Bogotá D.C., agosto de 2025
1107-162-2025

Señor
ROBERTO ANTONIO GONZÁLEZ SÁNCHEZ
robertgonzalez146k@gmail.com

Asunto: Respuesta a su solicitud de consulta – Radicado 20251187641.

Cordial saludo, Señor Roberto:

En atención a su solicitud de consulta, relacionada con la aplicación supletoria del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011 frente a los aspectos no regulados por el Decreto 677 de 1995; esta Oficina Asesora Jurídica en el marco de sus competencias, se permite dar respuesta en los siguientes términos:

1. **La consulta:**

"(…)1. Sabiendo que el Decreto 677 de 1995 es la norma especial que regula los trámites de concesión de registro sanitarios, ante los vacíos de esta norma, por ser norma especial, ¿no le es aplicable alguna otra norma de manera supletoria?
2. En punto a la concesión de registros sanitarios, cuál es la norma que de manera supletoria llena los vacíos del Decreto 677 de 1995.
3. Le es aplicable la parte general del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo a los trámites que regula la ley 677 de 1995 en los vacíos que esta norma presenta
4. Siendo que el legislador con la creación de la ley 1755 de 2015 elevó el derecho de petición a la categoría de fundamental y que está norma dentro de las garantías que creo para los administrados, fue brindarle la oportunidad de solicitar en una oportunidad prórroga para emitir respuesta ante el requerimiento único que le debe hacer una autoridad en el caso de ser necesario complementar la información, cuando está adelantando un trámite ante la misma, y que los artículos de esta ley fueron integrados dentro del CPACA del art. 13 al 33, ya que el Decreto 677 de 1995 nada menciona sobre la solicitud de prórroga a las respuestas a los requerimientos, ¿le es aplicable el art 17 del CPACA en el apartado de prórroga, a los trámites que regula el decreto 677 de manera supletoria?
5. A cuáles trámites de los que regula el decreto 677 de 1995, les es aplicable el artículo 17 del CPACA en punto a la prórroga.
6. A cuáles trámites de los que regula el decreto 677 de 1995, NO les es aplicable el artículo 17 del CPACA en punto a la prórroga.
7. Para que a los trámites que regula de manera general el Invima les sea aplicable el precepto de prórroga del CPACA de manera supletoria cuando la norma especial tenga un vacío a este respecto, es necesario que haya una remisión expresa, o por ser una garantía del debido proceso, siempre que la norma especial no lo regule, ¿se entiende que le es aplicable?
8. Cuando el Decreto 677 de 1995 hace remisiones al CCA hoy CPACA, ¿se debe interpretar que solo lo hace sobre el tema específico de la remisión o se debe interpretar que lo hace porque es la norma supletiva de la especial ante los vacíos?
9. ¿Cumple el Invima una función administrativa de las que señala el art.2 del CPACA y el 209 de la Constitución Política? (…)."

2. Marco normativo aplicable:

Constitución Política de Colombia
Decreto 677 de 1995[1].
Ley 1437 de 2011[2]
Ley 1755 de 2015[3]

3. Consideraciones Jurídicas:

Con el fin de absolver los interrogantes planteados en la consulta, se considera necesario realizar las siguientes precisiones:

Lo primero que debe señalarse es que la Constitución Política de Colombia establece, en su artículo 209, que la función pública esta al servicio del interés general, y que su ejercicio debe estar guiado por los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

En esta línea, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011 - en adelante CPACA -, buscó adecuar la acción de las autoridades en ejercicio de la función administrativa a los principios, valores y reglas de la Constitución de 1991. En esta medida, dispuso en su artículo primero:

> *"**Artículo 1. Finalidad de la parte primera.** Las normas de esta Parte Primera tienen como finalidad proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares."*

Por su parte, el artículo 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA establece que las autoridades públicas sujetarán sus actuaciones a los procedimientos previstos en dicho código, sin perjuicio de las regulaciones específicas contenidas en leyes especiales. De esto modo, frente a los aspectos no previstos por dichas leyes, que se aplicarán las disposiciones del propio Código, así:

> *"**Artículo 2. Ámbito de aplicación.** Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.*
>
> *Las disposiciones de esta Parte Primera no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad,*

[1] Ley 1564 de 2012. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.
[2] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
[3] Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción.

Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. ***En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código."*** (Negrita y subraya añadida)

En este escenario el Consejo de Estado[4], al referirse al artículo 2 del CPACA, señalo que su ámbito de aplicación está delimitado por tres elementos:

(i) *la obligatoriedad de su observancia por todas las autoridades estatales y por los particulares, siempre que actúen en ejercicio de la función administrativa;*
(ii) *Las excepciones, a saber: (a) los procedimientos militares y de policía que por referirse a situaciones de orden público requieren decisiones de aplicación inmediata"; y (b) el ejercicio de la facultad de libre nombramiento y remoción;*
(iii) *La aplicación de las disposiciones del Código* ***"en lo no previsto" por los procedimientos regulados en leyes especiales.*** *(Negrita y subraya propia)*

Nótese de lo anterior, que el legislador fue muy claro en establecer que los vacíos normativos de leyes especiales deberán ser llenados por el procedimiento general, en el entendido, por supuesto, de que se trate de actuaciones propias de la función administrativa que es la regulada por la primera parte del CPACA.

Asimismo, la Ley 1437 de 2011 -CPACA- señala como principios de las actuaciones administrativas entre otros, los siguientes:

"*ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS.* *Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*
Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.
1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción. (…)
11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa. (…)"

Estos tres primeros artículos del CPACA, dejan en claro la intención del legislador de establecer un procedimiento general, al que deben sujetarse las autoridades públicas en ejercicio de la función administrativa, salvo aquellos casos en los que exista una regulación específica mediante leyes especiales. Esta orientación busca garantizar la coherencia y

[4] Consulta de 15 de noviembre de 2016. Radicado 2272 – 2309. Sala de Consulta y Servicio Civil- Consejo de Estado.

uniformidad en los procesos administrativos, fundamentándose en el principio de legalidad y en la jerarquía normativa, en virtud del cual las leyes específicas prevalecen sobre lo dispuesto en el marco general; sin embargo, frente a la ausencia de estas, el procedimiento general del CPACA es de aplicación obligatoria.

De igual forma, el artículo 34 de la Ley 1437 de 2011 establece que las actuaciones administrativas deben seguir el procedimiento administrativo común y principal previsto en el mismo código, salvo en aquellos casos en que existan procedimientos específicos regulados por leyes especiales. En aquellos aspectos no regulados expresamente por estas leyes especiales, se aplicarán las disposiciones contenidas en la primera parte del Código.

> ***"ARTÍCULO 34.*** **Procedimiento administrativo común y principal.** *Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales.* ***En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código."*** *(Negrita y subraya añadida)*

Desde la óptica jurídica, esta norma reafirma la jerarquía y la complementariedad del sistema normativo, estableciendo que el procedimiento general del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo predomina en las situaciones en las que la norma especial no regule la materia. Sin embargo, también reconoce la validez y obligatoriedad de los procedimientos particulares establecidos por leyes especiales, los cuales deben ser observados en sus ámbitos respectivos, garantizando así la coherencia normativa y la adecuada especialización en la regulación de diferentes ámbitos de la administración pública.

Ahora bien, el Decreto 677 de 1995 establece la regulación parcial del régimen de registros y licencias, así como del control de la calidad y la vigilancia sanitaria de medicamentos, cosméticos, preparaciones farmacéuticas a base de recursos naturales, productos de aseo, higiene y limpieza, y otros productos de uso doméstico en Colombia.

Es esta norma sanitaria la que remite a la aplicación del CPACA, en los casos en que el INVIMA como autoridad sanitaria emite decisiones como la concesión o negación de registros sanitarios o la imposición de medidas sanitarias[5], en la medida en que estas son decisiones que afectan derechos o intereses legítimos y, por tanto, deben seguir los procedimientos establecidos en dicho código para garantizar el principio de legalidad y los derechos del debido proceso de los interesados.

En este sentido, son varios los artículos del Decreto 677 de 1995 que hacen referencia al cumplimiento de las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA); otra de las situaciones que contempla la norma sanitaria, hace referencia cuando la documentación presentada para registros, licencias o autorizaciones está incompleta[6].

[5] Artículos 9, 16, 99, 101, 116 y 124 del Decreto 677 de 1995.
[6] Artículos 7, 25, 29, 31, 43, 45 y 67 del Decreto 677 de 1995.

Dicha remisión, garantiza que los procesos administrativos sean realizados con respeto a los derechos del solicitante y según los procedimientos establecidos por la ley, incluyendo la posibilidad de rechazar, solicitar complementos o continuar el trámite en función de la correcta presentación y revisión de los documentos.

De otro lado, el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011 modificado por la Ley 1755 de 2015, establece un marco claro para que la administración garantice la eficiencia y celeridad en la gestión de peticiones, en línea con el principio de eficacia. Define un plazo específico de diez (10) días para que la autoridad requiera al peticionario la documentación incompleta y un plazo máximo de un (1) mes para que subsane las deficiencias, con lo que se busca dar pronta resolución de las solicitudes, evitando dilaciones innecesarias, así:

> ***"Artículo 17. Peticiones incompletas y desistimiento tácito.*** *En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta o que el peticionario deba realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, y que la actuación pueda continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes.*
>
> *A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos, se reactivará el término para resolver la petición.*
>
> *Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud o de la actuación cuando no satisfaga el requerimiento, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual.*
>
> *Vencidos los términos establecidos en este artículo, sin que el peticionario haya cumplido el requerimiento, la autoridad decretará el desistimiento y el archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente, contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales."*

4. Respuesta a las inquietudes planteadas:

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, esta Oficina de manera concreta procede a dar respuesta a cada uno de los interrogantes:

1. ***Sabiendo que el Decreto 677 de 1995 es la norma especial que regula los trámites de concesión de registro sanitarios, ante los vacíos de esta norma, por ser norma especial, ¿no le es aplicable alguna otra norma de manera supletoria?***

2. ***En punto a la concesión de registros sanitarios, cuál es la norma que de manera supletoria llena los vacíos del Decreto 677 de 1995.***

RTA: Dado que el Decreto 677 de 1995 es la norma sanitaria que regula los trámites de régimen de registros y licencias, así como del control de la calidad y la vigilancia sanitaria de medicamentos, cosméticos, preparaciones farmacéuticas a base de recursos naturales, productos de aseo, higiene y limpieza, y otros productos de uso doméstico en Colombia, en aquellos aspectos donde dicha norma presente vacíos o incompletitudes, le es aplicable de manera supletoria las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en virtud del principio establecido en el artículo 2 del

mismo código. Este principio indica que, en ausencia de una regulación completa en la norma especial, las disposiciones generales del CPACA rigen el procedimiento, garantizando así la continuidad, coherencia, transparencia y protección de derechos de los administrados en la actuación administrativa.

Por lo tanto, la aplicación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), ante la ausencia de reglamentación de una norma especial, procede cuando la ley especial que otorga competencias o regula materias específicas, presenta un vacío normativo que debe ser llenado con los principios generales del derecho administrativo para garantizar la actuación administrativa y la protección de derechos de los ciudadanos, siempre que esta aplicación no contravenga el espíritu de la ley especial.

3. ***Le es aplicable la parte general del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo a los trámites que regula la ley 677 de 1995 en los vacíos que esta norma presenta.***

RTA: Sí. En línea con las respuestas anteriores, teniendo en cuenta que el Decreto 677 de 1995 es una norma de carácter sanitario que regula aspectos específicos relacionados con registros, licencias, control de calidad y vigilancia sanitaria de medicamentos, cosméticos y otros productos, la aplicación de la parte general del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo debe entenderse como subsidiaria (siempre que no se encuentren regulados en dicha norma) del Decreto 677 de 1995.

4. ***Siendo que el legislador con la creación de la ley 1755 de 2015 elevó el derecho de petición a la categoría de fundamental y que está norma dentro de las garantías que creo para los administrados, fue brindarle la oportunidad de solicitar en una oportunidad prórroga para emitir respuesta ante el requerimiento único que le debe hacer una autoridad en el caso de ser necesario complementar la información, cuando está adelantando un trámite ante la misma, y que los artículos de esta ley fueron integrados dentro del CPACA del art. 13 al 33, ya que el Decreto 677 de 1995 nada menciona sobre la solicitud de prórroga a las respuestas a los requerimientos, ¿le es aplicable el art 17 del CPACA en el apartado de prórroga, a los trámites que regula el decreto 677 de manera supletoria?***
5. ***A cuáles trámites de los que regula el decreto 677 de 1995, les es aplicable el artículo 17 del CPACA en punto a la prórroga.***
6. ***A cuáles trámites de los que regula el decreto 677 de 1995, NO les es aplicable el artículo 17 del CPACA en punto a la prórroga***.

RTA: Si. El artículo 17 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), que regula la solicitud de prórrogas en los trámites administrativos, es aplicable de manera supletoria (siempre que no se encuentren regulados en dicha norma) a todos los procedimientos regulados por el Decreto 677 de 1995.

7. Para que a los trámites que regula de manera general el Invima les sea aplicable el precepto de prórroga del CPACA de manera supletoria cuando la norma especial tenga un vacío a este respecto, es necesario que haya una remisión expresa, o por ser una garantía del debido proceso, siempre que la norma especial no lo regule, ¿se entiende que le es aplicable?

RTA: De acuerdo con los planteamientos esbozados en anterioridad, para que a los trámites que regula de manera general el Decreto 677 de 1995, les sea aplicable el precepto de prórroga del CPACA de manera supletoria (siempre que no se encuentren regulados en dicha norma), demanda que la norma especial presente un vacío en este aspecto, sin que sea necesario que exista una remisión expresa en dicha norma especial.

> ***8. Cuando el Decreto 677 de 1995 hace remisiones al CCA hoy CPACA, ¿se debe interpretar que solo lo hace sobre el tema específico de la remisión o se debe interpretar que lo hace porque es la norma supletiva de la especial ante los vacíos?***

RTA: La remisión del Decreto 677 de 1995 al CPACA debe entenderse como una referencia a la regulación general del procedimiento administrativo y las garantías del debido proceso contenidas en el CPACA, en razón de su carácter de norma marco en materia administrativa y en virtud de su papel como legislación supletoria.

> ***9. ¿Cumple el Invima una función administrativa de las que señala el art.2 del CPACA y el 209 de la Constitución Política?***

RTA: Si. El Invima cumple una función administrativa conforme a los principios y postulados establecidos en el artículo 2 del CPACA y el artículo 209 de la Constitución Política, en la medida en que ejerce funciones de inspección, vigilancia y control en la salud pública, en mediación con los derechos constitucionales a la salud y a la protección del consumidor.

En los términos anteriores damos respuesta a su consulta.

Cordialmente,



ANDRÉS FERNANDO MESA VALENCIA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Astrid Lorena Bernal Rincón.
Revisó: Sebastián Osorio Hernández.