFP), 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 cosas, 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.

### 3.4. Ventajas y efectividad de la medida

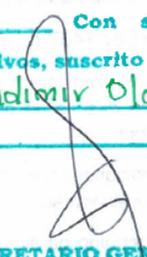
El presente proyecto de ley persigue establecer de manera clara en la ley el término para resolver cada uno de los recursos que en sede administrativa son procedentes y, en ese orden, adoptar una postura favorable de cara a los administrados. Por lo anterior, se propondrá que el término sea de quince (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

C. N. V.		CAMARA DE REPRESENTANTES	
SECRETARÍA GENERAL		SECRETARÍA GENERAL	
El día	15	de	Diciembre del año 2022
Ha sido presentado en este despacho el			
Proyecto de Ley	X	Acto Legislativo	
No.	323	Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por:			
HR Edinson Vladimir Olaya Mancipe			
			
SECRETARIO GENERAL			

<sup>4</sup> Aparte tachado inexecutable por la Sentencia C-721 de 2015, M. P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 324 DE 2022  
CÁMARA**

*por el cual se modifican los artículos 2° y 5°  
de la Ley 963 de 2005.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 2° de la Ley 963 de 2005 el cual quedará, así:

**Artículo 2°.** *Inversionistas nacionales y extranjeros.* Podrán ser parte en los contratos de estabilidad jurídica los inversionistas nacionales y extranjeros, sean ellos personas naturales o jurídicas, así como los consorcios, que realicen inversiones nuevas o amplíen las existentes en el territorio nacional, por un monto igual o superior a la suma de cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5000 smlmv), para desarrollar las siguientes actividades: turísticas, industriales, **tecnológicas**, agrícolas, de exportación agroforestales y **de productos terminados**, mineras y **carboníferas**, de zonas procesadoras de exportación; zonas libres comerciales y de petróleo, telecomunicaciones, construcciones, desarrollos portuarios y férreos, de generación de energía eléctrica **-procurando generar condiciones especiales favorables a las energías eólica, hidráulica o hidroeléctrica, solar, geotérmica, de biomasa y biogás, mareomotriz, al igual que las provenientes de bioetanol y biodiésel-**, proyectos de irrigación y uso eficiente de recursos hídricos y toda actividad que apruebe el Comité de que trata el artículo 4° literal b). Se excluyen las inversiones extranjeras de portafolio.

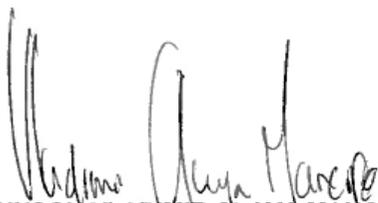
**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 5° de la Ley 963 de 2005 el cual quedará, así:

**Artículo 5°.** *Prima en los contratos de estabilidad jurídica.* Modificado por el artículo 48, Ley 1450 de 2011. El inversionista que suscriba un contrato de estabilidad jurídica pagará a favor de la Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público- una prima igual al **cero punto cinco por ciento (0.5%)** del valor de la inversión que se realice en cada año.

Si por la naturaleza de la inversión, esta contempla un período improductivo, el monto de la prima durante dicho período será del **cero por ciento (0%)** del valor de la inversión que se realice en cada año.

**Artículo 3°.** *Vigencia.* La presente ley se rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,



**EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE**  
Representante a la Cámara por Casanare  
Partido Centro Democrático

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**

*“La ley es la seguridad del pueblo, la seguridad de cada uno de los gobernados y la seguridad de cada uno de los gobernantes”*

(Edmund Burke)

El mundo entero en la actualidad se enfrenta a unas circunstancias económicas que devienen en una inflación generalizada, particularmente por los efectos post-Covid y la invasión de Rusia a Ucrania, afectando los mercados globales, regionales y locales.

De tener una inflación global del 4.7% se estima, según el Fondo Monetario Internacional, que este año llegará a ser de 8.8 % y que, si bien en el 2023 se espera un declive en la misma, no bajaría del 6.5%. Por otro lado, el crecimiento global también viene en términos, si bien no negativos, sí de decrecimiento considerable, por tanto, pasamos de un 6% en el 2021, a un 3.2% en el año en curso y se espera llegar a 2.7% en el 2023<sup>5</sup>. Bajo esa premisa, es claro que los números en materia económica tienden a ser desalentadores y, por consiguiente, los países en vía de desarrollo son los que más se verán afectados por dichas circunstancias.

Por otro lado, en lo que concierne a nuestro país, particularmente, es menester aclarar que “La tasa de variación **anual** del IPC en **Colombia** en septiembre de 2022 ha sido del 11,4%, 6 décimas superior a la del mes anterior. La variación **mensual** del IPC (Índice de Precios al Consumo) ha sido del 0,9%, de forma que la **inflación acumulada en 2022** es del 10,1%.”<sup>6</sup>. Nuevamente, nos enfrentamos a unos registros que son clara y abiertamente negativos para el desarrollo económico y social de nuestra nación.

<sup>5</sup> WORLD ECONOMIC OUTLOOK, Countering the Cost-of-Living Crisis. International Monetary Fund, 2022 OCT. Tomado de la página <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022> “Global economic activity is experiencing a broad-based and sharper-than-expected slowdown, with inflation higher than seen in several decades. The cost-of-living crisis, tightening financial conditions in most regions, Russia’s invasion of Ukraine, and the lingering Covid-19 pandemic all weigh heavily on the outlook. Global growth is forecast to slow from 6.0 percent in 2021 to 3.2 percent in 2022 and 2.7 percent in 2023. This is the weakest growth profile since 2001 except for the global financial crisis and the acute phase of the Covid-19 pandemic.

Global inflation is forecast to rise from 4.7 percent in 2021 to 8.8 percent in 2022 but to decline to 6.5 percent in 2023 and to 4.1 percent by 2024. Monetary policy should stay the course to restore price stability, and fiscal policy should aim to alleviate the cost-of-living pressures while maintaining a sufficiently tight stance aligned with monetary policy. Structural reforms can further support the fight against inflation by improving productivity and easing supply constraints, while multilateral cooperation is necessary for fast-tracking the green energy transition and preventing fragmentation.”

<sup>6</sup> Tomado de <https://datosmacro.expansion.com/ipc-paises/Colombia>.



\*Este cuadro denota como la inflación y particularmente la inflación de alimentos ha venido aumentando considerablemente en los últimos 2 años (dato hasta febrero del presente año).

Los factores anteriormente mencionados, sumados a la devaluación que ya rompió, el 1° de noviembre, la barrera de los \$5.000 COP llegando a un máximo histórico, hace urgente el mensaje de tranquilidad al sector industrial, comercial y productivo del país.

Con el panorama negativo al que nos estamos enfrentando, es menester hacer un llamado positivo a la inversión nacional y/o extranjera en Colombia a través de normas favorables que, de tal forma, beneficien al sector productivo, cual es el motor económico de la nación.

Es por esto que se hace necesario desarrollar un grupo normativo y jurídico que genere unos incentivos legales y económicos para que los diferentes inversionistas privados encuentren motivos, ya sea para continuar sus operaciones en el país o para atraer nuevas inversiones.

En primera medida, bajar el umbral económico para que más inversionistas quieran participar de estos contratos es fundamental. Para el 2005, año en que nace la ley, \$7500 smlmv, equivalían a \$1'318.397 USD (con un smlmv de \$408.000 COP y el dólar a \$2.321 COP) mientras que hoy, dicha cifra equivale a \$1'804.185 USD (con un smlmv de \$1'000.000 COP y el dólar a un promedio anual de \$4.157 COP) por lo que, incluso sin contar la inflación, denota que el monto para poder acceder a este tipo de contratos es considerablemente más alto que hace 17 años. En ese sentido, si se bajara el umbral a 5000 smlmv, significaría, \$1.202.790 USD, ergo, un poco más bajo que en el 2005 pero más acorde a la realidad económica y monetaria de la actualidad.

Por otro lado, dadas las perspectivas financieras y los objetivos de desarrollo social y económico del país, se hace menester que agreguemos a este articulado las categorías de tecnología, productos terminados y carboníferas. En muchos casos, las interpretaciones exegéticas que se desarrollan sobre las normas hacen clara la necesidad de ser imperativos en cuanto a lo diáfano de la normativa.

No esperar, bajo esa premisa, que sus inclusiones se hagan por motivos netamente interpretativos.

Además de esto, y dada la realidad nacional y mundial, es claro que, de igual forma, se tiene que, de forma expresa, enumerar los grupos de producción de energías renovables y/o limpias para que, dichas categorías, gocen, conforme a lo estipule el legislador, de otras categorías especiales respecto de los contratos de estabilidad jurídica.

De igual forma, y haciendo énfasis en la realidad económica mundial y nacional, es claro que debe haber incentivos financieros para las empresas. Actualmente, el mundo se ve afectado por una guerra y estamos en una etapa de post-pandemia que afecta a la mayoría de la población global. Por esto, la prima que pague la empresa debe ser reducida al 0,5% y, además, en los periodos improductivos se les debe proteger a través del no pago de impuestos. Una vez, por supuesto, se supere dicho periodo, las empresas pagarán la prima correspondiente al 0,5%.

Cordialmente,

*(Handwritten signature)*  
**EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE**  
 Representante a la Cámara por Casanare  
 Partido Centro Democrático

**CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL**

El día 15 de Diciembre del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_

No. 324 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Edinson Vladimir Olaya Mancipe

**SECRETARIO GENERAL**

**CONTENIDO**

Gaceta número 21 - Martes, 14 de febrero de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 323 de 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
Proyecto de ley número 324 de 2022 Cámara, por el cual se modifican los artículos 2° y 5° de la Ley 963 de 2005.....	4