



**ACREDITACIÓN  
INSTITUCIONAL EN  
ALTA CALIDAD**  
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

**El silencio administrativo positivo en Colombia: una mirada a su estructura jurídica a  
la luz del ordenamiento jurídico interno**

**Gloria Patricia Serna Álvarez**

Autora

Monografía presentada para optar al título  
**MAGÍSTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA**

Escuela de Posgrados

Medellín

2023

**José Rodrigo Flórez Ruiz**  
Rector  
Universidad Autónoma Latinoamericana

**Hernán Darío Aguiar Garcés**  
Decano  
Escuela de Posgrados

**Nátaly Vargas Ossa**  
Coordinadora  
Maestría en Derecho Administrativo

**David Sierra Sorockinas**  
Director

**Línea de investigación**  
Justicia administrativa

**Pedro Javier Barrera Varela**  
**Julián David Agudelo Osorio**  
Evaluadores

El trabajo de grado fue sustentado el 24 de agosto de 2023 y obtuvo una aprobación unánime de conformidad con el Acuerdo 195 del Consejo Académico de 2016, lo cual quedó consignado en el acta de evaluación de trabajos de grado # 17 de 2023

## 1. TABLA DE CONTENIDO

Introducción .....	9
Capítulo I. Generalidades del silencio administrativo positivo .....	14
1.1 La institución del silencio administrativo.....	14
1.2 Naturaleza jurídica del silencio administrativo .....	17
1.2.1 Actuación administrativa y procedimiento administrativo .....	18
1.2.2 El Silencio administrativo negativo, un mecanismo procesal.....	19
1.2.3 Silencio administrativo positivo (SAP).....	21
1.3 Síntesis.....	24
Capítulo II. Los silencios administrativos positivos en las disposiciones especiales .....	25
2.1 Silencio administrativo positivo/ Solicitud de copias.....	29
2.2 Silencio administrativo positivo en impuestos de aduanas .....	31
2.3 Silencio administrativo positivo en la contratación estatal .....	32
2.4 Silencio administrativo positivo en los servicios públicos domiciliarios.....	34
2.5 Silencio administrativo positivo en la ley de tierras.....	36
2.6 Silencio administrativo positivo en el derecho minero .....	38
2.6.1 Renuncia a la concesión minera (art. 108 Ley 685 de 2001). .....	40
2.6.2 Silencio administrativo positivo en la autorización temporal (art. 116 Ley 685 de 2001).....	40
2.6.3 Silencio administrativo positivo en la aprobación del programa de trabajos de obras –PTO (art. 284 Ley 685 de 2001). .....	41
2.7 Silencio administrativo positivo en el registro calificado de programas de educación superior .....	41
2.8 Silencio administrativo positivo en procedimiento sancionatorio ambiental .....	42

2.9 Silencio administrativo positivo en telecomunicaciones.....	43
2.10 Silencio administrativo positivo en operaciones postales .....	45
2.11 Silencio administrativo positivo en licencias urbanísticas .....	46
2.12 Silencio administrativo positivo en la caducidad de la facultad sancionatoria – general .....	48
2.13 Silencio administrativo positivo en la facultad sancionatoria en la Superintendencia de salud.....	49
2.14 Silencio positivo en las cesiones a título gratuito en favor de los municipios .....	51
2.15 Silencio administrativo positivo en el servicio público de internet.....	53
2.16. Síntesis.....	54
Capítulo III. Conclusiones .....	56
3.1 Aspectos generales de la institución.....	56
3.2 Efectividad del silencio administrativo positivo/ Pérdida de competencia de la administración /Acción de cumplimiento.....	59
3.2.1 Caso de silencio administrativo positivo en el Registro Calificado.....	60
3.3 De la protocolización del SAP como requisito de oponibilidad y no de validez .....	62
3.4 Incertidumbre del silencio administrativo positivo: Principio de legalidad / Nulidad y restablecimiento del derecho; y Revocatoria directa.....	63
3.5 De la acción de revocatoria directa.....	64
3.6 De la acción de nulidad y restablecimiento del derecho / Acción de lesividad.....	65
3.7 De la acción de tutela y el silencio administrativo negativo .....	67
3.8 Del silencio administrativo y la responsabilidad disciplinaria / Tipificación de la falta /Violación al principio de unidad de materia.....	68
3.9 De los silencios administrativos proscritos/inexequibilidad de algunas disposiciones especiales .....	70
3.10 De la configuración legislativa de los silencios administrativos positivos .....	72

3.11 Recomendaciones y Proposiciones.....	74
3.12 Del enfoque y método investigativo .....	75
Referencias bibliográficas.....	77

*Dedico esta obra al Eterno Dios Padre, al Espíritu Santo y a mi salvador Jesucristo; y a la memoria de mis amados padres terrenales Abelardo y Ernestina.*

## *Agradecimientos*

*Desde el fondo de mi alma, mi más sincera gratitud al doctor David Sierra Sorockinas, quien generosamente me guio en la investigación y me proporcionó buena parte de la bibliografía para desarrollar esta obra.*

*A mis compañeros y directivos de la Superintendencia de Notariado y Registro, quienes me inspiraron y acompañaron en esta aventura.*

*Con especial aprecio, al doctor Juan Carlos Mejía Vallejo, prueba de que los ángeles existen.*

## RESUMEN

En el presente trabajo, se analiza el silencio administrativo positivo, una herramienta jurídica propia del derecho administrativo –regulada en la Ley 1437 de 2011– la cual desde sus orígenes ha sido ampliamente estudiada por la doctrina científica, a partir de lo cual se han generado diferentes posturas en torno a su naturaleza jurídica y operatividad en el sistema jurídico lo que hace de este, un tema poco pacífico.

Es una investigación descriptiva en la cual se analiza el instituto del silencio administrativo en conjunción con otras instituciones del derecho público desde una perspectiva integral con un enfoque pluridireccional, lo que permite una mejor comprensión de esta figura y su aplicabilidad en la práctica jurídica.

En Colombia, no existe una ley unificada de silencio administrativo positivo, de ahí que se presente una gran dispersión normativa y tenga que regularse a través de las denominadas leyes especiales. En virtud de lo anterior, el objetivo principal de este trabajo es presentar un catálogo con los silencios administrativos, el cual es una compilación ordenada y sistemática de aquellos que a bien pudieron encontrarse. Al final del trabajo, se exponen una serie de hallazgos, conclusiones y proposiciones en torno de la figura, al tiempo que se dejan sentadas importantes bases y la motivación para ahondar en futuras investigaciones.

**PALABRAS CLAVE:** Silencio Administrativo, Derecho de Petición, Recurso; Acto ficto; Consejo de Estado, Jurisprudencia; Protocolización.

## INTRODUCCIÓN

El silencio administrativo positivo (también entendido con las siglas “SAP”) es una institución jurídica nacida en el seno del Estado de derecho bajo una de sus insignias más representativas: el establecimiento de la ley (*lato sensu*) como valor supremo y la sujeción a esta de los poderes estatales. Esta herramienta jurídica del derecho administrativo aún es de gran importancia en los ordenamientos jurídicos contemporáneos (Penagos, 2013).

Esta institución propia del derecho administrativo está regulada en Colombia –de manera general– en la Ley 1437 de 2011<sup>1</sup>. Su acaecimiento tiene como causa directa la inactividad formal de la administración, entendida esta como el no ejercicio de la función administrativa, concretamente en los procedimientos. Esta norma le impone la administración pública un deber de actuación, que se desdobra en dos deberes funcionales: de un lado, están los deberes formales que se satisfacen con la sola respuesta en el procedimiento y, del otro, los deberes tendientes a la satisfacción de una prestación material. Estos surgen del principio de legalidad, el cual le impone a la administración deberes concretos de actuación con respecto a los administrados como parte del carácter servicial (Muñoz Machado, 2015).

En esa línea argumentativa, uno de los deberes funcionales de la administración es resolver en plazo las peticiones de los administrados. Tradicionalmente, la institución del silencio administrativo se ha asociado al derecho constitucional de petición. Esta concepción, sin embargo, ha sido replanteada en el *Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo (CPACA)*<sup>2</sup>. De modo que el legislador explícitamente ha integrado los recursos administrativos como una modalidad del derecho fundamental de petición, en proyección al desarrollo del procedimiento administrativo (Marín, 2017).

Este deber de resolver no se agota en la sola respuesta efectiva o expedición del acto administrativo, sino que se prolonga a su debida notificación como presupuesto de eficacia de los actos administrativos y garantía del debido proceso administrativo.<sup>3</sup> Los deberes materiales, por su parte, se refieren a la obligación de brindar prestaciones a los administrados. Estos pueden emanar de una ley o un acto administrativo firme, y se concretan a la realización de ciertas

---

<sup>1</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo.

<sup>2</sup> Ley 1437 de 2011, art. 13, inciso 2. Sentencia T-4698 de 2017, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

<sup>3</sup> Notificación de los actos administrativos (arts. 66 y ss., Ley 1437 de 2011).

actuaciones materiales en favor de los particulares, tales como el otorgamiento de licencias y la expedición de otros requisitos habilitantes.

El conjunto de principios del sistema actual, heredado del Estado de derecho, impone a la administración un deber de resolver los procedimientos a pedido de parte en un plazo preestablecido normativamente (Marín 2017). Su omisión significa el quebrantamiento de un deber legal (de hacer) en detrimento de los intereses del particular. De ahí que el normativizador, en un intento por resarcir los perjuicios derivados de dicha conducta omisiva, haya creado la institución del silencio administrativo: una ficción legal con la capacidad de automatizar una respuesta presuntiva con efectos análogos al de una decisión expresa (Penagos, 2013). Dichas estimaciones se basan en el principio según el cual las actuaciones administrativas están sometidas a términos y, en consecuencia, no pueden permanecer indefinidamente a la espera de una respuesta por parte del ente estatal competente (Sentencia C-875 de 2011 M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). Por su parte, García-Trevijano diferencia la naturaleza jurídica del silencio positivo y el negativo, afirmando que el primero constituye un verdadero acto presunto, en tanto que el segundo, una mera ficción legal (1990, p. 79).

En esta monografía se estudia el silencio administrativo positivo en el ordenamiento jurídico de manera integral, a partir su regulación general en la Ley 1437 de 2011<sup>4</sup>. Dicha disposición diferencia dos clases de silencios administrativos: uno negativo o desestimatorio, que opera de manera predeterminada, es decir, por regla general; y otro positivo o estimatorio, el cual opera solo de manera excepcional en las circunstancias establecidas en las disposiciones especiales, y como tal es de interpretación restrictiva.

Existe, además, una categorización de base doctrinal, que clasifica materialmente en dos el silencio administrativo: uno de carácter sustantivo o material, y otro de carácter procesal o adjetivo (Benavides, 2016, p. 233), que, a su vez, pueden ser de carácter positivo, o negativo, tal como se desprende del precedente normativo. Dicha clasificación está orientada a determinar la acción o causa que origina el procedimiento, *v. gr.*, una petición, o un recurso, circunstancia definitoria del curso de la actuación promovida.

Esta investigación se realiza bajo los lineamientos del método descriptivo, sistemático, analítico jurídico, con un enfoque amplio e integral. Se hace la compilación, revisión y análisis de los diferentes silencios positivos que operan en Colombia. Se identifica su estructura jurídica

---

<sup>4</sup> Título III, Capítulo VII (arts. 83 a 86).

a partir de los componentes normativos, en función de conocer su configuración, y aplicabilidad en correlación con otras instituciones y procedimientos del derecho interno. El objetivo central, entonces, es la categorización del silencio positivo, dado su andamiaje jurídico, aunado a la producción jurisprudencial que su utilización suscita en la práctica jurídica, expresada a través de la *ratio decidendi* de los fallos emitidos por los órganos de cierre en las últimas décadas.

Este trabajo de investigación se enmarca en el ámbito de la dogmática jurídica, en términos de Courtis (2006), ya que pretende hacer una tarea sistematizadora de las distintas disposiciones normativas que existen en el ordenamiento jurídico colombiano que regulan el SAP. En el capítulo II se hace una explicación del abordaje metodológico para cumplir con esta finalidad heurística.

De acuerdo con lo anterior, se presentan de manera compilada una caracterización de algunos tipos de silencios positivos que subyacen de manera dispersa en la legislación colombiana, caracterizándolos mediante el análisis comparativo de las disposiciones especiales que los regulan.

Esta monografía está estructurada en tres capítulos. En el capítulo número I –denominado “Generalidades del silencio administrativo positivo”– se analizan el marco legal de este instituto y se hace un recorrido normativo en la regulación general del CPACA. De manera paralela, se examinan algunas precisiones teórico-conceptuales en torno al silencio administrativo en general y su interacción con otras instituciones del derecho tomadas de fuentes doctrinales y jurisprudenciales. De modo que facilite una mejor comprensión de la dogmática institucional y su desenvolvimiento en el contexto jurídico interno, para el posterior análisis de cada una de las disposiciones especiales regulatorias de que trataremos en el capítulo siguiente capítulo.

En el capítulo II –denominado “Los silencios administrativos positivos en las disposiciones especiales”– se hace una categorización de los silencios de conformidad con su marco normativo, a fin de identificar sus elementos estructurales y presentarlos en una matriz (ver *infra*. tabla 1). Este esquema responde a los siguientes tópicos: fuente normativa, materia que regula, sujetos intervinientes –por activa y pasiva–; y procedimiento reglado. Adicionalmente, se identifica alguna característica particular que aporte más información acerca de su configuración. Estos silencios han sido recogidos en un catálogo, cuyo sistema de información sigue un orden cronológico, a excepción de aquellos relacionados con el derecho

de acceso a la información (solicitud de copias de documentos), los cuales, pese a estar regulados en distintas disposiciones, se agruparon en una sola matriz en razón a su identidad de materia (ver *infra.* tabla 2). Seguidamente, se hace una breve reseña que incluye su clasificación doctrinal, determinada en el origen de su procedimiento: ya sea una petición o un recurso administrativo.

En esa colección normativa, se propone un esquema de análisis (ver *infra.* tabla 2 y siguientes), a fin de identificar los elementos estructurales de los SAP y, a partir de ahí, conocer su operatividad. Una aspiración adicional es dilucidar a la luz del ordenamiento interno las políticas adoptadas por el legislativo en la labor de configuración normativa. Bajo esta premisa se plantean varios interrogantes, los cuales fueron surgiendo conforme avanzaba la investigación: ¿puede establecerse la intencionalidad del órgano legislativo al querer proteger tal o cual materia?; ¿en Colombia se sigue alguna política jurídica o social en la positivización de los silencios positivos?; ¿se logra identificar –en el catálogo de los silencios positivos– la existencia de un patrón común respecto de la protección de ciertos derechos?

De acuerdo con los cuestionamientos planteados, las respuestas –cualesquiera que sean– a estos interrogantes, aunado a la sistematización de los SAP representada en un catálogo, le otorga un carácter innovador a la presente investigación, en la medida que, en la búsqueda relacionada, no se encontraron antecedentes investigativos en ese sentido.

Finalmente, en el capítulo III, dedicado a las conclusiones –con los insumos jurídicos obtenidos en los capítulos I y II–, se evalúan algunas tensiones normativas del SAP en relación con otras instituciones del derecho público (la acción de tutela; la revocatoria directa, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho directa –en acción de lesividad–; la acción de cumplimiento; y la caducidad, por ejemplo). Adicionalmente, se analizan algunos requisitos o trámites adicionales de carácter solemne, para la declaratoria y perfeccionamiento de algunos tipos de SAP en razón la naturaleza jurídica y el bien jurídicamente protegido. Los cuales son de necesaria observancia por parte de quien pretenda alegarlo. Finalmente, se evaluará su utilidad en la práctica jurídica, y posicionamiento desde el derecho comparado.

Para alcanzar la meta propuesta, este trabajo se desarrolla sobre la base de unos objetivos precisos que dan una mejor comprensión de la forma en la que operan los SAP, a partir de la identificación de los elementos estructurales de los que a bien pudieron encontrarse en este período investigativo. Se infiere, entonces, que dicho catálogo no se agota en un número

determinado, sino que, con los resultados obtenidos, se pone a disposición del lector, un material de consulta, al tiempo que se brindan unas herramientas didácticas que exhortan a futuras investigaciones en torno a la institución del SAP.

Dado que la investigación es de corte dogmático, se abordará desde la perspectiva del ordenamiento jurídico en conjunción con las fuentes del derecho interno como son la doctrina y la jurisprudencia; se privilegia, sin embargo, la lectura de los fallos jurisprudenciales de las altas cortes.

El objetivo primordial de este trabajo es analizar cómo operan los SAP en Colombia, a partir de la compilación, clasificación y caracterización de estos. Una de las finalidades es conocer su estructura jurídica e identificar los criterios fundantes sobre los cuales se basa el órgano legislativo para incorporar el régimen del silencio administrativo positivo en ciertas regulaciones. Se deja manifestación expresa de que esta propuesta investigativa es eminentemente jurídica y su núcleo gravitacional gira en torno a la configuración y naturaleza jurídica del silencio administrativo. Así las cosas, el valor jurídico y social de esta investigación está orientado a ilustrar al lector en el reconocimiento de la composición y estructura jurídica del silencio administrativo positivo.

## **CAPÍTULO I. GENERALIDADES DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO**

En esta primera parte, se estudiará el concepto de silencio administrativo positivo –SAP– a partir de las diferentes definiciones enunciadas por las fuentes de derecho interno, a saber: la ley, la doctrina y la jurisprudencia.

### **1.1 LA INSTITUCIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO**

El silencio administrativo (SA), en su aspecto más primario, ha de entenderse como un hecho jurídico de la administración –o quienes detentan el poder estatal<sup>5</sup>–, consistente en la omisión de una obligación de hacer. Este deber funcional deriva del principio de legalidad, el cual le impone a la administración –desplegada a través de sus diferentes órganos, en el marco de sus competencias– el deber de resolver de fondo en un plazo establecido normativamente las peticiones o recursos de los administrados. Este se satisface –en principio– con la sola respuesta –sea favorable o no– a través de un acto expreso. Si bien, el silencio administrativo refleja la carencia de toda voluntad explícita de la administración, este adquiere relevancia jurídica para el derecho administrativo en la medida que compromete su responsabilidad (Gordillo, 2011, cap. III, p. 3).

Y es que, con el advenimiento del Estado de derecho y su evolución al sistema actual, el Estado adquiere un carácter prestacional, igualitario y participativo, cuyos postulados recoge el actual orden constitucional y convencional de cara al desarrollo de las políticas gubernamentales y la protección de las garantías sociales –de manera individual y colectiva– en función de la satisfacción del interés general; el cual, dado su carácter abstracto e indeterminado, habrá de manifestarse en cada caso concreto.

Con la implementación de este modelo de Estado, es apenas previsible que, en el ámbito relacional con los particulares, surja de forma paralela la patología de la inactividad formal de la administración, manifestada en la ausencia de resolución expresa de los procedimientos. Ello supone, evidentemente, una transgresión de los principios de economía, celeridad y eficacia que enmarcan la función administrativa<sup>6</sup>, reflejo de una realidad jurídica en la esfera del ser y el

---

<sup>5</sup> “En virtud del principio de descentralización por colaboración, Los particulares por ministerio de la ley, pueden participar en la gestión pública” Cfr. los artículos 1º 2, 26, 123, 209 y 210, y 365 C.P.

<sup>6</sup> Ley 489 de 1998 (art. 3º); Ley 1437 de 2011 (art. 3º).

deber ser. En esa línea argumentativa, muy acertadas resultan las reflexiones de Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández Rodríguez al expresar que: “el Derecho administrativo no es susceptible de una formalización legal definitiva, como pueda serlo –aunque siempre será incompletamente– cualquiera otra de las partes del ordenamiento codificables y codificadas” (2020, p. 217). Y también, las de Marín, quien afirma que “el Estado se torna en un sistema corrector de las falencias del modelo anterior, de la misma manera que el Estado constitucional corrige las deficiencias del modelo legalista” (2008, p. 44).

Volviendo sobre la idea de hecho jurídico –en sentido lato–, el silencio administrativo no constituye en modo alguno una respuesta, dado que, al no tener manifestación expresa de voluntad administrativa, no tiene carácter de decisión. La ley le otorga, no obstante, ciertas consecuencias cuyo valor jurídico puede ser positivo o negativo (Penagos, 2013, pp. 7-9). En efecto, el silencio administrativo es una entidad jurídica revestida de ciertas particularidades y “prerrogativas” legales, con la virtualidad de generar de manera automática una decisión ficticia –en un sentido, o en otro– de acuerdo con unos criterios de clasificación legal. Esta herramienta es aplicable a los actos de los particulares en sus relaciones con la administración<sup>7</sup>, y su configuración exige como requisito *sine qua non*, ora una petición insatisfecha, ora un recurso no resuelto. En este estado de cosas, dicha institución se construye sobre un supuesto vulneratorio del derecho fundamental de petición (Marín, 2008, p. 742). De ahí que el legislador estableciera unos plazos razonables y perentorios en procura de garantizar el orden justo en armonía con el núcleo esencial del derecho al acceso a la justicia que preconiza el artículo 229 constitucional.

En esa línea, el silencio administrativo fue ideado para superar la inactividad de la administración en proyección al respeto por las garantías individuales, empero, con subordinación al orden social (García Trevijano, 1990 y Muñoz Machado, 2015). Esto justifica el carácter excepcional atribuido al SAP, en oposición a la regla general del silencio administrativo negativo (SAN), cuyo ejercicio –de carácter potestativo– implica para el peticionario, la asunción de una decisión denegatoria ficta por el solo transcurso del tiempo, sin la necesaria mediación de una ley o acto administrativo.

El silencio administrativo, en criterio de la Corte Constitucional, “es un mecanismo de

---

<sup>7</sup> Frente a esta hipótesis, en esta investigación se encontró un tipo de SAP cuya configuración opera en favor de los municipios frente a las entidades del orden nacional. (Cfr. Ley 1551 de 2012, art. 48).

protección de los administrados” (Sentencia C-875 de 2011, p. 24), el cual se gesta sobre la base legal del transcurso del tiempo, teniendo como sustento el artículo 23 de la Constitución Política de 1991, el cual preceptúa como garantía del derecho fundamental de petición la “pronta resolución”. En dicha expresión, el constituyente advierte sobre la observancia de unos límites temporales en el desarrollo de los procedimientos administrativos. Y, en tal virtud, a través del mecanismo de reserva de ley<sup>8</sup>, delegó en cabeza del órgano legislativo la reglamentación de la materia. Al efecto, en el capítulo II, se presentan las disposiciones normativas de carácter especial, regulatorias de algunos casos de silencios administrativos positivos.

Al hilo de lo anterior, la doctrina clásica ha diferenciado dos tipos de silencios. El silencio sustantivo o material, derivado de una petición no resuelta, o que no fue decidida de fondo; y el silencio procesal o adjetivo, cuando la falta de respuesta recae sobre un recurso administrativo interpuesto contra una decisión (Benavides, 2016, p. 233). Se tiene entonces que dichas acciones (introdutorias al procedimiento administrativo) determinan el curso de la actuación y sus implicaciones jurídicas, juzgadas en términos de no resolver en tiempo una determinada situación sometida a su conocimiento y para lo cual es competente.

En este punto es importante agregar que dicha resolución no se surte con la sola respuesta efectiva, sino que se extiende al cumplimiento de ciertos procedimientos garantistas establecidos normativamente en favor del particular, tales como el plazo y la notificación, en conexidad con los principios de celeridad y publicidad, respectivamente (art. 3° CPACA). Estas ritualidades constituyen el engranaje del hoy denominado procedimiento administrativo (antes vía gubernativa) y constituyen el vehículo para tramitar las acciones administrativas tendientes a crear efectos jurídicos sobre los administrados, en cumplimiento de los deberes funcionales dictados por la Constitución y la ley.

La procedimentalización de la actuación pública administrativa tiene como fin garantizar que toda decisión de la administración –en la que se afecte derechos subjetivos individuales– esté sometida al derecho de defensa y de contradicción en favor del administrado, destinatario de la misma (art. 29 C.P.). En consecuencia, el acto administrativo debe cumplir un procedimiento reglado, que le impone a la autoridad administrativa esgrimir las razones de

---

<sup>8</sup> Con respecto al instituto de reserva de ley, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que: “[e]s una institución jurídica de raigambre constitucional que protege el principio democrático, al obligar al legislador a regular aquellas materias que el constituyente decidió que fueran desarrolladas en una ley. Es una institución que impone un límite tanto al poder legislativo como al ejecutivo” (Sentencia –507 de 2014 –M.P. Mauricio González Cuervo).

hecho y de derecho en las que fundamenta su decisión<sup>9</sup>.

De acuerdo con lo enunciado, Santofimio (2017) afirma que los actos administrativos constituyen el vehículo de expresión de la administración para exteriorizar su voluntad en el ámbito relacional con los particulares para el cumplimiento de los deberes funcionales y finalísticos del Estado. Además, pueden ser de carácter general y abstracto; o de contenido particular y concreto (sobre los últimos, nos centraremos en el desarrollo del trabajo). Ambas categorías tienen la potestad de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de las personas, individual o colectivamente (2017, p. 440). Empero, con relación a los actos particulares, no siempre se producen bajo el ideal jurídico de ser expresas; debido a lo cual, en algunos casos, por disposición legal, se da el surgimiento de ciertos “actos” producto de la inactividad administrativa, los cuales producen determinados efectos frente a los interesados. A estos “actos” la doctrina mayoritaria los ha denominado “decisiones fictas o presuntas, producto del silencio de la administración” (Santofimio, 2017, p. 440).

Este fenómeno es predicable única y exclusivamente de las actuaciones administrativas que involucren situaciones o derechos subjetivos individuales o personales. Caso contrario al de los actos generales, en los que, por imperativo legal, debe mediar siempre la voluntad expresa del órgano estatal. En el ordenamiento jurídico interno se han establecido decisiones de esa naturaleza tanto en la etapa de formación del acto propiamente dicho, así como dentro del hoy llamado proceso administrativo (Santofimio, 2017, p. 440).

## **1.2 NATURALEZA JURÍDICA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO**

En torno a la naturaleza jurídica del silencio administrativo no existe doctrinariamente unidad conceptual en la definición de esta figura. Ciertamente, en la doctrina nacional y extranjera su denominación como acto administrativo ha sido muy discutida (García Trevijano, 1990 y Penagos, 2017), debido a las circunstancias de tiempo y modo que condicionan su surgimiento a la vida jurídica, así como a los elementos estructurales que lo diferencian del acto administrativo expreso; entonces, bien podría adjetivársele como su propia antítesis.

Así las cosas, parece ser que el instituto del silencio administrativo es una figura *sui*

---

<sup>9</sup> “El artículo 42 del CPACA prescribe que: habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión, que será motivada”.

*generis*, difícil de enmarcar en la sintaxis jurídica de nuestro derecho positivo de cara al orden constitucional y convencional en el que se fundamenta el actual Estado social de derecho. Tal asimilación conceptual dificulta su encuadre óptimo en nuestra estructura normativa, probablemente por tratarse de una figura bicentenaria recogida del derecho continental europeo, por lo demás pre-Estado constitucional<sup>10</sup>. De suerte que fue incorporada por primera vez en el ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 167 de 1941<sup>11</sup> (primer código contencioso administrativo), manteniendo una orientación desestimatoria hacia lo pedido.

### ***1.2.1 Actuación administrativa y procedimiento administrativo***

En el escenario en que surge el silencio administrativo, convergen de manera articulada y sucesiva otras instituciones del derecho público, tales como el derecho de petición, actuaciones administrativas, notificación, plazo, recursos de reposición y reconsideración, apelación, caducidad, acto ficto, revocatoria directa, nulidad y restablecimiento del derecho (en acción de lesividad), acción de cumplimiento, etc.).

Este tipo de acciones administrativas, promovidas circunstancialmente en el ámbito relacional entre el Estado y los particulares, tienen lugar en alguna de las dos etapas que comporta el procedimiento administrativo, al cual la Corte Constitucional ha definido como “el conjunto de actos independientes pero concatenados con miras a la obtención de un resultado final que es la decisión administrativa definitiva” (Sentencia C-640/02 – M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra). La primera es la actuación administrativa<sup>12</sup> y hace referencia a la etapa del procedimiento administrativo que precede al acto administrativo. La segunda corresponde a la interposición de los recursos de ley contra los susodichos actos; presupuesto previo de acceso a la jurisdicción para demandar los actos de carácter particular.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> El silencio administrativo negativo nace en Francia mediante el artículo 3 de la Ley de 17 de julio de 1900 (recuperado de: [file:///D:/DESCARGAS/Dialnet-LosOrigenesDelSilencioAdministrativoEnLaFormacionD-17384%20\(6\).pdf](file:///D:/DESCARGAS/Dialnet-LosOrigenesDelSilencioAdministrativoEnLaFormacionD-17384%20(6).pdf), 25-05-2023).

<sup>11</sup> La ley 167 de 1941 (art. 80), consagró de manera tácita un tipo de SAN, “Se entenderá agotada la vía gubernativa cuando, interpuestos algunos de los recursos señalados en los artículos anteriores [refiriéndose a los recursos de reposición y apelación, art. 77], se entienden negados, por haber transcurrido un plazo de cuatro meses sin que recaiga decisión resolutoria sobre ellos”.

<sup>12</sup> Confróntese art. 4° del CPACA. “Formas de iniciar las actuaciones administrativas”.

<sup>13</sup> Con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), el término “actuación administrativa” sustituyó la denominada “vía gubernativa” del derogado Decreto 01 de 1984, art. 135 (CCA).

Este engranaje jurídico constituye una garantía para el administrado, en la medida que posibilita la efectivización de los principios que enmarcan la función administrativa, idealmente, con la observancia de todas y cada una de las garantías constitucionales, de cuyo defecto se supe el instituto del silencio administrativo.

El actual régimen administrativo –Ley 1437 de 2011– guarda similitud con el derogado Decreto 01 de 1984, en tanto que distingue dos clases de silencio administrativo: el negativo (desestimatorio) y el positivo (estimatorio). Ambas modalidades presentan –de manera diversa– una solución jurídica al problema de la inactividad formal de la administración. Así, el primero –el negativo– constituye solo una herramienta de impugnación a la supuesta decisión desestimatoria; el segundo –el positivo– efectiviza el derecho material, sobre la base del reconocimiento de derechos preexistentes a partir de un acto presuntivo ficto cuyos efectos jurídicos son asimilables a los del acto administrativo expreso. Bajo estos presupuestos, su naturaleza jurídica dista en gran manera la una de la otra, teniendo –quizá– como único factor común, la falta de respuesta y su condicionante transcurso del tiempo, en atención al límite temporal que el legislador dispuso en los procedimientos, so pena de que ocurra la caducidad o perención.<sup>14</sup>

### ***1.2.2 El Silencio administrativo negativo, un mecanismo procesal***

En Colombia opera la regla general del silencio administrativo negativo –SAN–. Circunstancia bajo la cual la ley le otorga un carácter residual en el entendido de que los casos no dispuestos normativamente habrán de interpretarse como una negación de lo pedido. El SAN puede ser sustantivo (material), cuando su configuración provenga de una petición o procesal (adjetivo), cuando se origine en un recurso administrativo (Benavides, 2016 p. 233).

Esta ficción legal se reputa como un “acto” carente de contenido, el cual no satisface la obligación de dar respuesta, sino que tiene el único y exclusivo efecto de abrir las vías procesales como medio de impugnación de la supuesta negativa ficta. Contrario a la hipótesis del silencio positivo, la ocurrencia del silencio negativo no exime a la autoridad del deber de responder; y, en tal virtud, esta podrá emitir resolución expresa por fuera del plazo sin forzada vinculación

---

<sup>14</sup> "La caducidad es un fenómeno jurídico procesal de orden público, relacionado con el derecho de acción en determinados plazos fijados por una ley" Corte Constitucional, Sentencia SU-498 del 14 de septiembre de 2016, Magistrada sustanciadora: Gloria Stella Ortiz Delgado.

con el sentido del silencio. Salvo lo anterior, que el interesado haya interpuesto los recursos contra el acto presunto, o que, habiendo acudido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se haya notificado auto admisorio de la demanda<sup>15</sup> (art. 83, inciso 3° CPACA).

La técnica del silencio administrativo nació en el derecho francés, con la expedición del artículo 3° de la Ley del 17 de julio de 1900<sup>16</sup>, circunstancia por la cual, Muñoz Machado se refirió a dicha ley como el “acta de nacimiento del silencio administrativo” (2015, p. 143). Teniendo en cuenta que en sus orígenes al silencio administrativo se le atribuyó únicamente efecto desestimatorio de lo pedido, se evidencia que esta herramienta –todavía con tendencias autoritarias– inicialmente fue ideada con el fin de evitar que la falta de resolución de un asunto fuese impedimento para la interposición de los recursos contenciosos administrativos, en el entendido que dicha inactividad tendría indefectiblemente una connotación desestimatoria respecto de las solicitudes de los administrados.

Dicha condición de denegatoria tácita (SAN) no opera de manera automática, sino que debe ser denunciada por el particular, como presupuesto indispensable para la acción impugnatoria de la denegatoria presunta. En todo caso, es un derecho potestativo que podrá ejercer o no el administrado sin límite de tiempo, mientras no se surta un pronunciamiento expreso de la autoridad administrativa. Es decir que, vencido el plazo legal para resolver, el particular podrá optar entre esperar indefinidamente o impugnar la denegatoria ficta. Entre tanto, la autoridad mantiene el deber de resolver.<sup>17</sup>

En ese sentido, el Consejo de Estado sentenció que: “no es necesario pedir la nulidad del acto ficto producido por el silencio administrativo, precisamente porque no existe manifestación de la administración” tratándose solo de una ficción legal, cuyo objeto es dar por agotada la vía gubernativa para que con este presupuesto procesal se pueda acudir a la vía jurisdiccional. (Sentencia del 12 de junio de 1997, Expte.: 13902).

Doctrinariamente, el SAN también es considerado como una ficción meramente procesal a la cual se le atribuye el mismo régimen impugnatorio previsto por el legislador para los actos

---

<sup>15</sup> Al efecto, se referencian algunas sentencias de la Corte Constitucional, en cuyos fallos ha reiterado que el silencio negativo no satisface en modo alguno el núcleo esencial del derecho de petición y por tanto no exonera del deber de resolver de fondo. “Sentencias T-426 y T-481 de 1992; T-130; T-148, T-213, y T-214 de 1996, T-369 de 1997, C-304 de 1999” (Marín 2017, p. 742).

<sup>16</sup> *Article 3 de la loi du 17 juillet 1900*, Paris. Recuperado: <https://hal.science/hal-03349052/document>. 12-06-2023.

<sup>17</sup> “La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades” (art. 83, inc. 3° Ley 1437 2011).

administrativos expresos. Dicha herramienta fue ideada en favor del particular como mecanismo de acceso a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, al que la ley, sin embargo, no le otorga el carácter de acto, sino más bien de un no acto, dada la manifiesta ausencia de total actuación de parte de la administración (Muñoz Machado, 2015, p. 145).

El silencio negativo opera en todas las instancias del procedimiento administrativo. Así, de acuerdo con el principio general del derecho según el cual lo accesorio sigue la suerte de lo principal, si en primera instancia opera el silencio negativo, la apelación conserva la misma regla. Conforme a lo anterior, en el evento de que se recurra la denegatoria ficta y esta, a su vez, no se resuelva, se entenderá confirmada también en sentido negativo.

La doctrina mayoritaria coincide en afirmar que el SAN es una institución no equiparable a una respuesta expresa, pero bien puede decirse que es una ficción jurídica ideada por el legislador únicamente a efectos de activar las vías procesales en favor del administrado y, por sustracción de materia, no puede considerárselo como “acto” finalizador o concluyente de las actuaciones administrativas.

Marín, para referirse al silencio administrativo, evoca el artículo 14 de la Ley Estatutaria del derecho de petición –Ley 1755 de 2015– y afirma que es una institución que se configura por el solo transcurso del tiempo, pero en plazos diferentes de los establecidos para resolver según corresponda en el procedimiento administrativo, ejemplificando para el caso: tres meses para las peticiones iniciales y dos meses frente a los recursos (2017, p. 742). Tal aseveración encuentra sustento normativo en el CPACA, el cual establece como único requisito para la configuración del silencio administrativo negativo, que haya “transcurrido tres meses a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión”, término al final del cual, se presume que esta es negativa (art. 83). Existe, sin embargo, una excepción para los casos en que la ley señale un término superior tres meses, en cuyo caso el silencio administrativo se producirá al cabo de un mes contado a partir de la fecha en que debió adoptarse la decisión (art. 83, inc. 2°).

### ***1.2.3 Silencio administrativo positivo (SAP)***

La implementación de la técnica del silencio positivo representó un avance innovador de gran importancia en la función administrativa de cara al régimen negativo imperante en la época, que

—según quedó expresado en el título anterior— en sus inicios, el silencio administrativo tenía siempre carácter desestimatorio.

Esta institución se erige sobre el reconocimiento de derechos subjetivos (preexistentes) al particular y, al igual que el SAN, se configura a partir del vencimiento del plazo legal para resolver, empero con la particularidad de que la ley le confiere —de manera automática— el otorgamiento de lo pedido, circunstancia por la cual, la administración silente pierde competencia para resolver; en consecuencia, esta deberá atenerse a la decisión ficta<sup>18</sup>.

El SAP carece de una definición legal. La disposición general —CPACA— se limitó a determinar su carácter excepcional, circunscribiendo su procedencia a los casos taxativamente dispuestos en “leyes especiales”.<sup>19</sup> Estas, según la Corte Constitucional, constituyen un tipo normativo cuyo texto está orientado a reglamentar la implementación de otras leyes (generales) que tratan temas específicos (Sentencia C-421/2012, M.P. Mauricio Gonzalez Cuervo).

Se infiere, entonces, de la voluntad del legislador que el silencio de la administración en —ciertos casos— equivale a una decisión positiva<sup>20</sup>. Este fenómeno es conocido por la doctrina como decisiones fictas o presuntas (Santofimio, 2017, p. 440). Técnicamente, para efectos legales, son equiparables a un acto expreso con todos sus efectos y consecuencias.

En Colombia existen tantas leyes especiales sobre silencio administrativo positivo como materias reguladas por dicho régimen. Estas disposiciones, *per se*, no son autónomas, sino que son agregados normativos, impresos en ciertas leyes (ordinarias) a las que están sujetas a manera de cláusula sancionatoria con el fin de precaver la indeseable inactividad administrativa frente al deber de respuesta. En tal virtud, la consagración normativa expresa que le otorga efectos positivos al silencio de la administración constituye el primer presupuesto para la configuración de esta herramienta jurídica.

En otras palabras, el SAP nace a la vida jurídica por ministerio de una ley (especial) previa que así lo consagre, la cual tiene la virtud de automatizar una decisión estimatoria en

---

<sup>18</sup>“La configuración del silencio positivo, genera un acto presunto que tiene que ser respetado por la Administración. En otras palabras, una vez se ha producido el silencio positivo, la Administración pierde competencia para decidir la petición o recurso respectivos”. Consejo de Estado -Sección cuarta, Sentencia 0219 de 2018, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto

<sup>19</sup> “El vocablo [ley especial] designa una norma que extrae de otra una institución, situación o supuesto de hecho y lo provee de una regulación heterogénea o distinta. La tendencia de este tipo de ley es la concreción o singularización, de modo que representa una excepción a la norma de alcance general”. (recuperado de: <https://www.jurisprudencia.gob.sv>, 04-06-2023)

<sup>20</sup>“Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva (art. 84 CPACA).

favor del particular respecto de lo pedido en un caso concreto sobre el cual el legislador ha normado previamente en desarrollo del mandato de reserva de ley<sup>21</sup>.

Por otro lado, dada su naturaleza jurídica, el SAP está sometido a unos precisos requerimientos que condicionan su existencia en el ordenamiento jurídico, así lo señaló el Consejo de Estado (sección cuarta) en armonía con el artículo 83 del CPACA (Sentencia 73001233300020140021901 (21805) del 25 de abril de 2018, C.P. Stella Jeannette Carvajal).

1° Que la ley consagre un plazo dentro del cual la autoridad administrativa deba resolver la petición;

2° Que exista norma que contemple de manera expresa que el incumplimiento del plazo tiene efectos de silencio positivo

3° Falta de respuesta por parte de la administración dentro del plazo legal”. Añade además que, el plazo legal comprende no solo el deber de emitir la decisión, sino también el de notificar en debida forma.

De acuerdo con las anteriores apreciaciones, el SAP representa, en términos generales, una entidad de difícil aprehensión, dada su naturaleza compleja e imprecisa delimitación conceptual. De ahí que se lo considere un tema poco pacífico, el cual suscita encontradas posturas en torno a su discusión. Con todo, se propone, a continuación, una aproximación conceptual a partir de cuatro dimensiones:

–Uno. Como ficción legal: es una creación jurídica que deviene del imaginario del legislador, de la misma manera que el Código Civil de Andrés Bello le otorga existencia y capacidad a la persona jurídica como ente inmaterial y etéreo para que cumpla ciertos fines prácticos en algunos casos especiales, orientados a resolver jurídicamente y de manera sencilla una serie de situaciones (art. 633 del Código Civil).

–Dos. Como presunción legal: se asimila a la forma en que la ley civil da por sentado (presunción) un hecho que se deduce de ciertos antecedentes o circunstancias conocidas (art. 66 C.C.). En este caso, una petición o recurso y su consecuente falta de respuesta. Opera por ministerio de la ley y en consecuencia admite prueba en contrario (revocatoria directa, acción de nulidad y restablecimiento del derecho) en acción de lesividad). En algunos casos, está condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos que deben probarse mediante acto notarial.

---

<sup>21</sup> El órgano legislativo por mandato constitucional de reserva de ley del artículo 23 superior, y en el libre ejercicio de configuración legislativa, ha entrado a regular de manera separada aquellas materias dentro de las cuales medie como eje determinante la protección de derechos fundamentales entre otros, el derecho de petición y el debido proceso (Sentencia C-309 de 2002, Corte Constitucional, M.P. Jaime Córdoba Triviño).

–Tres. Constituye una garantía para el administrado, en el entendido de que permite efectivizar, entre otros, los principios de economía, celeridad y eficacia que rigen la función administrativa, como derecho de defensa de los administrados (cfr. Sentencia C–875 de 2011–Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). Aunado a lo anterior, bajo el principio orientador de definición de las actuaciones administrativas estas deben tener culminación y no permanecer sin resolverse indefinidamente en el tiempo (art. 3° CPACA). En ese sentido, ya el constituyente de manera temprana consagraba en la norma superior “el derecho de obtener pronta respuesta” (art. 23 C.P.).

–Cuatro. En su aspecto positivo (sustancial) el SAP constituye una sanción a la administración morosa, pues al perder competencia para decidir, automáticamente –por ministerio de la ley– se le concede efectos positivos a la petición del recurrente (art. 52 CPACA).

### **1.3 SÍNTESIS**

En este capítulo se presentó la institución del SAP. Lo primero que se hizo fue una distinción con la regla general en el sistema jurídico interno, el SAN. Luego, se propuso una caracterización de los elementos que tiene el silencio positivo. Ahora bien, todos estos elementos no permiten saber si hay una “regla” para el normativizador que permita que guíe su actividad creadora. Está medianamente claro que sí hay un deber para el legislador de proteger los intereses de los administrados por medio de la creación de la institución del silencio administrativo, mas no dice nada sobre su carácter desestimatorio o estimatorio (negativo o positivo). De acuerdo con lo expuesto en el capítulo, existe una regla general, el silencio administrativo negativo, pero no está claro cuándo debería existir a esa norma especial.

En el siguiente capítulo se hace el rastreo de los materiales jurídicos actuales en el sistema jurídico colombiano, con el fin de mostrar cada uno de los SAP que existen, para ver si es posible, a través de un método inductivo hacer alguna generalización a partir de las características de los SAP que se hallaron.

## **CAPÍTULO II. LOS SILENCIOS ADMINISTRATIVOS POSITIVOS EN LAS DISPOSICIONES ESPECIALES**

En estos capítulos se analizaron algunas tipologías de silencio administrativo positivo (SAP), tanto en su aspecto sustancial como procesal –que según quedó definido en el primer capítulo, se originan en el ejercicio del derecho de petición; y en los recursos administrativos, respectivamente–. Bajo tales consideraciones, se examinó el derecho de petición como parte inescindible del SAP, en extensión del artículo 23 C.P., mediante el análisis de la naturaleza jurídica y elementos estructurales de cada silencio, en correlación con el derecho de petición como mecanismo introductorio y generador del silencio administrativo.

En ese contexto, la creación de las normas reguladoras de los SAP responde, en parte, a la esquemática de Estado de Derecho, primero en el tiempo, y mutado progresivamente al concepto actual de Estado constitucional de derecho, cuyo principio sustentador es el sometimiento del Estado a las leyes promulgadas (Marín, 2008, p. 9). A partir de este hecho histórico, representativo de las democracias liberales del siglo XIX y principios del siglo XX, fueron consolidándose una serie de derechos-principios en la naciente administración pública, destacando –por ser de nuestro interés inmediato– el derecho de petición, como medio de acceso al órgano estatal y en últimas consolidador de los SAP. Establecido oficialmente en nuestro ordenamiento, por la Ley 58 de 1982 (art. 2º), reformatoria del entonces “Código Contencioso Administrativo”, que, dicho sea de paso, no tuvo antecedente en la Constitución de 1886, pese a haber sido promulgada durante la vigencia de ese canon constitucional.

En línea con el pensamiento de Guaita (citado por García-Trevijano Garnica, 1990, p. 96), la técnica del silencio administrativo constituye una conquista “ya irrenunciable y necesaria”. Dicha tesis ha sido refrendada por la Corte Constitucional, y así se desprende de sus fallos, en los cuales ha categorizado dicha técnica como un claro desarrollo de principios que rigen la función administrativa, tales como la celeridad y la eficacia (Sentencia C-875 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

En consonancia con el postulado legal de previsión normativa –sobre el cual se edifica la doctrina del SAP– uno de los requisitos legales para su configuración es estar consagrado en

una ley especial<sup>22</sup>, conforme a lo cual la norma general hace una remisión normativa. Bajo este presupuesto, y para los fines de esta investigación, presentamos a continuación una matriz general (tabla 1) con la ficha técnica de cada silencio administrativo positivo.

En este diseño de cuatro columnas destacamos cuatro aspectos básicos que responden, en primer lugar, a la denominación de la ley general (ordinaria) sujeta a SAP (ej. Ley 142 de 1994); en segundo lugar, al tema regulado en dicha ley (ej. Régimen de los servicios públicos domiciliarios); en tercer lugar, al bien jurídicamente protegido (ej. PQR relacionados con la prestación del servicio); y, en cuarto lugar, al plazo que tiene la autoridad (ej. quince días hábiles).

*Tabla 1: Ficha técnica de los silencios administrativos positivos en la legislación colombiana*

<b>Disposición normativa</b>	<b>Tema General</b>	<b>Subtema</b>	<b>Plazo</b>
Ley 57 de 1985 (arts. 12 y 25) / Constitución Política de 1991 (art. 74)  Ley 1755 de 2015 (art.14, num 1°)	“Derecho de acceso a documentos públicos”  “Derecho de petición en las distintas modalidades”	“Expedición de copias de documentos públicos”	Diez días hábiles
Ley 624 de 1989 (art. 734)	“Estatuto Tributario”	“Recursos de reposición o reconsideración contra liquidaciones o imposición de sanciones”	Un año
Ley 80 de 1993 (art. 25.16)11	“Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”	“Peticiones durante la ejecución del contrato sobre asuntos que requieran definirse en relación con la	Tres meses

<sup>22</sup> “ARTÍCULO 84. SILENCIO POSITIVO. Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva”.

		actividad contractual”	
Ley 142 de 1994 (art. 158, subrogado x art. 123 Dcto. 2150 de 1995)	“Régimen de los servicios públicos domiciliarios”	“Peticiónes, quejas y recursos relacionados con la prestación del servicio o ejecución del contrato contra la empresa prestadora”	Quince días hábiles
ley 160 de 1994 (art. 32, par. 2°); (art. 39, inc. 4°) **Decreto 2363 de 2015	“Ley de formalización de la propiedad rural”	Derecho de preferencia en la opción de compra/Autorización UAF	Dos meses
Ley 685 de 2001 (arts. 108, 116) *Tres silencios	“Código de Minas”	“Renuncia a la concesión/Autorización temporal/Plan de Trabajos y Obras”	Antes del vencimiento del periodo/3 meses
Ley 1188 de 2008 (art. 3°, inc. 2°)	“Registro calificado de programas de educación superior –Min Educación”	Otorgamiento o no de registro solicitado por la IES	Seis meses
Ley 1333 de 2009 *(art. 52 Ley 1437/2011)	“Procedimiento sancionatorio ambiental”	“Recursos contra actos sancionatorios por infracción ambiental”	Un año
Ley 1341 de 2009 (art. 54)	“Información y organización de Tecnologías de la Información y Comunicaciones TIC”	“Recursos de reposición y apelación contra actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación realizados por el proveedor de servicios”	Quince días

Decreto 1469 de 2010 (art. 34)	“Licencias urbanísticas”	“Expedición de licencias de construcción y modificación”	Cuarenta y cinco días
Ley 1437 de 2011 (art. 52)	“Caducidad de la facultad” sancionatoria	Recursos contra actos sancionatorios	Un año
Ley 1438 de 2011 (ad. art. 130B por el art. 4° de la Ley 1949 de 2019)	“Caducidad de la facultad sancionatoria – Supersalud”	“Recursos contra actos sancionatorios por infracciones administrativas”	Un año
Ley 1480 de 2011 (art. 79) – Modifica Ley 1369/2009 (art. 32)	“Estatuto del Consumidor”	“Trámite de PQR’s [sic], y solicitudes de indemnizaciones” (Operadores postales)	Quince días
Ley 1551 de 2012 art. 48, inc. 2)	“Modernización – organización y funcionamiento de los municipios”	“Cesión a título gratuito de terrenos, de la Nación a los Municipios”	Tres meses
Ley 2108 de 2021 – esencial y universal (modifica Ley 1341/2009) Ley 1753 de 2015 PND	“Ley de internet	Acceso a Internet como uno de carácter esencial	Un mes

Esta impresión panorámica de los diferentes tipos de silencios muestra de forma ágil y visual el conjunto de normas especiales que regulan dicha institución. Constituye, pues, el preámbulo a la subsiguiente presentación del producto investigativo obtenido, denominado “Catálogo de los silencios administrativos positivos en las disposiciones especiales”. En dicho registro examinamos de manera sistemática cada tipo, a partir de cuatro ejes principales sobre los cuales se fundamenta su estructura: fuente normativa, materia que regula, sujetos intervinientes –por activa y pasiva– y el procedimiento, el cual determina, en últimas, la clase a la que pertenece, de acuerdo a la clasificación doctrinal (sustancial o procesal). Se señala,

además, una que otra característica particular que juzgásemos importante, con miras a establecer posibles patrones de tipo, jurídico, político o social, que dé pistas acerca de la dinámica empleada en su configuración normativa.

Al hilo de lo anterior, presentamos una recopilación de los SAP, cuya propuesta de análisis gira en torno de cuatro ejes temáticos en función de su estructura: fuente formal, materia que regula; sujetos intervinientes (activo/pasivo); y procedimiento según su clasificación.

## 2.1 SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO/ SOLICITUD DE COPIAS

Tabla 2: Estructura jurídica del SAP en la solicitud de documentos públicos

Fuente formal		-Ley 57 de 1985 (arts. 12 y 25) -Constitución Política (arts.23 y 74) -Ley 1755 de 2015 (art. 14, num. 1°)
Materia		Solicitud de copias de documentos públicos
Sujetos	activo	Cualquier persona
	pasivo	Cualquier autoridad competente
Procedimiento		Derecho de Petición
Clasificación		Sustantivo o material

El derecho de petición hace parte de la dinámica funcional del Estado, y en tal virtud se encuentra inmerso en el ordenamiento jurídico, de modo que constituye un eje transversal de las diferentes disposiciones legales, las cuales dictaminan en su articulado, la protección frente a la ocurrencia del silencio administrativo. Bajo esta hipótesis, cada norma establece expresamente bajo qué términos y condiciones se configura el SAP.

La naturaleza compleja del derecho de petición determina su expresividad a través de diversas categorías jurídicas. Una de ellas es la de derecho fundamental, cuyo atributo exige su reglamentación a través de una ley estatutaria<sup>23</sup>. En ese sentido, las peticiones –en sentido amplio– constituyen un mecanismo de inicio de los procedimientos administrativos, en tanto

<sup>23</sup> Ley 1755 de 2015 Estatutaria de Derecho de Petición, por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye el título I, capítulos I, II y III, art. 13 a 33 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

llevan implícito el deber de respuesta. Desde esta dimensión (coercitiva), el SAP verifica su operatividad a partir de su consagración normativa, atendiendo a unos presupuestos de estructura básica, determinada por los sujetos legitimados en la causa (por activa y por pasiva), en el entendido de que dichas acciones, exigen –en la mayoría de los casos– la intervención de sujetos calificados.

Con la implementación del derecho de petición se introdujo la figura del silencio administrativo positivo en Colombia mediante la Ley 57 de 1985<sup>24</sup>. Esta disposición, en armonía con el Decreto 01 de 1984 –CCA–, previó, aunque no de manera explícita, un caso de SAP en relación con el derecho de acceso a los documentos públicos, cuyo tenor literal consagraba: “fenecido el término máximo de 10 días, sin que se haya dado respuesta, la solicitud se entenderá aceptada”. La autoridad competente (que a efectos de determinar el sujeto pasivo en este vínculo relacional) podrá ser cualquiera en función de su competencia, y quedará conminada a entregar los documentos en un plazo de tres días.

Esta modalidad de acceso a los documentos públicos ha sido reglamentada a través de varias disposiciones legales conforme ha evolucionado el sistema normativo, conserva sin embargo, su estructura jurídica. En el régimen constitucional actual, por ejemplo, este derecho fue desagregado del (genérico) derecho de petición (art. 23), y pasó a ser una modalidad autónoma de acceso a la información<sup>25</sup>, cuyo fin exclusivo es la obtención de documentos<sup>26</sup>. Por su parte, la Ley 1755 de 2015, estatutaria del derecho de petición, hizo una reproducción de la precitada Ley 57 de 1985, para regular, entre otros, el derecho de acceso a la información.

El ejercicio de este derecho podría pensarse –en principio– que no requiere la intervención de un sujeto activo determinado, de modo que cualquier persona podría eventualmente ser titular. Sin embargo, por disposición expresa de la Constitución y la ley, ciertos documentos tienen carácter de reservado y, en tal virtud, las respuestas a este tipo de

---

<sup>24</sup> “Artículo 25º.- Las peticiones a que se refiere el artículo 12 de la presente ley [Acceso a los documentos], deberán resolverse por las autoridades correspondientes en un término máximo de diez (10) días.

Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada. En consecuencia, el correspondiente documento será entregado dentro de los (3) días inmediatamente siguientes. El funcionario renuente será sancionado con la pérdida del empleo”.

<sup>25</sup> “Artículo 74 C.P.” Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.

El secreto profesional es inviolable”.

<sup>26</sup> “Cfr. Ley 1712 de 2014: Derecho de acceso a la información pública, procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y excepciones a la publicidad de información.”

Ley 1755 de 2015 (arts. 24 y 25)

peticiones no siempre implicarán el otorgamiento de lo pedido. Al efecto, la Ley 1755 de 2015 –LEDP– contempla ciertas excepciones<sup>27</sup>, cuya cautela está reservada al titular de la información<sup>28</sup>. Bajo dicho presupuesto, su ejercicio demanda la intervención de un sujeto activo calificado, según se enuncia en dicho precepto normativo. En consecuencia, el derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto y encuentra su límite en otras normas de carácter restrictivo en procura de salvaguardar el orden nacional.

El derecho de petición –en sentido amplio– y su correlativo deber de respuesta están subordinados a la diligencia y celeridad de la administración, quien, en tal virtud, adquiere la calidad de sujeto obligado (sujeto pasivo). De este modo, el plazo para resolver constituye un factor determinante en la configuración del silencio administrativo y, según la pretensión, podrá variar de una petición a otra. En términos generales, radicada la solicitud la autoridad administrativa cuenta con un plazo de quince a partir de su recepción, salvo que exista norma especial (véase Ley 1755 de 2015 LEDP, art. 14). De cualquier modo, si en ese lapso la autoridad no responde, se entenderá aceptada la solicitud, ya no podrá negarse la entrega de dichos documentos dentro de los tres días siguientes.

Finalmente, este SAP se clasifica en la categoría de los sustanciales (materiales), en el entendido que el procedimiento que lo origina es una petición.

## 2.2 SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN IMPUESTOS DE ADUANAS

Tabla 3: Estructura jurídica del SAP en materia tributaria

Fuente formal	“Ley 624 de 1989 (art. 734)”
---------------	------------------------------

<sup>27</sup> 3. “[...] Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica.

[...]

5. Los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008.

6. Los protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos.

7. Los amparados por el secreto profesional.

[...]

<sup>28</sup> “PARÁGRAFO Ley 1755 de 2015 **CONDICIONALMENTE** exequible> Para efecto de la solicitud de información de carácter reservado, enunciada en los numerales 3, 5, 6 y 7 solo podrá ser solicitada por el titular de la información, por sus apoderados o por personas autorizadas con facultad expresa para acceder a esa información”.

Materia	“Liquidación de impuestos/Imposición de sanciones”	
Sujeto	Activo	El contribuyente
	Pasivo	Administración de impuestos -DIAN
Procedimiento	Recurso de Reconsideración/Reposición	
Clasificación	Procesal o adjetivo	

En materia tributaria, el legislador circunscribió la ocurrencia del SAP en favor del contribuyente (sujeto activo calificado) a los recursos de reconsideración o reposición contra los actos que versen sobre liquidaciones, o que se refieran a la imposición de sanciones. Esta modalidad de recurso administrativo, como medio de inicio del procedimiento, nos advierte estar ante la presencia de un SAP de tipo procesal o adjetivo, cuyo efecto jurídico es la aceptación de las pretensiones y fundamentos de derecho esgrimidos por el recurrente en virtud del acto presuntivo ficto surgido de la falta de resolución.

El término señalado para resolver dichos recursos es de un año contado a partir de su interposición (art. 732 E.T.). De modo que, si la administración –DIAN– no resuelve dentro de la oportunidad legal, el “recurso se entenderá resuelto a favor del recurrente” y así lo declarará la administración, bien de manera oficiosa o petición de parte. (Art. 734 E.T.). Nótese que esta disposición normativa, salvo el título, no hace referencia explícita a la expresión “silencio positivo” como si lo hacen otras disposiciones. En ella se enuncia el supuesto de hecho (falta de respuesta), seguido de la consecuencia jurídica (SAP), cuya fórmula silogística denota el surgimiento del acto presunto fundamentado en el mandato legal –art. 734 E.T.– (nexo causal) resuelto en favor del contribuyente. Otra característica por destacar de este SAP es la exigencia de sujeto activo calificado, lo que significa que la acción está radicada exclusivamente en cabeza de los contribuyentes, quienes –por expresa disposición del artículo 2° *ibidem*– son los responsables directos del pago del tributo, es decir los “sujetos respecto de quienes se realiza el hecho generador de la obligación sustancial”. Este tipo de silencio es de tipo procesal (adjetivo) en virtud de que la acción promovida es un recurso.

### **2.3 SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL**

Tabla 4: Estructura jurídica del SAP en la Contratación estatal

Fuente formal		“Ley 80/1993 (art. 25.16) Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”
Materia		“Solicitudes presentadas en el curso de la ejecución del contrato”
Sujeto	Activo	Contratista
	Pasivo	Entidad estatal contratante
Procedimiento		Petición
Clasificación		Sustantivo o material

El régimen de la contratación estatal establece el silencio administrativo positivo como una prerrogativa exclusiva del contratista, lo que nos indica la intervención de un sujeto activo calificado. De tal suerte que sus efectos jurídicos no pueden extenderse a peticiones de terceros ajenos al vínculo contractual –fuente de derechos y obligaciones– celebrado entre el contratista.

El numeral 16 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 –Estatuto General de la Contratación– dispone que: “en las solicitudes presentadas en el curso de la ejecución del contrato, si la entidad estatal contratante (sujeto pasivo), no se pronuncia al término de tres meses, se entenderá que la decisión es favorable a las pretensiones del solicitante”, y opera el SAP. El Consejo de Estado advierte que, en materia de contratación, dado el carácter solemne que reviste el contrato estatal, el SAP tiene ciertas particularidades respecto de otras disposiciones. Sobre los requisitos para su configuración, señala el alto tribunal, que –además del mero transcurso del tiempo– el silencio positivo está supeditado al estricto cumplimiento de cinco presupuestos:

- 1) La solicitud debe presentarse durante la ejecución del contrato;
  - 2) El peticionario, con su solicitud, debe aportar las pruebas necesarias que permitan deducir la obligación que se está reclamando;
  - 3) No puede utilizarse esta figura para entender resueltas o definidas etapas contractuales que tienen un procedimiento especial en el estatuto contractual;
  - 4) La petición debe referirse a un derecho constitutivo del contratista, preexistente a la solicitud y que requiera sólo la formalidad o declaración del contratante público. Esto, por cuanto el silencio administrativo positivo no puede constituirse sobre situaciones y relaciones jurídicas inexistentes;
  - 5) Lo pedido debe referirse a asuntos que requieran definirse en relación con la actividad contractual del contratista y no del contratante.
- (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 05001233100020030025501

(49915). Como se aprecia, este tipo de SAP, cuya petición exige un procedimiento estrictamente reglado, es de tipo sustantivo o material).

## 2.4 SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Tabla 5: Estructura jurídica del SAP en los Servicios públicos domiciliarios

Fuente formal		“Ley 142 de 1994 Ley de servicios públicos domiciliarios” (art. 158) Subrogado x Ley 2150 de 1995, art. 123)
Materia		“Reclamaciones de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible”
Sujeto	Activo	Usuario y/o Suscriptor
	Pasivo	Entidad prestadora de servicio vigilada por la SSPD
Procedimiento		Peticiones, quejas, o recursos
Clasificación		Mixto: sustantivo/procesal

Ley 142 de 1994 regula la prestación de los servicios públicos, cuyo ámbito de aplicación comprende los servicios públicos domiciliarios de: “(i) acueducto, (ii) alcantarillado, (iii) aseo, (iv) energía eléctrica y, (v) distribución de gas combustible.”<sup>29</sup> De conformidad con el artículo 365 superior, “[...] es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional [...]”. La naturaleza jurídica de estos servicios ha sido muy discutida doctrinaria y jurisprudencialmente. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que la prestación de los servicios públicos –en la función pública moderna– en especial los domiciliarios, no se realiza en el ejercicio de la función administrativa, en el entendido de que su gestión ya no es exclusiva del Estado, sino que en ella participan también los particulares. La resolución de recursos, sin embargo, se rige por el derecho público. De modo que las empresas de servicios públicos domiciliarios solo ejercen función administrativa cuando tramitan vía gubernativa –hoy, procedimiento administrativo– (Sentencia C-037 de 2003, Corte Constitucional, M.P. Alvaro Tafur Galvis).

Los sujetos intervinientes en la órbita prestacional de los SPD se identifican a partir de

<sup>29</sup> Los servicios de telefonía, anteriormente regulados en esta disposición, pasaron a ser del resorte exclusivo de la “Ley 1341 de 2009 –de Tecnologías de la información y Telecomunicaciones TIC–”, como se verá en esta sección.

la formación del “contrato de condiciones uniformes”<sup>30</sup> entre la empresa prestadora y el suscriptor de dicho servicio. De ahí la importancia de conocer y diferenciar los términos “usuario” y “suscriptor”, señalados en la Ley 142 de 1994. El primero –usuario– se refiere de manera genérica a la “persona –natural o jurídica– que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble, o bien como receptor directo del servicio, denominado también consumidor” (art. 14.33); mientras que el segundo –suscriptor– “es la persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato de condiciones uniformes de servicios públicos” (art. 14.31) Dicha precisión, tiene relevancia, en la medida de poder establecer que ambos sujetos están legitimados para formular peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos (art. 152 y 158 *ibid.*). De lo anterior, se advierte un carácter restrictivo en el ejercicio de dichas acciones, en tanto que están reservadas solo a los usuarios y/o suscriptores, en cuyo vínculo relacional identificaremos como sujetos activos (calificados), contrario, a lo que sucede en otro tipo de peticiones, *v. gr.* art. 23 y 74 C.P., donde el titular puede ser cualquier persona. Esta modalidad de derecho de petición exige como titular de la acción un sujeto activo calificado (Marín, 2010, p. 236).

Hechas las anteriores precisiones, se tiene que el silencio administrativo positivo en materia de SPD opera únicamente en los asuntos que afecten la ejecución del contrato de condiciones uniformes, o la prestación del servicio, tales como su “negativa”, “suspensión”, “terminación”, “corte” y “facturación”, quedando excluidos temas societarios del prestador, relaciones laborales y cualquier otro vínculo contractual diferente al contrato de condiciones uniformes (art. 154 *ibid.*). En ese contexto, las entidades o personas vigiladas por la Superintendencia de Servicios Públicos, las prestadoras de los servicios públicos domiciliarios quienes adquieren la denominación de sujeto pasivo, es decir, ellas están obligadas a resolver las peticiones<sup>31</sup> presentadas por los suscriptores o los usuarios en virtud de la ejecución del contrato de servicios públicos, dentro de los quince días hábiles siguientes a su radicación so pena de que opere el silencio positivo (art. 123 Decreto L. 2150 de 1995).<sup>32</sup> Finalmente, este

---

<sup>30</sup> “La Ley 142 de 1994 (art. 128), definió el contrato de condiciones uniformes como: “un contrato uniforme, consensual, en virtud del cual una empresa de servicios públicos los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a [sic] estipulaciones que han sido definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados”.

<sup>31</sup> La expresión genérica de "petición" comprende “las peticiones de interés particular, así como las quejas y los recursos que interponga un suscriptor o usuario” (parágrafo art. 123 D. Ley 2150/95).

<sup>32</sup> Esta disposición subrogó el artículo 158 de la Ley 142 de 1994 -Ley de SPD.

SAP puede clasificarse como sustantivo, o como procesal, según corresponda al tipo de procedimiento empleado para inicio del procedimiento, esto es, peticiones, quejas y recursos.

## 2.5 SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN LA LEY DE TIERRAS

Tabla 6: Estructura jurídica del SAP en la Ley de Tierras

Fuente formal		“ley 160 de 1994 (art. 32, par. 2º/ art. 39 inciso 2º) **Decreto 2363 de 2015
Materia		Plazo para ejercer la opción de adquisición/Autorización UAF
Sujeto	Activo	Entidad financiera/El particular
	Pasivo	Agencia Nacional de Tierras –ANT–
Procedimiento		Petición
Clasificación		Sustantivo/material

Las políticas en materia de desarrollo agrario en Colombia han tenido un amplio desarrollo normativo a través del cual se han creado, modificado y/o suprimido las entidades encargadas de ejecutar en nombre el Estado, las políticas de ordenamiento de la propiedad rural para la realización de ciertos fines de interés social y utilidad pública de cara a la función social que cumple la propiedad<sup>33</sup>.

Es así como a través de la Ley 160 de 1994 se adoptaron algunas políticas tendientes a reglamentar la tenencia y adquisición de predios de propiedad privada en el sector rural, en las cuales se privilegia al Estado, en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras –ANT– (antes, INCODER)<sup>34</sup>, para su conservación y adquisición por la vía de negociación directa. Se establece al mismo tiempo ciertas garantías protectoras de los intereses del particular, de modo que dos aspectos de la materia se encuentran regulados bajo el régimen del SAP, tal como veremos en esta sección.

<sup>33</sup> “La propiedad cumple una función social; y el Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad” (art. 58, inc. 2º Y 3º C.P.).

<sup>34</sup> En la redacción de la ley 160 de 1994, (aún vigente), la entidad para los asuntos de tierras era el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. –INCORA–, entidad suprimida y reemplazada por el INCODER, mediante Decreto 1292 de 2003, quien a su vez fue reemplazada por la Agencia Nacional de Tierras –ANT– (Cfr. los Decretos 2365; y 2363 de 2015”. Recuperado de: [www.suin-juriscol.gov.co](http://www.suin-juriscol.gov.co) 06-06-2023  
“Ley 160 de 1994 (art. 32, par. 1º)

La Agencia Nacional de Tierras –ANT– (antes, INCODER)<sup>35</sup> es la entidad designada por el gobierno nacional para desarrollar y ejecutar las políticas gubernamentales sobre el ordenamiento social de la propiedad rural en Colombia (art. 2° *ibid.*). Siguiendo la estructura de análisis propuesta para este catálogo, dicha autoridad asume el rol de sujeto pasivo. En este vínculo relacional del Estado con los particulares, esta entidad es la encargada de otorgar las autorizaciones en las negociaciones de algunos predios que por su condición así lo requieran.

### ***1.5.1 Opción de adquisición de bienes rurales –ANT–***

De acuerdo con lo manifestado en líneas precedentes, las entidades financieras –que, en este vínculo negocial fungen como sujeto activo (calificado)– están llamadas a dar la primera opción de compra a la ANT (antes, INCODER) de aquellos predios rurales adquiridos a título de dación en pago (por liquidación de créditos hipotecarios, o mediante sentencia judicial).

En consecuencia, la ANT (antes, INCODER), se obliga –en calidad de sujeto pasivo– a ejercer la opción de adquisición del predio dentro de los dos meses siguientes a la radicación de la oferta. Si vencido dicho término esta no ha emitido pronunciamiento alguno, operará el SAP<sup>36</sup> en favor de la entidad financiera; en virtud de lo cual podrá esta continuar con el proceso de enajenación. A efectos legales, la falta de pronunciamiento expreso por parte de la ANT será entendido como la no aceptación de la oferta, lo que a su vez constituye tácitamente la “autorización” o acción liberatoria al oferente. Dicha autorización podrá acreditarse con la constancia de recepción, junto a la declaración jurada ante notario, por parte del representante financiero, de no haber sido notificado de decisión alguna. Lo anterior, a efectos de cumplir el requisito legal que exige su protocolización para el otorgamiento y registro del acto escriturario de transferencia de dominio. Este SAP es de tipo sustantivo, en razón a que su procedimiento se origina en una petición.

### ***2.5.2 Autorización de enajenación de unidades agrícolas familiares –UAF–***

---

<sup>35</sup>“La ANT, fue creada por el Decreto 2363 de 2015, art. 2°)

<sup>36</sup> “Ley 160 de 1994 (art. 32, par. 1°)

Dentro de la misma fuente normativa, se encuentra otro procedimiento formalizado en el cual opera el régimen del SAP. Se trata de la enajenación de cierto tipo de predios, catalogados como Unidad Agrícola Familiar –UAF–<sup>37</sup>. Al haber adquiridos predios por adjudicación del INCORA<sup>38</sup>, la ley le impone al adjudicatario (titular del bien) la obligación de solicitar autorización a la Agencia Nacional de Tierras –ANT– para enajenar, gravar o arrendar dicha Unidad Agrícola Familiar. La ANT– se obliga a expedir la correspondiente autorización en un término de tres meses, al final del cual, si no se ha pronunciado, se entenderá aprobada la autorización, y en consecuencia operará el SAP<sup>39</sup> en favor del adjudicatario (peticionario), quién, para los fines de este análisis, tendrá la calidad de sujeto activo (calificado). Este tipo de silencio, al igual que el anterior, exige como elemento probatorio la protocolización de la solicitud de autorización elevada a la ANT (hoy), junto con la declaración juramentada del adjudicatario, de no haber sido notificado de ninguna decisión dentro del término previsto. Este SAP, es de categoría sustantiva, al tener como mecanismo de inicio al procedimiento una petición.

## 2.6 SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN EL DERECHO MINERO

Tabla 7: Estructura jurídica del SAP en el Derecho Minero

Fuente formal		“Ley 685 de 2001 (arts. 108, 116 y 284) Código de Minas”
Materia		“Renuncia a la concesión/Autorización temporal/aprobación del programa de trabajos de obras –PTO”
Sujeto	Activo	Concesionario (Contratista)
	Pasivo	Agencia Nacional de Minería
Procedimiento		Petición
Clasificación		Sustancial

<sup>37</sup> “Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio” (ley 160 art. 38, inc. 2°).

<sup>38</sup> En la redacción de esta norma, (aún vigente), la entidad rectora para los asuntos de tierras era el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. –INCORA–, entidad suprimida y reemplazada por el INCODER, mediante Decreto 1292 de 2003, quien a su vez fue reemplazada por la Agencia Nacional de Tierras –ANT– (Cfr. los Decretos 2365; y 2363 de 2015. Recuperado de: [www.suin-juriscol.gov.co](http://www.suin-juriscol.gov.co) 06-06-2023

<sup>39</sup> “Ley 160 de 1994 (art. 39, inciso 4°)”

La actividad minera en Colombia se desarrolla a partir de reglas y principios superiores<sup>40</sup>. En función de lo cual el Código de Minas –Ley 685 de 2001– se encarga de regular la explotación de los recursos minerales yacientes en el suelo y subsuelo. Lo anterior se fundamenta en la reserva de dominio y potestad dispositiva que ejerce el Estado sobre el material mineralógico yacente en el territorio nacional, sin consideración a quién ostente la titularidad del bien<sup>41</sup>.

La minería en Colombia está catalogada de utilidad pública e interés social<sup>42</sup>, a la luz de los postulados del artículo 58 de la C.P., declaratoria que faculta al Estado para adquirir bienes inmuebles por la vía de expropiación administrativa, e igualmente, constituir servidumbres activas a su favor (art. 166 *ibid.*). Esta actividad, por ser de gran importancia en la economía nacional, tiene una amplia reglamentación normativa; empero, para los fines pertinentes, se analiza únicamente lo dispuesto en la Ley 685 de 2001 –Código de Minas–, en la cual operan tres tipos de SAP, como veremos a continuación. Esto es novedosamente importante, toda vez que la disposición preexistente –Decreto 2655 de 1988– contemplaba solo un tipo de SAP, referente a la constitución de la prenda minera<sup>43</sup>.

Cabe señalar que la máxima autoridad minera en Colombia es Agencia Nacional de Minería –ANM–, creada mediante el Decreto 4134 de 2011 (arts. 1° y 4.1). Dicha entidad fue designada para la administración de la explotación minera y, como parte de sus funciones, tiene a su cargo resolver los “trámites y solicitudes” presentados por el concesionario de la actividad minera [sujeto activo calificado]; en virtud de lo cual adquiere la calidad de sujeto pasivo, al estar obligada a dictar resolución antes del vencimiento del término, a expensas de que se configure el SAP.

---

<sup>40</sup> “Cfr. Los artículos 25; 80; 330, parágrafo; y 332; 334; 360 y 361” (C.P.)”.

<sup>41</sup> “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes. (Art. 332)

<sup>42</sup> “En desarrollo del artículo 58 de la C.P., declárase de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases. Por tanto, podrán decretarse a su favor, a solicitud de parte interesada y por los procedimientos establecidos en este Código, las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo. Art. 13 Ley 685 de 2001”.

<sup>43</sup> “En vigencia del Decreto 2655 de 1988 (art. 208), el ministerio de minas, otorgaba la autorización para la constitución de prenda minera, la cual tenía por objeto de garantizar el cumplimiento de obligaciones contraídas para el montaje y explotación de la zona otorgada, si este no se pronunciaba dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la solicitud, se entendía aprobada la prenda y podría hacerse la correspondiente inscripción en el registro minero, a solicitud del interesado”.

En esta materia, el legislador extiende el régimen del SAP a la realización de tres trámites propios de la operación minera, siendo estos: renuncia (art. 108), autorización temporal (art. 116) y programa de trabajos y obras (art. 284). En los cuales media como mecanismo de acceso al procedimiento, una petición del concesionario o contratista [sujeto activo], circunstancia que determina su clasificación dentro de los SAP sustantivos.

### ***2.6.1 Renuncia a la concesión minera (art. 108 Ley 685 de 2001)***

Sobre la base de la preexistencia de un contrato de concesión minera, el artículo 108 de la Ley 685 de 2001 dispone que:

El concesionario (sujeto activo calificado) podrá renunciar libremente a la concesión y retirar todos los bienes e instalaciones que hubiere construido o instalado, para la ejecución del contrato y el ejercicio de las servidumbres [...].

Para la viabilidad de la renuncia será requisito estar a paz y salvo con las obligaciones exigibles [...] La autoridad minera [sujeto pasivo], dispondrá de un término de treinta días para pronunciarse sobre la renuncia [materia] planteada por el concesionario, término que al vencerse dará lugar al silencio administrativo positivo [...].

Este SAP, al tener como presupuesto una petición no resuelta, se clasifica en la categoría de los sustantivos o materiales.

### ***2.6.2 Silencio administrativo positivo en la autorización temporal (art. 116 Ley 685 de 2001)***

Esta disposición, hace referencia acerca de los materiales para vías públicas, sobre los cuales:

La autoridad nacional minera o su delegataria [sujeto pasivo], a solicitud de los interesados [sujeto activo calificado], podrá otorgar autorización temporal e intransferible [materia], a las entidades territoriales o a los contratistas, para la construcción, reparación, mantenimiento y mejoras de las vías públicas nacionales, departamentales o municipales mientras dure su ejecución, para tomar de los predios rurales, vecinos o aledaños a dichas obras y con exclusivo destino a éstas, con sujeción a las normas ambientales, los materiales de construcción, con base en la constancia que expida la entidad pública para la cual se realice la obra y que) especifique el trayecto de la vía, la duración de los trabajos y la cantidad máxima que habrán de utilizarse.

En esta disposición, el legislador mantiene invariable el plazo para resolver, en el término improrrogable de treinta días, *so pena* de considerarse otorgada la solicitud por

aplicación del SAP.

Finalmente, teniendo una petición como mecanismo introductorio para este procedimiento, se infiere que es un SAP sustancial.

### **2.6.3 Silencio administrativo positivo en la aprobación del programa de trabajos de obras – PTO (art. 284 Ley 685 de 2001).**

El silencio positivo consagrado en el artículo 284 de la Ley 685 de 2001 forma parte del “trámite de aprobación del programa de trabajos de obras –PTO–” establecido en el artículo 281 (*ibid.*), en lo que hace referencia a la presentación del proyecto para obtener la aprobación del programa [materia] por parte de la autoridad. Para lo cual dispone que: “Si transcurrido el término de noventa días siguientes al recibo del Programa de Trabajos y Obras, la autoridad concedente [sujeto pasivo] no se ha pronunciado al respecto, se presumirá aprobado dicho Programa”, en favor del solicitante [sujeto activo calificado], sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos exigidos<sup>44</sup> en razón al impacto ambiental. De acuerdo con el mecanismo introductorio a estos procedimientos administrativos, esta terna de SAP se ubica en la categoría de lo sustancial, por originarse en una petición o solicitud no resuelta.

Este SAP, al igual que sus homólogos anteriores, es de categoría sustancial, en virtud de su configuración a partir de una petición.

## **2.7 SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN EL REGISTRO CALIFICADO DE PROGRAMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR**

Tabla 8: Estructura jurídica del SAP en el Registro Calificado

Fuente formal		“Ley 1188 de 2008 (art. 3º, inc. 2º)”
Materia		“Registro calificado de programas académicos de educación superior”
Sujeto	Activo	Institución de Educación Superior (IES)
	Pasivo	Ministerio de Educación Nacional MEN

<sup>44</sup> “En razón al impacto ambiental, el artículo 81 de la Ley 685 de 2001, establece como uno de los requisitos para la “aprobación del Plan de Obras y Trabajos que se haya acreditado la respectiva Licencia Ambiental.”

Procedimiento Clasificación	Petición
	Sustancial

El “registro calificado” es un requisito habilitante que faculta a las instituciones de educación superior (IES) para desarrollar programas educativos [materia]. Para obtener dicho registro, la Institución de Educación Superior (IES) [sujeto activo calificado], mediante petición, solicitará a la autoridad competente el registro, en este caso, el Ministerio de Educación Nacional [sujeto pasivo], quien deberá decidir sobre su otorgamiento y posterior incorporación del respectivo programa en el sistema nacional de información de la educación superior –SNIES–.

En ese sentido, la Ley 1188 de 2008 –art. 3° inc. 2°– [fuente formal] dispone que el curso de la actuación administrativa que decida “no podrá exceder de seis meses” desde la radicación de la solicitud. Al cabo de dicho término, si la autoridad (Ministerio) no se ha pronunciado, “operará de pleno derecho el silencio administrativo positivo” y, en consecuencia, se estimará aprobada la solicitud. Conforme a lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional está en la obligación de dar cumplimiento al acto ficto favorable nacido del silencio administrativo, cuya materialización se concreta a la expedición del registro calificado con la correspondiente incorporación del programa educativo en el sistema nacional (art. 146 del CPACA). En el capítulo III, volveremos sobre este silencio, para el análisis de un caso debatido a instancias judiciales, el cual nos ilustrará acerca su recorrido jurídico hasta el fallo de segunda instancia.

## 2.8 SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL

Tabla 9: Estructura jurídica del SAP en el Procedimiento Sancionatorio Ambiental

Fuente formal		“Ley 1333 de 2009 –Procedimiento sancionatorio ambiental *(art. 52 Ley 1437/2011 *aplica norma general)”
Materia		“Caducidad facultad sancionadora ambiental”
Sujeto	Activo	Sujeto procesal/ investigado (sujeto activo calificado)
	Pasivo	Autoridad administrativa
Procedimiento		Recursos administrativos
Clasificación		Procesal o adjetivo

La Ley 1333 de 2009 enmarca de manera general el procedimiento sancionatorio ambiental [materia], el cual tiene por objeto investigar y sancionar a los presuntos infractores (personas naturales, o jurídicas) [sujeto activo calificado] que atenten contra el medio ambiente. Dado que dicha disposición normativa fue expedida con anterioridad a la Ley 1437 de 2011, implica hacer una integración normativa con el régimen administrativo actual CPACA. En el entendido de que el artículo 18 de la mencionada ley hace referencia solo a la forma de iniciar dicho procedimiento, al tiempo que el artículo 19 hace un reenvío normativo al entonces Código Contencioso Administrativo CCA (Decreto 01 de 1984), haciendo alusión solamente a las notificaciones. Y con relación a los recursos contra los actos administrativos finalizadores de la investigación sancionatoria ambiental, el legislador instó a la observancia de los lineamientos señalados en el CCA. Hoy debe entenderse de cara al régimen administrativo actual CPACA (cfr. arts. 18,19, y 30 Ley 1333 de 2009; y art. 52 CPACA) [fuente formal]. Así las cosas, la configuración del SAP en el procedimiento sancionatorio ambiental tiene sustento normativo en el CPACA, en virtud de la remisión normativa del artículo 52 del CPACA<sup>45</sup>.

Como corolario, en los procesos sancionatorios ambientales se revierte la remisión normativa –de la hasta ahora considerada norma general– artículo 84 del CPACA, al artículo 52 (*ibid.*).

Este SAP entra en la categoría de los procesales o adjetivos, por cuanto tiene un recurso administrativo como mecanismo introductorio al procedimiento.

## 2.9 SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN TELECOMUNICACIONES

Tabla 10: Estructura jurídica del SAP en las Telecomunicaciones (TIC)

Fuente formal	“Ley 1341 de 2009 (art. 54) Ley de Información y organización de Tecnologías de la Información y Comunicaciones –TIC”
---------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<sup>45</sup> “Caducidad de la facultad sancionatoria: Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones, caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver (art. 52 CPACA)”

Materia		Protección al consumidor de las TIC
Sujeto	Activo	Suscriptor/Usuario del servicio
	Pasivo	Proveedores de redes y servicios de las TIC
Procedimiento		Recursos /Quejas
Clasificación		Procesal o adjetivo

En Colombia, el acceso a las “tecnologías de la información y las comunicaciones –TIC–” ha tenido desarrollo a partir de mandatos constitucionales en favor del libre desarrollo de la personalidad, del derecho a la comunicación e información y del derecho a la educación<sup>46</sup>. En el marco de las políticas estatales de investigación y fomento de las TIC existe abundante normativa para regular la materia con el objeto de proteger a los usuarios consumidores del sector.

La Ley 1341 de 2009 –conocida como ley de las TIC– establece la normativa general para la implementación de las políticas públicas en el sector de las TIC. Esta disposición contempla, además, los mecanismos de protección al usuario consumidor del servicio. En ese sentido, regula el vínculo obligacional entre el proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones [sujeto pasivo], con el usuario-consumidor [sujeto activo calificado], el cual nace del “contrato de prestación de servicios de comunicaciones”. De acuerdo con la legislación vigente corresponde al primero (proveedor) la “prestación del servicio en condiciones de calidad, continuidad y eficiencia”, de conformidad con los parámetros definidos por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) y al segundo (usuario TIC) “la obligación de realizar el pago de los servicios en el tiempo acordado”.

Partiendo de que “es de la esencia de los contratos de prestación de servicios de comunicaciones el derecho del usuario a presentar PQR sobre el servicio ofrecido y a que estas sean resueltas oportunamente” (art. 53 de la Ley 1341 de 2009) , la CRC tiene dentro de sus funciones, de un lado, “resolver los recursos de apelación y queja interpuestos contra las decisiones adoptadas en primera instancia por los proveedores de los servicios de telecomunicaciones” y, del otro, “reconocer los efectos del SAP en los casos de solicitudes no atendidas adecuadamente por los proveedores de servicios dentro del término legal”. De acuerdo con lo dispuesto en artículo 54 de la Ley 1341 de 2009 los recursos de reposición y

<sup>46</sup> “Véase los artículos 16, 20 y 67 C.P.”

apelación son mecanismos para impugnar los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación. De modo que, tanto estos como las solicitudes –PQR– deberán resolverse dentro de los quince días hábiles siguientes a su radicación. Con todo, de ser necesario, este término podrá ampliarse en otro igual para la práctica de pruebas –previa motivación–. Si al término de este no se hubiere resuelto “operará de pleno derecho el silencio administrativo positivo y se entenderá que la solicitud, reclamación o recurso, ha sido resuelto de manera favorable al usuario”. En tal virtud, la empresa deberá acceder favorablemente a lo solicitado; de lo contrario, el usuario deberá acudir –como instancia final– a la Superintendencia de Industria y Comercio quien impondrá las correspondientes medidas administrativas<sup>47</sup>.

Este SAP puede configurarse a partir de una petición, una queja, o un recurso, lo cual le otorga una clasificación mixta, de tal suerte que puede ser de tipo sustancial, o, de tipo procesal, según corresponda el tipo de procedimiento.

## 2.10 SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN OPERACIONES POSTALES

Tabla 11: Estructura jurídica del SAP en Operaciones Postales

Fuente formal		“Ley 1369/2009” (art. 32 (modificado por el art. 79 de la Ley 1480/ 2011 –Estatuto del Consumidor)”
Materia		“Trámite de PQR’s, y solicitudes de indemnizaciones (Operadores postales)”
Sujeto	Activo	Usuario
	Pasivo	Operador postal
Procedimiento		PQR/Recursos Reposición y Apelación
Clasificación		Mixto (sustantivo/procesal)

El régimen general de prestación de los servicios postales en Colombia está regulado en la Ley 1369 de 2009, en desarrollo del artículo 365 de la Constitución Política. Por estar radicada su titularidad en cabeza del Estado, por definición expresa de dicha disposición, “el servicio postal universal, constituye el conjunto de servicios postales de calidad, prestados en forma

<sup>47</sup> (Cfr. Resolución No. 72800 del 17 de noviembre de 2020 de la Superintendencia de Industria y Comercio, por medio de la cual se decide una investigación administrativa –Radicación: 18 – 106774).

permanente y a precios asequibles, que el Estado debe garantizar a los habitantes del territorio nacional”, a través del operador postal oficial o concesionario de correo [sujeto pasivo]. De modo que la prestación de estos servicios se materializa “en el desarrollo de las actividades de recepción, clasificación, transporte y entrega de objetos postales a través de redes postales, dentro del país o en el exterior”. Constituyen servicios postales, entre otros, los “servicios de correo, los servicios postales de pago y los servicios de mensajería expresa”. (Art. 3° de la Ley 1369 de 2009).

Si bien en la redacción del texto original de la precitada ley no se contempló la figura del SAP como garantía de los consumidores de este sector, la Ley 1480 de 2001 –“Estatuto del consumidor”– en el artículo 79– hizo lo propio, adicionándolo mediante el siguiente inciso en el artículo 32: “Transcurrido el término para resolver la petición, queja, recurso de reposición (PQR) o solicitud de indemnización sin que se hubiere resuelto de fondo y notificado dicha decisión, operará de pleno derecho el silencio administrativo positivo y se entenderá que la PQR o solicitud de indemnización ha sido resuelta en forma favorable al usuario [sujeto activo], sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar”.

Este SAP presenta una doble clasificación, en tanto que el procedimiento en virtud del cual nace el SAP puede ser una petición, una queja, o un recurso, categorizándolo según el caso, bien como sustancial, o bien como procesal.

## 2.11 SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN LICENCIAS URBANÍSTICAS

Tabla 12: Estructura jurídica del SAP en Licencias Urbanísticas

Fuente formal		“Decreto 1469 de 2010 (art. 34) Ley de Licencias urbanísticas”
Materia		“Expedición de licencias de construcción y modificación”
Sujeto	Activo	Titular de derecho real de dominio del inmueble
	Pasivo	Planeación/Curadurías
Procedimiento		Petición
Clasificación		Sustantivo o material

La expedición de licencias urbanísticas y de sus modificaciones está a cargo de la autoridad municipal correspondiente (secretaría de planeación municipal) o por las curadurías

urbanas. Estas procederán a solicitud del titular del inmueble –en las diferentes modalidades<sup>48</sup>– o de la fiduciaria<sup>49</sup>, de cuyos inmuebles se haga la solicitud. Dichas licencias recaen sobre los permisos de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción.

La autoridad competente dispone de un plazo de cuarenta y cinco días hábiles (prorrogable) –partir de la fecha de radicación de la solicitud en debida forma– para decidir. Agotado dicho plazo sin que la autoridad se haya pronunciado operará de pleno derecho el silencio administrativo positivo, sin contravención de las normas urbanísticas y con sujeción al procedimiento dispuesto en el CPACA. Este plazo, sin embargo, es flexibilizado en función de una clasificación<sup>50</sup> hecha por el legislador sobre las solicitudes de licencias de construcción y sus modalidades, dependiendo del grado de complejidad que revistan los proyectos urbanísticos. En tal virtud, el legislador determinó unas categorías y, con base en estas, los plazos que dura el trámite de la actuación administrativa, dichos plazos podrán prorrogarse.<sup>51</sup>

Cuando la expedición de la licencia fuere viable, la autoridad proferirá un acto de trámite en el cual solicitará al interesado que allegue dentro de los términos previstos los documentos establecidos por la normatividad urbanística. En ese entendido, la autoridad municipal o distrital deberá proferir el acto administrativo contentivo de la licencia de construcción en un término de cinco días a partir de la entrega de los documentos. Vencido este plazo sin que haya habido pronunciamiento operará el silencio administrativo a favor del solicitante. Caso contrario, si el solicitante no aporta los documentos en el término establecido, se entenderá desistida la solicitud y se procederá al archivo del expediente, mediante acto administrativo contra el cual procede el recurso de reposición.

Es importante considerar que, no obstante, el término al que nos hemos referido líneas atrás, en el artículo 35 el legislador estableció –según su propia denominación– unos “plazos

---

<sup>48</sup> “También podrán ser titulares, las entidades previstas en el artículo 59 de la Ley 388 de 1997, cuando se les haya hecho entrega del predio o predios objeto de adquisición, en los procesos de enajenación voluntaria y/o expropiación previstos en los capítulos VII y VIII de la Ley 388 de 1997”.

<sup>49</sup> Considérese también los encargos fiduciarios, en virtud de los cuales una persona (natural o jurídica) transfiere un bien específico a otra (fiduciaria) quien se obliga a administrarlos para cumplir una finalidad” (Art. 1226 Código de Comercio).

<sup>50</sup> “Todas las solicitudes de licencias de construcción y sus modalidades se clasificarán de acuerdo con la categoría de complejidad (art. 18 Dcto. 1469 de 2010”.

<sup>51</sup> “Cuando el tamaño o la complejidad del proyecto lo ameriten, el plazo para resolver [...] podrá prorrogarse por una sola vez hasta por la mitad del término establecido mediante acto administrativo de trámite que solo será comunicado. (art. 34, inc. 2° Dcto. 1469 de 2010)”.

indicativos”, los cuales categorizan<sup>52</sup> el proyecto para el otorgamiento de licencias de construcción, así:

1. Categoría IV Alta Complejidad: Cuarenta y cinco (45) días contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud en legal y debida forma.
2. Categoría III Media-Alta Complejidad: Treinta y cinco (35) días contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud en legal y debida forma.
3. Categoría II Media Complejidad: Veinticinco (25) días contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud en legal y debida forma.
4. Categoría I Baja Complejidad: Veinte (20) días contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud en legal y debida forma.

Estos plazos, como se dejó consignado, son indicativos, lo que presupone que la autoridad municipal o distrital podrá –a necesidad– tomarse los cuarenta y cinco días más la prórroga, cuando no le sea posible cumplir con los plazos establecidos para resolver la solicitud.

## 2.12 SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA – GENERAL

Tabla 13: Estructura jurídica del SAP en la Caducidad de la Facultad Sancionatoria (CPACA)

Fuente formal		“Ley 1437 de 2011 (art. 52) Caducidad de la facultad sancionatoria”
Materia		“Recursos contra actos sancionatorios”
Sujeto	Activo	El investigado
	Pasivo	Autoridad administrativa competente
Procedimiento		Recurso contra el acto sancionatorio
Clasificación		Procesal o adjetivo

La caducidad de la facultad sancionatoria dispuesta en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 se presenta bajo la novedad de ser la primera vez que se regula “de manera sistemática”

<sup>52</sup> “Con el propósito de optimizar y agilizar el trámite de expedición de licencias de construcción y sus modalidades, los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital encargada del estudio, trámite y expedición de las licencias, implementarán el sistema de categorización para el trámite de estudio y expedición de licencias de construcción y sus modalidades en función de la complejidad del proyecto objeto de solicitud, el cual tiene como variables: Área y diseño estructural (art. 17 Decreto. 1469 de 2010)”.

un trámite general para la aplicación del *ius puniendi* del Estado, cuando no exista en leyes especiales, o que, existiendo, no cuente con las garantías que impone el actual régimen administrativo. Tal es el caso del proceso sancionatorio ambiental (véase *supra*. acápite 2.7). Los procesos disciplinarios, fiscales, aduaneros, etc. explícitamente cuentan con un procedimiento específico para su desarrollo. Dichos apartados normativos disponen la forma en que se pueden iniciar los procesos sancionatorios, los cuales, –según se manifestó en el capítulo I– pueden ser a solicitud de parte o de manera oficiosa (cfr. art. 4º *ibid.*, y Sentencia C-875 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

El poder sancionador es un “instrumento de autoprotección destinado a la preservación del orden jurídico institucional” (Sentencia C-214, 1994, Antonio Barrera Carbonell), mediante la delegación de competencias a la administración que la facultan para la imposición “a sus propios funcionarios y a los particulares” el acatamiento –incluso por las vías punitivas– de una disciplina en la cual su observancia contribuye a la “realización de sus cometidos” (Sentencia C-875 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

El contenido normativo del artículo 52 del CPACA fija un plazo a las autoridades competentes para resolver los recursos de apelación contra los administrativos de carácter sancionador. Estos deben resolverse “en un término de un año contado a partir de su debida y oportuna interposición”. Si estos no se resuelven en dicho plazo, “se entenderán fallados a favor del recurrente”. Y es que el procedimiento sancionador –al igual que cualquier procedimiento administrativo– está sujeto a las reglas previstas para estos efectos y, en tal virtud, “no puede quedar indefinidamente a la espera de una respuesta por parte del ente estatal encargado de resolverla” (Sentencia C-875 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Corte Constitucional).

En la configuración de este SAP es notoria una excepción a lo dispuesto en el artículo 86 del CPACA, en relación con el término, habida cuenta de que en él se establece un plazo de dos meses desde la interposición del recurso de reposición o apelación, al final del cual, si no se ha notificado decisión expresa, “se entenderá que la decisión es negativa”.

### **2.13 SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN LA FACULTAD SANCIONATORIA EN LA SUPERINTENDENCIA DE SALUD**

Tabla 14: Estructura jurídica del SAP en la Caducidad de Facultad Sancionatoria SUPERSALUD

Fuente formal		“Ley 1438 de 2011 (art. 130B)” –Adicionada Ley 1949/2019 (art. 4º) “Caducidad de la facultad sancionatoria” –Supersalud
Materia		“Recursos contra actos sancionatorios definitivos”
Sujeto	Activo	Investigado
	Pasivo	“Personas Sujetas a inspección, vigilancia y control integral de la Superintendencia Nacional de Salud”
Procedimiento		Recurso
Clasificación		Procesal o adjetivo

Con la expedición de Ley 1949 de 2019, modificatoria de la Ley 1438 de 2011 (Reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud), se fortaleció la capacidad sancionatoria de la Superintendencia de Salud en su función jurisdiccional como juez de la salud en los asuntos técnicos de su competencia. Se destaca, sin embargo, que a la par con el recrudescimiento de las medidas sancionatorias para los sujetos destinatarios de la inspección, vigilancia y control, se hicieron extensibles también las garantías que enmarcan las actuaciones administrativas – consagradas en el artículo 3º del CPACA– a las cuales nos hemos referido a lo largo de este trabajo. La Ley 1438 de 2011 no escapa de la cuestión y, en tal virtud, su adición normativa de los artículos 130A y 130B, mediante la Ley 1949 de 2019 (art. 4º), introduce a dicho régimen la caducidad de la facultad sancionatoria que tiene la superintendencia nacional de salud para imponer sanciones mediante las “decisiones administrativas definitivas en materia sancionatoria”.

Dicha disposición normativa determina como destinatarios de la sanción las “personas (naturales o jurídicas) sujetas a inspección, vigilancia y control” integral por parte de la Superintendencia de salud, quienes, en últimas, eventualmente resultan ser los titulares del beneficio del silencio administrativo positivo, de cara a la omisión de resolver los recursos contra los actos sancionatorios en el curso del procedimiento administrativo sancionador a través del cual se manifiesta el *ius puniendi* radicado en cabeza del Estado. De modo que, contra actos sancionatorios emitidos por la “Superintendencia Nacional de Salud” proceden los recursos establecidos en el procedimiento administrativo general y dicha entidad dispone de un

año<sup>53</sup> a partir de su interposición. Fenecido dicho plazo, sin que hubiere pronunciamiento, se configurará el silencio administrativo positivo (art. 130B, inciso 2° Ley 1438 de 2011).

## 2.14 SILENCIO POSITIVO EN LAS CESIONES A TÍTULO GRATUITO EN FAVOR DE LOS MUNICIPIOS

Tabla 15: Estructura jurídica del SAP en Cesiones Gratuitas a los Municipios

Fuente formal		“Ley 1551 de 2012 (art. 48, inc. 2) Modernización – organización y funcionamiento de los municipios”
Materia		“Cesión a título gratuito de terrenos, de la Nación a los Municipios”
Sujeto	Activo	“Entidades del orden municipal o distrital”
	Pasivo	La nación
Procedimiento		Petición de Cesión
Clasificación		Sustantivo o material

Ley 1551 de 2012 (de organización y funcionamiento de los municipios), como instrumento de gestión para el cumplimiento de sus competencias y funciones, dispone en el artículo 48 que: “Las entidades públicas del orden nacional deberán ceder mediante resolución administrativa a título gratuito a las entidades del orden municipal o distrital en las cuales se hallen ubicados los bienes o los terrenos de su propiedad, que actualmente estén destinados o tengan vocación de uso público o zonas de cesión”.

De acuerdo con lo anterior, los alcaldes, con el propósito de desarrollar obras en su municipio, elevarán la solicitud a la respectiva entidad pública y esta deberá expedir la resolución dentro de los tres meses siguientes a la radicación de la solicitud. Vencido el plazo sin que la entidad requerida haya proferido el correspondiente acto administrativo de cesión, operará el SAP a favor del municipio. Conforme a lo anterior, surge un acto presunto, contentivo de cesión a título gratuito en favor del municipio –cesionario– [sujeto activo], dentro del cual funge como cedente la entidad nacional titular del predio [sujeto pasivo], obligándose a realizar

<sup>53</sup> “Parágrafo 1: El término de excepción propuesto en este artículo para resolver los recursos de vía gubernativa se aplicará por el término de tres años (3) a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Vencido este tiempo se aplicará el término de un (1) año para resolver recursos conforme a lo estipulado en el artículo 52 de la ley 1437 de 2011”.

la correspondiente entrega real y material del inmueble. En este punto es importante señalar que el alcance de este SAP va más allá de la pretendida cesión, en tanto que a la protocolización de este<sup>54</sup> le sigue la inscripción en el registro público inmobiliario. Para todos los efectos legales, el acto presunto de cesión se reputa como título traslativo de dominio (fuente de obligaciones), cuya tradición se perfecciona con la inscripción en la oficina de registro del respectivo círculo registral, consolidándose de esta forma la titularidad del inmueble en cabeza del municipio.

Es importante mencionar que, dentro de la actuación administrativa que decida sobre la cesión, las entidades públicas (cedente y cesionaria) quedan facultadas para sanear el bien inmueble y cancelar mediante acto administrativo los gravámenes que sobre el bien objeto de cesión recayeren. Adicionalmente, cabe señalar que, con la configuración del SAP, implícitamente se gesta un derecho real de dominio<sup>55</sup>, el cual está sujeto a observar la solemnidad que comporta el derecho de propiedad en Colombia. Lo anterior, con fundamento en la teoría del título y modo que en el derecho civil colombiano se predica de los derechos reales, en virtud de lo cual el referido título (acto administrativo), carga con la exigencia de efectuar la correspondiente tradición (modo) mediante su inscripción en el registro público inmobiliario (art. 745 Código Civil).

Nótese como este procedimiento involucra a dos entidades estatales, una del orden nacional y la otra del orden territorial. La Corte Constitucional sostuvo que: “Las entidades públicas en ocasiones actúan, en pie de igualdad como los particulares y gozan de las mismas garantías que estos frente a las actuaciones de otras instancias o dependencias oficiales”<sup>56</sup>, es decir, una doble intervención del Estado, a través de dos entidades de derecho público en los dos extremos de la relación, en el que las Entidades del orden nacional, competentes en razón del territorio, fungen como sujeto pasivo; y las entidades territoriales (los municipios), solicitantes, como sujetos activos.

Bajo la circunstancia de que dicho procedimiento inicia con una petición, es un SAP, que entra en la categoría de los sustantivos.

---

<sup>54</sup> “El artículo 85 del CPACA., establece dentro del procedimiento para invocar el SAP, la protocolización de la petición junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto”.

<sup>55</sup> “El artículo 665 del Código Civil colombiano, enuncia como derechos reales: el dominio, la herencia, el usufructo, uso o habitación, las servidumbres activas, la prenda y la hipoteca”.

<sup>56</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-328 de 1995, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

## 2.15 SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN EL SERVICIO PÚBLICO DE INTERNET

Tabla 16: Estructura jurídica del SAP en el Servicio de Internet

Fuente formal		“Ley 2108 de 2021 –Ley de internet como servicio público esencial y universal” (modifica Ley 1341/2009)
Materia		Acceso masivo al servicio de internet
Sujeto	Activo	Suscriptor
	Pasivo	“Proveedores de redes y servicios comunicaciones”.
Procedimiento		Petición
Clasificación		Sustantivo o material

El servicio de internet en Colombia fue estatuido como servicio esencial y universal mediante la Ley 2108 de 2021. Dicha legislación en su artículo 1° dispuso su inclusión y aplicación en el marco regulatorio de los servicios públicos de telecomunicaciones a fin de garantizar su “prestación de manera eficiente, continua y permanente”, lo que permite el acceso prioritario a la población más vulnerable.

La conectividad a la red, entonces, pasó rápidamente de ser un lujo –privilegio de pocos– a convertirse en una necesidad básica de todos los estamentos sociales, entrando a formar parte de los servicios públicos esenciales. Ello sobre la base de que, sin el acceso a internet y a las tecnologías de la información, resulta casi imposible gozar de derechos reconocidos constitucionalmente, como la información, la libertad de expresión, la educación y el empleo.

Esta gran brecha digital, que ya de por sí constituía un problema de índole mayor en nuestro país, fue visibilizada aún más con la pandemia del COVID-19; esto dejó en evidencia que la desigualdad en el acceso a internet y al mundo digital no es un problema menor. De modo que el gobierno nacional durante el primer año de la emergencia sanitaria acortó los plazos de respuesta de las solicitudes relacionadas con la instalación de equipamiento para la prestación de servicios de telecomunicaciones fijas y móviles mediante la expedición del Decreto Legislativo 540 del 13 de abril de 2020<sup>57</sup>. Dicho plazo, que para la fecha se estimaba en dos

<sup>57</sup> Únicamente durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria del Coronavirus

meses, de conformidad con la Ley 1753 de 2015<sup>58</sup>, quedó reducido a diez días, término a partir del cual se reconoce los efectos del silencio administrativo positivo en caso de no notificarse la decisión.

La expedición de dicha ley conllevó la modificación de la norma general que regula la materia, esto es, la Ley 1341 de 2009 (ley de las TIC), y su modificatoria, Ley 1978 de 2019, en cuanto a la adecuación de la infraestructura para llevar a cabo la masificación del servicio de internet. Bajo estas consideraciones, el servicio de internet al categorizarse como servicio público esencial y establecerse dentro de los servicios públicos de telecomunicaciones por cuenta de la Ley 2108 de 2021 adquiere un carácter coercitivo, exigible por vía del silencio administrativo positivo.

Esta clase de SAP es de carácter sustantivo, en tanto que su configuración nace dentro de un procedimiento iniciado con una petición de parte de un habitante (cualquiera) del territorio nacional [sujeto activo], a las empresas proveedoras de redes y servicios comunicaciones [sujeto pasivo].

## 2.16. SÍNTESIS

Este catálogo de SAP se obtuvo a través de una búsqueda rigurosa en el ordenamiento jurídico colombiano, gracias a las herramientas del internet, lo cual facilita al administrado (nosotros) una mejor apropiación de esta herramienta jurídica. Sin embargo, no hay una base ordenada en la que pueda constarse cada una de las normas especiales. En efecto, esta posibilidad limita el hecho de hacer predicciones normativas o la seguridad jurídica de los agentes. Esto último puede detectarse que no hay una correcta sistematización de las reglas (incluso si son favorables). Varias indicaciones del *soft law*, como los lineamientos de la OCDE, tienden a recomendar que haya una clara organización de los enunciados normativos.

Puede observarse que cada SAP gira alrededor de la órbita de una petición o recurso no resuelto, a cuya omisión le sobreviene la concesión de lo pedido, a través de un acto presunto, el cual actúa como acto finalizador del procedimiento administrativo iniciado con la recepción de la solicitud. No obstante, es difícil en el ejercicio dogmático (en los términos de Courtis,

---

<sup>58</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, art. 193, par. 2°. Este Parágrafo fue modificado por el artículo 7 de la Ley 2108 de 2021, “Ley de Internet como servicio público esencial y universal” o por medio de la cual se modifica la Ley 1341 de 2009.

2006) hacer alguna generalización en este campo. Así, por ejemplo, se hallan quince (con la división explicada, serían dieciocho) disposiciones en la que es posible interpretar que se trata del silencio administrativo positivo. No hay armonía en ninguno de los cuatro ejes. Por ejemplo, se podría pensar que los servicios públicos (cualquiera sea) contemplan esta garantía, más lo cierto es que no. Baste recordar que no se halló información en materia de la relación usuario/prestador en materia de salud, educación o transporte público, por citar solo unos pocos.

Realmente no es posible determinar cuál es la regla (de política jurídica) que debe tener el legislador para establecer esta garantía. Este escenario abre las puertas para trabajos de investigación posterior, por ejemplo, de análisis económico del derecho<sup>59</sup> o de jurisprudencia, que racionalicen la evidencia empírica que depositamos en esta investigación.

---

<sup>59</sup> En Perú, por ejemplo, hay un ejercicio interesante en esta materia (cfr. Huapaya Tapia, 2013, pp. 199 y ss.).

## CAPÍTULO III. CONCLUSIONES

Finalmente, se cierra este trabajo con una serie de conclusiones. Las conclusiones que aquí se exponen, sin embargo, muchas veces son cuestiones abiertas que merecen ser discutidas en otras investigaciones. Así, este trabajo sirve como antecedente y responde con los lineamientos metodológicos propuestos desde el proyecto de investigación.

### 3.1 ASPECTOS GENERALES DE LA INSTITUCIÓN

En esta investigación se analizó el silencio administrativo positivo, su configuración y su operatividad –en aproximación a su estructura jurídica–. Se hizo, además, un estudio expositivo de las diferentes disposiciones especiales regulatorias en el ordenamiento jurídico colombiano, a luz de la doctrina y la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

Se partió de la base de que en Colombia operan dos tipos de silencios: el positivo (SAP) y el negativo (SAN). Según sea su procedimiento de inicio (una petición o un recurso), estos pueden ser: sustantivos (materiales) o procesales (adjetivos). Ambos tipos conforman una unidad jurídica –con efectos diversos– teleológicamente orientada a palear las consecuencias lesivas de la inercia administrativa frente a las peticiones ciudadanas, o incluso, de la misma administración.

En el capítulo I dimos un vistazo al origen de esta institución jurídica y su desdoblamiento dual en el ordenamiento jurídico colombiano. Nos focalizamos, no obstante, en el SAP dada su importancia y aplicabilidad en la práctica jurídica, juzgada en términos de positivización normativa y producción jurisprudencial.

Trasciende como uno de los aspectos más importantes en la obtención de resultados la conformación de un catálogo informativo (sin precedentes dentro de los materiales jurídicos en Colombia) en el cual se ilustraron los diferentes tipos de SAP y sus correspondientes leyes especiales<sup>60</sup>. Dicho trabajo compilatorio –obtenido mediante un rastreo en las bases de datos– facilitó el análisis comparativo, lográndose clasificar por ejes en su estructura jurídica en torno

---

<sup>60</sup> “Son leyes especiales, aquellas mediante las cuales se reglamenta la adopción de otras leyes que versan sobre temas específicos, pero que no comparten su naturaleza jurídica, y, por ende, no pueden ser modificadas ni derogadas por las leyes ordinarias que se sujetan a ellas”. (Corte Constitucional - Sentencia C-421/12, M.P. Mauricio González Cuervo).

a cuatro núcleos temáticos: fuente formal, materia regulada, sujetos intervinientes, y procedimiento (véase tabla 2 en adelante del capítulo II).

Con todo, una dificultad persistente, que escapa de la voluntad investigativa, fue la de poder determinar con certeza qué criterios sigue el legislador al someter bajo el régimen del SAP ciertas materias, y dejar por fuera otras, tal vez, de mayor relevancia política y social –al margen, claro está, de la libertad de configuración legislativa–. Bajo tales circunstancias tuvo que optarse por la realización de búsquedas en internet, a partir de referencias cruzadas<sup>61</sup>.

Para remarcar esta cuestión, es posible hacer un breve excursus y hacer un ejercicio de comparación. En el derecho comparado se evidencia que, a excepción de México<sup>62</sup>, legislaciones como la de Perú<sup>63</sup>, España<sup>64</sup>, Ecuador<sup>65</sup> y Francia<sup>66</sup> tienen una tendencia común a

---

<sup>61</sup> Principalmente, se hizo uso de la búsqueda del término “silencio administrativo positivo” en bases de datos, con la finalidad de determinar la doctrina y la jurisprudencia.

<sup>62</sup> En México, el silencio administrativo se encuentra regulado en dos disposiciones: la “Ley federal del procedimiento administrativo” (art. 17); y en el “Código de procedimientos y justicia administrativa para el estado y los municipios de Guanajuato” (artículos 153 a 157), dichas normativas caracterizan el silencio administrativo en sus dos versiones: afirmativa ficta (SAP); y negativa ficta (SAN), – i estableciendo como la regla general la negativa ficta la cual al tiempo que enuncia taxativamente los casos en que no opera, es decir que en su lugar opera la negativa ficta (SAN).

<sup>63</sup> En Perú, como regla general, los trámites son de aprobación automática o, en su defecto, opera el SAP (art. 36 Ley 27444, Ley de procedimiento administrativo general –LPAG–); el SAN, es de carácter excepcional y opera solo en los procedimientos señalados en el artículo 38 de la Ley 27444. De acuerdo con lo anterior, las entidades públicas solo califican con SAN cuando el procedimiento sea de gran importancia y afecte derechos de terceros, en cuyo caso deberá señalar las razones de tal calificación. (arts. 36 y 38, respectivamente de LPAG).

<sup>64</sup> En España la Ley 39 de 2015 (Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas –LPAC) establece una diferencia entre los procedimientos a petición de parte de los iniciados de oficio, a fin de atribuirle a los primeros –por regla general– un efecto positivo, mientras que los segundos “se entienden desestimados o, incursos en caducidad” (arts. 24 y 25). De acuerdo con lo anterior, el silencio administrativo tiene generalmente un efecto positivo, operando excepcionalmente el negativo, lo cual exige de sí, “una norma con rango de ley o una norma de derecho de la Unión Europea o de derecho internacional aplicable en España lo establezcan” La negativa ficta recae sobre actividades “relativas al dominio o al servicio público, o que impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones pública, entre otras” (art 24.. Ley 39 de 2015 de la LPAC). Recuperado: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/files/Ley-39-2015-procedimiento-administrativo-comun-AGE> Consultado el 13-05-2023.

<sup>65</sup> Ecuador también se suma a la regla general del SAP y, en consecuencia, el silencio desestimatorio constituye la excepción a dicha regla. El Código Orgánico Administrativo (COA) dispone en su artículo 207 que “los reclamos o pedidos dirigidos a la autoridad pública deben ser resueltos en el término de treinta días, vencido el cual, sin que se haya notificado la respuesta o decisión, se entenderá que es positiva”. Dicho COA, a su vez, prescribe tres casos de silencio negativo, así: 1) en la suspensión del acto administrativo que consagra el artículo 229; 2) en el recurso extraordinario de revisión, el cual se subdivide en dos momentos, el primero es la admisión a trámite, y el segundo es la resolución del recurso propiamente dicho (art. 233 ibidem).

<sup>66</sup> En Francia, con la expedición de la “Ley N° 2013-1005 de 12 de noviembre de 2013, se invirtió el sentido del silencio, estableciéndose como la regla general, el silencio administrativo positivo, en contraposición a clásica orientación desestimatoria mantenida desde comienzos del siglo XX. Así: «el silencio mantenido durante dos meses por la administración sobre una petición tiene valor de aceptación”. Dicho principio, se encuentra codificado en el artículo L. 231-1 del Código de Relaciones entre el Público y la Administración (CRPA)”. Recuperado: <https://hal.science/hal-03349052/document>. Consultado el 12-06-2023.

la regla general del silencio estimatorio (SAP), operando, en consecuencia, de manera excepcional el SAN, el cual exige precepto legal que lo consagre. Dicha regla se reserva, sin embargo, ciertas excepciones, que no son pocas, de cara a la protección del interés público.

En Colombia, en cambio, el SAP opera de manera excepcional y limitada, solo en los casos regulados en una ley especial. Se atribuye, por tanto, un carácter genérico y residual al SAN. Esta adaptación normativa ha permanecido inmutable desde su incorporación en el sistema jurídico nacional.

A continuación, se ilustra un juicio comparativo del silencio administrativo positivo en el derecho comparado, según se referenciaron en las notas de pie de página.

*Tabla 17: El SAP en el derecho comparado*

PAIS	SAP	SAN
PERÚ	✓	
ECUADOR	✓	
MÉXICO		✓
FRANCIA	✓	
ESPAÑA	✓	

En el capítulo I, al estudiar la estructura jurídica e interrelación del SAP con otras instituciones del derecho administrativo, señalamos que la génesis del silencio administrativo parte de la implementación del ejercicio ciudadano del derecho de petición en sus diferentes manifestaciones<sup>67</sup>, en el entendido de que su configuración gira alrededor de su núcleo esencial. En este quedan subsumidos los recursos administrativos, por considerárselos una extensión de dicho derecho fundamental como mecanismo instrumental para exigir el cumplimiento de otros

<sup>67</sup> “Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la C.P., sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos” (art. 1º, inc. 2º Ley 1755 de 2015, que sustituyó el art. 13 de la Ley 1437/2011).

derechos.<sup>68</sup>. Ello implica que, ante la falta de respuesta, o respuesta tardía, en ciertos casos – taxativamente consagrados en disposiciones especiales– sobrevenga en consecuencia, la concesión de lo pedido a través de un acto favorable ficto, el cual actúa como finalizador de la actuación administrativa, iniciada con la recepción de la petición o recurso.

En capítulo II presentamos una compilación de los SAP, amén de una búsqueda rigurosa a través de los diferentes sitios de internet con que cuenta el sistema de Información Normativa del Estado colombiano. Como resultado se presentaron de manera cronológica diferentes tipos SAP, destacando en cada uno de ellos su naturaleza jurídica y elementos estructurales.

Por otro lado, con respecto al SAN, se evidenció que su principal utilidad atribuible, es la de servir como mecanismo procesal, siendo ampliamente rebasado por mecanismos más eficaces para la protección inmediata del derecho fundamental de petición como es la acción de tutela, nacida en la Constitución de 1991<sup>69</sup>.

### **3.2 EFECTIVIDAD DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO/ PÉRDIDA DE COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN /ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO**

Los efectos legales del acto favorable ficto surgido del SAP –doctrinaria y jurisprudencialmente– han sido asimilados a los del acto administrativo expreso. El Consejo de Estado, en concordancia con las fuentes doctrinales, afirma que el SAP genera un acto favorable presuntivo que debe ser respetado por la administración, del cual deviene la pérdida de competencia para decidir. Agrega además que “acto presunto emanado del silencio positivo, hace que el administrado vea satisfecha su pretensión como si la autoridad la hubiera resuelto de manera favorable [...]” (Sentencia 00219 del 25 de abril de 2018, Rad. No.: 73001-23-33-000-2014-00219-01 [21805], C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto).

Tales argumentaciones resultan bastante prometedoras y garantistas en favor de los efectos del SAP. En la práctica jurídica, sin embargo, suele suceder que las autoridades

---

<sup>68</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-206/18 M. P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>69</sup> “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.

“La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento [...]” Art. 86 C. P.

desacatan el acto favorable ficto nacido de su propia omisión<sup>70</sup>, del que bien podría afirmarse – en virtud de la teoría del acto administrativo– que constituye un verdadero título de ejecución para la vía contenciosa, comparable al acto expreso. De este modo, la ejecutividad del consabido acto queda librada, en algunas ocasiones, a la voluntariedad de la autoridad negligente, consecuencia de lo cual su efectividad tenga que debatirse en sede jurisdiccional a través de interpuestas acciones. La jurisdicción contenciosa administrativa ha denominado dicha conducta negligente como “constitución de renuencia”, sobre la cual se funda la acción de cumplimiento encaminada a “hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos”<sup>71</sup>. La redacción semántica de la disposición hace referencia genéricamente a los “actos administrativos”, sin manifiesta vinculación a los “actos expresos”. Ello permite suponer la inclusividad y amparo de los actos fictos o presuntos en dicha acción, en tanto se reputan como “verdaderos actos administrativos en los cuales se reconocen derechos”<sup>72</sup>.

Adicionalmente, en los procesos contenciosos que deciden sobre la efectividad de los actos presuntos surgidos del SAP se presenta gran controversia debido a que un sector importante de la jurisdicción deslegitima el alcance y efectos jurídicos de dicho mecanismo. Así se evidenció en el caso de SAP ocurrido en el trámite de registro calificado<sup>73</sup>, bajo el supuesto de resolución tardía, donde infructuosamente se agotaron todas las instancias procesales, como veremos a continuación. Analicemos detenidamente el caso.

### ***3.2.1 Caso de silencio administrativo positivo en el Registro Calificado***

El Consejo de Estado resolvió la tutela contra providencia judicial<sup>74</sup>, en la cual actuó como entidad accionante la Universidad Nacional Abierta y a Distancia –UNAD– [sujeto activo] y como accionado, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca –TAC–, Sección Tercera,

---

<sup>70</sup> Radicado 11001-03-15-000-2018-03101-01(ACU) del 31 de enero de 2019, M.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>71</sup> La Ley 393 de 1997 en desarrollo del art. 87 de la CP, consagra que “toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o Actos Administrativos”.

<sup>72</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Expte. ACU-1309 del 08-06-2000, C.P.: Ricardo Hoyos Duque.

<sup>73</sup> (Véase este SAP en el Catálogo, cap. II).

<sup>74</sup> Radicado 11001-03-15-000-2018-03101-01(ACU) del 31 de enero de 2019, M.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

Subsección “C”. La litis estuvo encaminada a exigir el cumplimiento del acto presunto favorable que resolvió la solicitud del registro calificado en favor de la UNAD para ofrecer el programa de derecho a distancia.

Con suficiente acervo probatorio, el juez de primera instancia reconoció los efectos del acto presunto y, en consecuencia, ordenó al ministerio [sujeto pasivo] la expedición del correspondiente certificado. No obstante, en la apelación, el TAC revocó la decisión del *a quo* y, en su lugar, negó la pretendida acción de cumplimiento, argumentando que la controversia era ajena a dicha acción, en tanto que para su prosperidad era necesaria la vigencia del acto administrativo o norma con fuerza material de ley y para el caso existían actos administrativos que negaron la petición, las cuales gozan de presunción de legalidad y fuerza ejecutoria, susceptibles del medio de control de “nulidad y restablecimiento del derecho”.

El tribunal hacía referencia a los actos administrativos dictados por el ministerio (de manera extemporánea), en los cuales negaba tanto el recurso como la apelación, a sabiendas de que había operado el SAP.

La UNAD impugnó la providencia ante el Consejo de Estado, quien replicó, manteniendo los argumentos del tribunal, confirmando la sentencia denegatoria y exhortando a la UNAD a optar por la una acción de nulidad y restablecimiento del derecho frente a los comentados actos, de lo cual dependería la eficacia del derecho otorgado a través del acto presuntivo favorable.

El sentido del fallo, en nuestro parecer, resulta abiertamente contradictorio con la propia jurisprudencia. La misma corporación ha sostenido en reiteradas providencias que “la ocurrencia del SAP despoja a la administración de la competencia para decidir”; y agrega que cualquier pronunciamiento fuera del término se tendrá por inexistente por falta de competencia. En tal sentido, “todas aquellas actuaciones posteriores que contradigan el silencio administrativo serán inocuas”<sup>75 76</sup>.

Una primera conclusión a la que se llega a través de decisión es la descalificación por parte de algunos jueces administrativos del SAP y el papel que cumple en el ordenamiento

---

<sup>75</sup> Consejo de Estado - Sección Tercera, Radicación número: 25000-23-26-000-2009-00077-01(37446) 12) de mayo de 2010 M. P. Mauricio Fajardo Gómez

<sup>76</sup> Véase además las Sentencias: Expte. 8993, del 20 de febrero de 1998, M.P. Ricardo Hoyos Duque; Sentencia del 10 de julio de 1975- Sección Cuarta; y Auto del 15 de mayo de 1975 - Sala Plena; Consejo de Estado. Sección Tercera; y Sentencia 00219 del 25 de abril de 2018, Rad. No.: 73001-23-33-000-2014-00219-01 [21805] M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

jurídico. Así, los mismos jueces hacen que se vea frustrada su efectividad en algunas áreas que involucran, quizá, mayor relevancia jurídica o contenido económico. Como corolario, es palmaria la vulnerabilidad de esta herramienta en ciertas materias que revisten un importante interés jurídico, amén de la poca certidumbre que tiene dicha figura, al configurarse sobre unos hechos que no fueron evaluados previamente como corresponde.

### **3.3 DE LA PROTOCOLIZACIÓN DEL SAP COMO REQUISITO DE OponIBILIDAD Y NO DE VALIDEZ**

Uno de los requisitos establecidos por el CPACA para formalizar el SAP es la protocolización<sup>77</sup> de la “constancia de la solicitud junto con la declaración jurada de no haberse notificado la decisión dentro del término previsto” (art. 85). Dicha actuación notarial es equiparable a la ratificación de la aceptación de las peticiones. Al respecto, el Consejo de Estado admite dos posturas disímiles en torno a la protocolización del SAP: (i) sostiene que constituye un requisito de existencia y eficacia, mientras que (ii) manifiesta que el silencio positivo no necesita de ninguna formalidad, dado que nace por una ley que así lo consagra. Esta postura interpretativa considera que la protocolización es un mero trámite para darle forma a la resolución tácita y con ella ejercer con mayor facilidad oponibilidad frente a terceros. De modo que en manera alguna constituye una condición para el reconocimiento o nacimiento del derecho<sup>78</sup>. En otras palabras, en el SAP el particular adquiere el derecho al reconocimiento de los efectos del silencio por el solo cumplimiento de los requisitos previstos normativamente y al ser la ley quien le otorga efectos jurídicos, su existencia y eficacia no dependen de su formalización.

Con todo, dicha solemnidad, de acuerdo con el nuevo régimen constituye desde el día siguiente a su declaración una de las condiciones de firmeza de los actos fictos nacidos del SAP.

---

<sup>77</sup> La protocolización consiste en incorporar en el protocolo por medio de escritura pública las actuaciones, expedientes o documentos que la Ley o el Juez ordenen insertar en él para su guarda y conservación, o que cualquiera persona le presente al notario con los mismos fines (art. 56 Decreto 960 de 1970).

<sup>78</sup> “Sentencia del 22 de febrero de 2018, Radicado 25000-23-24-000-1999-00045-01 - Sección Quinta (Descongestión). C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio”

Procedimiento para invocar el silencio administrativo Positivo. La persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 15 (, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto.

Así se desprende del artículo 87, num. 5° de la Ley 1437 de 2011, cuyo precepto alude a la protocolización de los documentos en referencia al artículo 15 (ibid.)<sup>79</sup>.

### **3.4 INCERTIDUMBRE DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO: PRINCIPIO DE LEGALIDAD / NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO; Y REVOCATORIA DIRECTA**

Tal como se indicó en capítulos precedentes, los efectos jurídicos del acto ficto obtenido vía silencio administrativo se asemejan a los del acto administrativo expreso. Ambas especies gozan, a partir de su ejecutoria, de presunción de legalidad, manteniendo de suyo el carácter de “obligatoriedad, inoperatividad y oponibilidad”.

Estas aseveraciones, sin embargo, en criterio de E. García -Trevijano Garnica, habría que matizarlas adecuadamente en consideración a “los límites intrínsecos impuestos al SAP, concretamente la imposibilidad de obtener por tal medio más de lo que hubiera podido otorgarse de manera expresa” (García-Trevijano Garnica, 1990, p.103). De modo que su eficacia pervive mientras no sea desvirtuada a través de interpuestas acciones o se declare nulo por el juez competente<sup>80</sup>.

En ese orden, es pertinente considerar algunas circunstancias, eventualmente, sobrevinientes a los actos administrativos de carácter particular (tanto expresos como fictos) en garantía de los principios de legalidad y seguridad jurídica, sustentadores del sistema normativo. Los actos “se presumen legales hasta tanto no sean declarados de forma contraria por las autoridades competentes”<sup>81</sup>. Al efecto, el régimen administrativo colombiano tiene establecido ciertos mecanismos para dejar sin efectos y sustraer del mundo jurídico aquellos actos de carácter particular que infrinjan el orden legal. Concretamente, nos referimos a la revocatoria

---

<sup>79</sup> Procedimiento para invocar el silencio administrativo Positivo. La persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 15 (modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015), junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto.

<sup>80</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, subsección “A” C.P. Dr. William Hernández Gómez 30 de abril 2020, Radicación: 11001-03-25-000-2014-00675-00(2084-14)

<sup>81</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-136/19. M.P. Dr. José Fernando Reyes Cuartas; y Ley 1437 de 2011, (art. 88).

directa<sup>82</sup> y a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>83</sup>. Dos herramientas legales que repercuten en la estabilidad y validez del acto administrativo.

### **3.5 DE LA ACCIÓN DE REVOCATORIA DIRECTA**

El artículo 84 del CPACA, al fijar la regla excepcional del silencio administrativo positivo, advierte de la posibilidad de revocación directa que entraña el acto presunto derivado del silencio positivo (inc. 3º *ibid.*). Al efecto, conviene analizar integradamente los artículos 93 y 97 (*ibid.*). Dichas disposiciones brindan soporte normativo a la revocación de los actos de contenido particular y concreto dentro de los que se encuentran los actos fictos a los que nos hemos referido a lo largo de esta investigación. Mediante esta herramienta de autotutela administrativa, las autoridades tienen la facultad de dejar sin efectos sus propias decisiones cuando logre probarse que atentan contra el interés público.

Conviene precisar que la acción de revocatoria directa está dirigida a todos los actos de contenido particular y concreto que se reputen ilegales, sin consideración a su naturaleza (expresa o presunta). Es decir, que cuando un acto administrativo sea manifiestamente contrario al ordenamiento jurídico podrá suprimirse su tránsito jurídico mediante la acción de revocatoria directa, la cual podrá ser promovida de oficio o a petición de parte, conforme a las causales enunciadas en el artículo 93 del CPACA:

- 1º) Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley
- 2º) Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él
- 3º) Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Ahora bien, el régimen administrativo actual –Ley 1437 de 2011– impone a las autoridades como requisito adicional contar con el consentimiento expreso del titular del

---

<sup>82</sup> Ley 1437 de 2011 (art. 93) “Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”.

<sup>83</sup> Ley 1437 de 2011 (art. 138) “Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior (entiéndase art. 137)”.

respectivo acto administrativo (expreso o ficto)<sup>84</sup>, so pena de nulidad por falta de competencia. En el entendido de que, de no cumplirse con los requisitos previstos, se traslada la competencia al juez administrativo para que declare su nulidad. Lo anterior, en garantía del debido proceso, dado que, como fuere, a través de los actos de contenido particular, se crean, se modifican o se extinguen situaciones jurídicas individuales y concretas<sup>85</sup>. Bajo tales presupuestos, si el particular no consintiere, la entidad tendrá que demandar su propio acto ante la jurisdicción contenciosa administrativa, como se verá a continuación.

### **3.6 DE LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / ACCIÓN DE LESIVIDAD**

De no poderse cumplir la revocatoria directa, la administración tendrá que impetrar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en acción de lesividad contra el supuesto acto irregular. Dicha acción está determinada a cuestionar la legalidad y validez de aquellos actos en los que se otorgaron derechos a particulares sin la observancia de los requisitos legales. De tal suerte que la administración se constituye en parte demandante de su propio acto con el fin de pedir su nulidad bajo el supuesto de ilegalidad y ser contrario a sus intereses. Es importante mencionar que, en tratándose de actos fictos, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo<sup>86</sup>, a diferencia de los actos expresos, los cuales están sujetos al término de caducidad de cuatro meses<sup>87</sup>, sin consideración a la intervención –por activa– del órgano administrativo como sujeto procesal.

Respecto de estos medios de control, brevemente descritos, es preciso recordar que ambos dan lugar a la apertura de actuaciones administrativas en las que se garantizan plenamente de los derechos de audiencia y defensa conforme al artículo 97, parágrafo de la Ley 14347 de 2011.

Si bien estas acciones pueden recaer sobre uno y otro acto, los actos fictos, al producirse sin una valoración adecuada de los hechos, tienen una incertidumbre mayor, resta decir que, – gran defecto del que adolece el SAP, concretamente nos referimos a la incertidumbre jurídica

---

<sup>84</sup> Ley 1437 (art. 97) –CPACA– El régimen anterior –CCA–, no contemplaba este requisito para los actos derivados del silencio administrativo positivo, pudiéndose revocar unilateralmente.

<sup>85</sup> Consejo de Estado, Sección cuarta M.P: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas Bogotá D.C., 23 de junio de 2011 - Rad.: 11001-03-27-000-2006-00032-00(16090).

<sup>86</sup> Ley 1437 de 2011 (art. 164, numeral 1º, literal d).

<sup>87</sup> Ley 1437 de 2011 (art. 164, numeral 2º, literal d).

que ronda al acto ficto derivado del SAP. Su configuración ocurre no sobre el ideal jurídico de una respuesta expresa, concordada y eficiente, basada en un estudio previo, con la observancia de intereses superiores y el cumplimiento de unos requisitos mínimos estimados para cada caso concreto, sino sobre una presunción legal (y como tal admita prueba en contrario) que podrá ser desvirtuada, consecuencia de la acción de revocatoria directa, o mediante una decisión judicial (nulidades).

De ahí que exista una gran inseguridad jurídica para el particular, aparentemente beneficiado con el SAP frente a una eventual revisión de la administración. En efecto, puede suceder que, por imperativo legal, tenga que sustraerse del mundo jurídico dicho acto presuntivo, en el entendido de que “el reconocimiento del silencio administrativo positivo no puede ir en contra del ordenamiento jurídico y en este sentido, no es posible reconocer actos presuntos que contradigan la Constitución o la ley”<sup>88</sup>.

Al efecto, la legislación colombiana tiene previsto ciertos medios de control para los actos administrativos con efectos definitorios y, por tanto, finalizadores del procedimiento administrativo. En estos, quedan subsumidos los actos positivos fictos, para su correspondiente control de legalidad en virtud del principio de seguridad jurídica “que acompaña los actos administrativos expedidos por la administración que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares o concretas”<sup>89</sup>. Significa que la estabilidad de los actos administrativos no es absoluta y, en ese orden, el artículo 138 del CPACA consagra el mecanismo de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme al cual “Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto y se le restablezca el derecho [...]”.

En ese sentido, el artículo 93, establece que los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido [...], de oficio o a solicitud de parte, en los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

---

<sup>88</sup> Consejo de Estado-Sección Tercera, Sentencia 0454(ACU-1222 **Fuente especificada no válida**, del 02/02/02. M.P: German Rodríguez Villamizar.

<sup>89</sup> Corte Constitucional, Sentencia T- 136 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

Al respecto, el inciso 3° del artículo 84 del CPACA advierte acerca de la factibilidad de la revocación directa del acto positivo presunto, en los términos del artículo 93 de la misma codificación.

### **3.7 DE LA ACCIÓN DE TUTELA Y EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO**

Con la constitucionalización del derecho de petición y su categorización como derecho fundamental, el sistema normativo está sujeto a interpretación de la Corte Constitucional como guardián de la Constitución. A propósito de lo cual, la alta corporación, en reiterada jurisprudencia<sup>90</sup>, ha resaltado la doble finalidad que cumple este derecho fundamental. Por un lado, permite elevar peticiones a las autoridades y, por el otro, garantiza una respuesta oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo solicitado. Adicionalmente, ha sostenido que a este derecho se adscriben tres posiciones: “(i) la posibilidad de formular la petición, (ii) la respuesta de fondo y (iii) la resolución dentro del término legal y la consecuente notificación de la respuesta al peticionario” (Sentencia T-206/18, M.P. Dr. Alejandro Linares Cantillo).

En igual sentido, se ha referido el alto tribunal en las sentencias C-748/11 y T-167/13 al expresar que: “el derecho de petición se considera también un derecho instrumental, puesto que es un vehículo que permite y facilita el ejercicio de muchos otros derechos, tanto fundamentales como sin esa connotación”.

Como quiera que las peticiones no pueden quedarse indefinidamente sin resolver, la ley ha establecido unos términos perentorios para que la autoridad competente emita un pronunciamiento de fondo frente a lo solicitado. De modo que, si transcurridos tres meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión, se entenderá que esta es negativa. Empero, en los casos en que la ley señale un plazo superior, el SAN se producirá al cabo de un mes contado a partir de la fecha en que debió adoptarse la decisión (art. 83 Ley 1437 de 2011).

En los recursos (de reposición y apelación), en cambio, el plazo es de dos meses, contados a partir de la interposición sin que se haya notificado decisión expresa, al cabo del cual, se entenderá que la decisión es negativa. De modo que el SAN opera por el mero transcurso del tiempo, empero, es un derecho potestativo, y, por tanto, quedará a criterio del peticionario

---

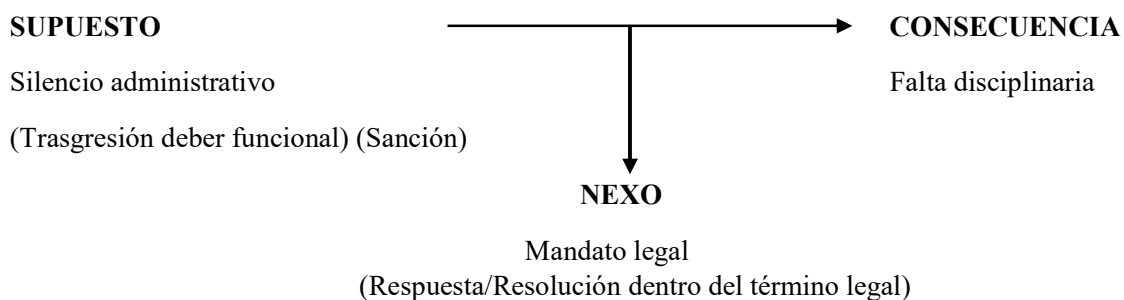
<sup>90</sup>Corte Constitucional, Sentencia T-230 de 2020 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

si requerir nuevamente a la autoridad; entablar la acción de tutela; o, interponer recurso de reposición y apelación contra la negativa presunta.

La acción de tutela, en criterio de la Corte Constitucional, constituye “el mecanismo idóneo para proteger el derecho de petición de los administrados, toda vez que por medio de este se accede a muchos otros derechos constitucionales”. (Sentencia T-084 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa). En esa línea argumentativa es dable afirmar que el SAN, en el contexto jurídico actual, ha sido ampliamente rebasado por la acción de tutela, amén de ser una herramienta jurídica preconstitucional. Con todo, en criterio personal, esta institución es de necesaria existencia en nuestro sistema jurídico, dado que su carácter residual, recoge, en últimas, todo lo no está regulado bajo el régimen del SAP, luego entonces, bien podría afirmarse que ambas tipologías de silencio son dos extremos de la misma cuerda que cumplen el propósito, de un modo u otro, de palear la inactividad administrativa.

### **3.8 DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO Y LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA / TIPIFICACIÓN DE LA FALTA / VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA**

El silencio administrativo genera consecuencias que van más allá de las producidas por el acto ficto en el entendido de que la falta de respuesta oportuna por parte del servidor público responsable constituye abiertamente una trasgresión al deber funcional y, en últimas, una falta disciplinaria, la cual representamos en el siguiente silogismo normativo en clave de derecho disciplinario.



La positivización de la conducta omisiva que da lugar a la configuración del SAP parte del precepto constitucional: “los servidores públicos no sólo son responsables por infringir la constitución y la ley, sino también por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus

funciones<sup>91</sup>”. En concordancia con el precepto superior, la Ley 1437 de 2011 advierte sobre la responsabilidad disciplinaria en materia de silencio administrativo frente a la falta de respuesta en las peticiones<sup>92</sup> y a la falta de decisión oportuna de los recursos que deciden tanto los procesos sancionatorios<sup>93</sup>, como de los recursos en general<sup>94</sup>. Dicha falta estaba tipificada por el CPACA como “gravísima”, expresión que fue declarada inexecutable<sup>95</sup>, bajo el cargo de transgresión al principio de unidad de materia, en el entendido que la taxatividad de las faltas gravísimas, dada su entidad, competen única y exclusivamente a la ley disciplinaria.

Por su parte, la derogada Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único)<sup>96</sup> tipificaba como falta gravísima la conducta de “dar lugar a la configuración del silencio administrativo positivo” en el ejercicio de la función pública. El nuevo Código General Disciplinario –Ley 1952 de 2019–, sin embargo, excluyó dicha conducta del catálogo de faltas disciplinarias gravísimas, correspondiendo al operador disciplinario realizar la adecuación de la falta los términos establecidos en el nuevo régimen disciplinario<sup>97</sup>, bajo unos precisos criterios de clasificación de acuerdo con el grado de ilicitud sustancial<sup>98</sup>.

Otro intento de vulneración al principio de proporcionalidad y de unidad de materia, lo encontramos en el proyecto de ley estatutaria del derecho de petición, cuya revisión condujo a la inexecutable<sup>99</sup> de la expresión “gravísima” que calificaba la falta disciplinaria de desatención al derecho de petición de que trata el artículo 31 de la hoy promulgada Ley 1755 de 2015.

---

<sup>91</sup> Constitución Política (art. 6°).

<sup>92</sup> Ley 1437 de 2011, artículo 31 (modificado por el art.1° de la Ley 1755 de 2015) “La falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver, [...], constituirán falta para el servidor público y darán lugar a las sanciones correspondientes de acuerdo con el régimen disciplinario.

<sup>93</sup> Ley 1437 de 2011, artículo 52, respecto de la caducidad de la facultad sancionatoria, establece que “dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un año. Si estos no se deciden en el término fijado, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver”.

<sup>94</sup> Ley 1437 de 2011 (art. 86, inc. 3° y 4°). “La ocurrencia del silencio negativo previsto en este artículo no exime a la autoridad de responsabilidad [...]” “La no resolución oportuna de los recursos constituye falta disciplinaria [gravísima]”.

<sup>95</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-721/15, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>96</sup> Ley 734 de 2002, art. 48, num. 35 (faltas gravísimas).

<sup>97</sup> “Las faltas disciplinarias son: gravísimas, graves (art. 46 Código General Disciplinario).

<sup>98</sup> El artículo 47 (ibid.), fija unos criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta disciplinaria. Las faltas gravísimas están taxativamente señaladas en la ley. Se determinará si la falta es grave o leve de conformidad con unos juicios de valor (véase numerales 1 al 9 CGD).

<sup>99</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-951/14, M.P. María Victoria Sáchica Méndez.

### **3.9 DE LOS SILENCIOS ADMINISTRATIVOS PROSCRITOS/INEXEQUIBILIDAD DE ALGUNAS DISPOSICIONES ESPECIALES**

Si bien este tema no hace parte directa de los objetivos propuestos, en el entendido de haberse desarrollado sobre la base del análisis de los SAP (valga decir vigentes) en nuestro ordenamiento, lo consideramos de valor por coadyuvar en la realización y el logro de estos. Los SAP analizados en este apartado, aunque proscritos, dan una idea acerca de los motivos de interés político que respaldan la configuración (legislativa) de los SAP. Adicionalmente, permite conocer todo el recorrido jurídico que pueden llegar a tener los SAP desde su naturaleza, tanto de acto ficto, como de “disposición especial”, ambos, sometidos a la ley y a la Constitución.

Hechas las anteriores precisiones, es pertinente recordar que el SAP se instituye sobre base del principio la eficacia administrativa, prohijada por el Estado de derecho. Mismo que, a partir su carácter social autoproclamado en la Constitución de 1991<sup>100</sup>, se atribuye la guarda de la protección ambiental del interés colectivo como derecho fundamental.<sup>101</sup> De otro lado, se tiene que la construcción de obras de infraestructura para el desarrollo económico y social del país tiene gran importancia en la agenda legislativa con el auspicio de la norma superior<sup>102</sup>. La ejecución de dichas obras, sin embargo, tienen el gravamen de presentar un estudio de impacto ambiental, cuya omisión por parte de la autoridad respectiva, era sustituible, bajo la hipótesis del SAP, por una autorización presunta, lo que implicaba el otorgamiento automático de la susodicha licencia ambiental, lo a que todas luces, le resta, eficacia a la correspondiente norma general.

En ese hilo argumentativo, un hallazgo importante para la proposición de nuevas hipótesis fue la identificación de algunos silencios proscritos por la vía de control constitucional.

---

<sup>100</sup> “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (art. 1° C.P.).

<sup>101</sup> “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines (art. 79 C.P.).

<sup>102</sup> “[...] el Estado intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, [...]” (art. 334 C.P.)

Se trata de SAP que operaban en la concesión de licencias ambientales para el desarrollo de obras públicas, cuyo examen constitucional condujo, inevitablemente, a la expulsión de estos agregados normativos del ordenamiento jurídico. Ello, por cuanto el juez constitucional advirtió un conflicto de principios y deberes que involucra a dos entidades estatales (la ambiental y la promotora de obra), los cuales fueron sopesados la luz del orden constitucional y convencional<sup>103</sup>. En su raciocinio hermenéutico, la Corte concluyó que “la expedición de preceptos legales, en apariencia beneficiosos para la colectividad, no puede sacrificar valores constitucionales de superior jerarquía”<sup>104</sup>, y declaró en consecuencia, la inexequibilidad inmediata de aquellas disposiciones contentivas de SAP, los cuales se ilustran en la siguiente matriz.

Tabla 18: SAP proscritos

DISPOSICIÓN	MATERIA	ESTADO	SENTENCIA	PROCEDIMIENTO CARGOS
Ley 105 de 1993 (art. 4º, último inciso) <sup>105</sup>	Licencias ambientales/ construcción de OOPP	Parcialmente inexequible	Sentencia C-328/95, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz	Acción pública de inconstitucionalidad (art. 241, num. 4º)
Decreto legislativo 350 de 1999, (art. 38, inciso final) <sup>106</sup> *Término de aplicación: dos años.	Licencias ambientales OOPP	Parcialmente inexequible	Sentencia C-328/99 M.P. Dra. Martha Victoria	Control constitucional (art. 241, num. 7 y 215 C.P.)

<sup>103</sup> “Este derecho, además forma parte del bloque de constitucionalidad [Convención sobre Diversidad Biológica, artículo 14].”

<sup>104</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-328/95, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

<sup>105</sup> Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”

<sup>106</sup> “Por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica causada por el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999”.

			Sáchica De Moncaleano	
Ley 507 de 1999 (art. 1°, par. 6°) <sup>107</sup>	Licencias ambientales OOPP	Parcialmente inexecutable	Sentencia C-431/00 M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa	Acción pública de inconstitucionalidad (art. 241, num. 4°)

### 3.10 DE LA CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS SILENCIOS ADMINISTRATIVOS POSITIVOS

Tal como se manifestó en la introducción, un interés sobreviniente durante la investigación consistió en determinar la *causa causarum* de la configuración (legislativa) de los SAP. Luego, a partir del análisis el componente “materia” que conforma la estructura de cada SAP, tanto de los vigentes (ver catálogo Capítulo II), como de los proscritos (ver numeral anterior), prevalece una constante de contenido económico, digna de mantenerse, así sea por la vía temporal, como parte de la política “antitrámites” del Estado, con la cual el legislador insiste en proteger dicho sector. Así, se infiere del supuesto SAP “temporal y parcial”<sup>108</sup> en el Decreto-ley 019 de 2012 (art. 35). Ahora bien, se advierte cierta ambigüedad, de cara a atender contra las políticas medioambientales, haciendo, en nuestro criterio, inviable y discutible su aplicación por los mismos fundamentos esgrimidos por la Corte Constitucional líneas atrás, en el tendido de que las licencias ambientales, comportan el principal mecanismo de protección de los recursos naturales. A continuación, presentamos la ficha técnica:

<sup>107</sup> Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997. (de ordenamiento territorial).

<sup>108</sup> “Se indica que es parcial, en el sentido de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo segundo del Decreto Ley 019 de 2012, solo podrá ser utilizada la figura por los grandes centros urbanos en el derecho ambiental.” El silencio administrativo positivo temporal en materia ambiental a la luz del Decreto-Ley 019 de 2012. Andrés Gómez Rey Gloria Amparo Rodríguez. Recuperado de: <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/8e2edc07-554f-42d9-bf9c-498606d8efec/content> Consultado el 23/07/2023.

Tabla 19: SAP temporal

Disposición normativa	Tema General	Subtema/materia	Plazo
Decreto 19 de 2012 (art. 35, inc. 1°)	Supresión de regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios en la administración pública.	Renovación de permisos, licencias o autorizaciones.	Indeterminado

Este apartado normativo, consagra que:

cuando el ordenamiento jurídico permita la renovación de un permiso, licencia o autorización, y el particular la solicite dentro de los plazos previstos en la normatividad vigente, con el lleno de la totalidad de requisitos exigidos para ese fin, la vigencia del permiso, licencia o autorización se entenderá prorrogada hasta tanto se produzca la decisión de fondo por parte de la entidad competente sobre dicha renovación.

El tema central de este presunto SAP, aunado al hecho de haberse regulado insistentemente una misma materia en un número plural de disposiciones (hoy proscritas), denota un gran interés político y económico del legislador en privilegiar cierto sector de la economía.

Así se desprende, en términos generales, de la potestad de libre configuración legislativa inclinada a favorecer ciertas materias bajo el régimen del SAP, *v. gr.* la contratación estatal, las licencias urbanísticas, las licencias ambientales, las licencias para la explotación minera, la cesión de predios de la nación, etc. Lo anterior, plantea una hipótesis que ayuda, sin ser nuestro objetivo principal, a despejar un poco la incertidumbre que gira en torno a la de libertad de configuración legislativa de la técnica del SAP vinculada a ciertas áreas, dentro de la esfera de discrecionalidad que maneja el legislador, y no así a otros sectores, la salud, o el régimen pensional, por ejemplo.

El instituto del silencio administrativo en general ha tenido que cargar con el peso de la inconformidad y las críticas de los administrados. Dicha institución, sin embargo, con base a los resultados obtenidos, es una extensión de la norma constitucional, protectora del derecho fundamental, un remedio a la patología de la inercia administrativa. En definitiva, es un mal

necesario, que pese a ser la prueba incontrovertible de la violación al derecho de petición, surge en auxilio de las garantías ciudadanas consolidadas en el Estado de derecho, de ahí que el juez constitucional proteja el derecho en cuestión, ordenando para ello, que la autoridad morosa resuelva sobre el fondo de la petición desatendida en un plazo perentorio

## HALLAZGOS

De la constitucionalización del derecho en las diferentes legislaciones, se desprenden una serie de reglas y principios de obligatoria observancia en la configuración de los supuestos normativos. En ese sentido, lo normal es la aplicación (aunque de manera indirecta) de la regla general del SAN, así el sistema jurídico proclame lo contrario (es decir la regla del SAP). Ello tiene sustento, en la prevalencia del interés público y los derechos colectivos de las personas. Significa que, una disposición por beneficiosa que parezca, no puede ir en contra de intereses superiores, así se repute legal. Tal como ocurrió con los SAP en materia ambiental, los cuales bajo el juicio hermenéutico de la Corte Constitucional se evidenció una colisión de principios, cuya ponderación, les valió su expulsión del ordenamiento jurídico. (Véase numeral 3.9 de este capítulo). De lo anterior, se colige que Colombia acoge la regla general del SAN, en procura de salvaguardar el interés general tal como lo esgrime la Corte Constitucional en sendas sentencias de inexequibilidad. Convendría, sin embargo, la regulación del SAP en ciertas materias que tratan de derechos fundamentales conexos, pensiones y salud, por ejemplo.

### **3.11 RECOMENDACIONES Y PROPOSICIONES**

En el nuestro normativo el SAP conlleva un nivel de conocimiento y aplicabilidad de esta herramienta vago e incipiente, incluso por parte de abogados. Obedeciendo, probablemente, a que, (i) en Colombia no existe una ley unificada del silencio administrativo y (ii) las entidades públicas no cuentan con un sistema de información al ciudadano que dé a conocer cuáles trámites están tipificados y positivizados bajo el régimen del silencio administrativo positivo. A diferencia, por ejemplo, de la legislación peruana, en donde se adoptó mecanismo informativo

al ciudadano, denominado Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) para cada dependencia administrativa. Este consiste en un documento web de gestión administrativa con toda la información pormenorizada que compendia los procedimientos administrativos a pedido de parte. Dicho texto legal da a conocer a los administrados –entre otros aspectos– la calificación de su trámite, a la vez que tipifica la conducta omisiva con SAN o SAP<sup>109</sup>.

Sería de recibo que la administración instruya a los particulares sobre la tipificación del SA en el curso de las actuaciones administrativas, mediante la divulgación de un texto único de procedimientos administrativos. Es importante resaltar que el régimen del silencio administrativo opera solo en los procedimientos a pedido de parte, bien sea de manera individual o colectiva. Pese a las consecuencias jurídicas derivadas de este, no libera a la administración de resolver, mientras el peticionario no decida lo contrario.

Como se puede ver, de cara al hermetismo gubernamental, el instituto del silencio administrativo suple –de cierta manera– la falta de pronunciamiento expreso dentro del plazo legal a que está obligada a actuar la administración frente a las peticiones o recursos de los administrados. La anterior se basa en el principio de temporalidad a que están sometidos los procedimientos administrativos, por cuyo quebrantamiento el silencio administrativo adquiere su razón de ser.

### **3.12 DEL ENFOQUE Y MÉTODO INVESTIGATIVO**

Finalmente, se reiteran algunos asuntos metodológicos en la presente investigación, los cuales fueron claves y decisivos al abordar un tema de tal complejidad. En consonancia con lo anterior, se analizó bajo un enfoque integral, transversal y amplio, dada la interconexión del silencio administrativo con múltiples instituciones del derecho público. Claramente dentro del marco de una monografía dogmática (Courtis, 2006).

---

<sup>109</sup> “La Ley 27444 -de Procedimiento Administrativo General, establece como regla general, la aplicación del SAP para los “procedimientos de evaluación previa” bajo dos supuestos: 1). todos los procedimientos a instancia de parte no sujetos al silencio negativo taxativo contemplado en el artículo 38; y 2) los recursos destinados a cuestionar la desestimación de una solicitud cuando el particular haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo” (artículos 35 a 37).-Al efecto, el artículo 32 ibidem, dispone la calificación de los procedimientos administrativos, de modo que cada dependencia administrativa, señalará estos procedimientos en el denominado Texto Único de Procedimientos Administrativos –TUPA–, siguiendo los criterios establecidos en la ley de procedimiento, calificándolos de procedimientos de aprobación automática, o de evaluación previa cuyo último caso, a su vez sujeto, en caso de falta de pronunciamiento oportuno, a silencio positivo o silencio negativo”.

Bajo esta premisa fue necesario superar las limitaciones propias de la investigación tradicional, y se estudió de manera simultánea temas diversos que atañen al silencio administrativo positivo desde su configuración hasta su fenecimiento, en algunos casos. Sin embargo, no se entró a profundizar en el catálogo de los SAP las materias en la que se ocupaban. Es posible que esta función sistematizadora de las disposiciones aparentemente sea mecánica, pero, lo cierto es que se trata de un resultado valioso tanto para la comunidad académica, como para la de los operadores jurídicos. La atomización de la información dificulta sobre manera el análisis de esta institución en el sistema jurídico interno.

Se logra abordar dicha institución desde una óptica pluridimensional en aproximación a su estructura jurídica para poder comprender su operatividad en el ordenamiento jurídico. Lo anterior, con el propósito de contribuir al fortalecimiento de la eficiencia y transparencia de la función pública. Con la aspiración adicional de avanzar hacia un nuevo conocimiento, capaz de enfrentar los desafíos actuales y el estado contemporáneo y últimos de la sociedad moderna, de una manera efectiva y sostenible.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá. Recuperado el 20 de 07 de 2018, de <https://www.constitucioncolombia.com/indice.php>
- Benavides, J. L. (2016). Silencio Administrativo. Bogotá, D.C., Colombia: Universidad Externado de Colombia. Recuperado el 26 de 06 de 2022, de <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/2736>
- Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Discapacidad Intelectual o del Desarrollo. (junio de 2009). <http://www.feaps.org/>. Obtenido de [www.feaps.org/archivo/centro-documental/doc\\_download/374-.html](http://www.feaps.org/archivo/centro-documental/doc_download/374-.html)
- Congreso de la República. (1983, 28 de octubre). *Ley 80 Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Colombia: Diario Oficial, No. 41.094. Recuperado el 15 de marzo de 2022, de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0080\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html)
- Congreso de la República. (1985, 29 de enero). *Ley 33 Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público*. Colombia: Diario Oficial, No. 36.856. Recuperado el 15 de marzo de 2022, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=248>
- Congreso de la República. (1997,). *Ley 388 Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Colombia: Diario Oficial No. 43.127. Recuperado el 21 de julio de 2021, de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0388\\_1997.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html)
- Congreso de la República. (2011, 18 de enero (Colombia)). *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA] Ley 1437*. Colombia: Diario Oficial. Recuperado el 15 de marzo de 2022, de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html)
- Consejo de Estado. (1997). *Expediente 13902*. Bogotá. Recuperado el 15 de 07 de 2021, de <https://consejodeestado.gov.c>
- Consejo de Estado. (2018). *Sentencia 0064, Rad. No.: 110010325000201000064 00 (0685-2010)*. (C. G. Hernandez, Ed.) Bogotá, Colombia. Recuperado el 01 de 05 de 2022, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo>

- Consejo de Estado. (2018). *Sentencia 0064, Rad. No.: 110010325000201000064 00 (0685-2010)*. (C. G. Hernandez, Ed.) Bogotá, Colombia. Recuperado el 01 de 05 de 2022, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo>
- Constitución Política 1991*. (s.f.).
- Corte Constitucional . (2002). *Sentencia C-640*. Bogotá, D.C. Recuperado el 09 de 01 de 2023, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-640-02.htm#:~:text=Las%20actuaciones%20administrativas%20constituyen%20la,recursos%2C%20llamado%20tambi%C3%A9n%20v%C3%ADa%20gubernativa.>
- Corte Constitucional . (2012). *Sentencia C-421*. Bogotá, D.C. Recuperado el 20 de 05 de 2023, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-421-12.htm#:~:text=Son%20leyes%20especiales%2C%20mediante%20las,que%20se%20sujetan%20a%20ellas.>
- Corte Constitucional. (1994). *Sentencia No. C-214*. Bogotá, D.C. Recuperado el 21 de 05 de 2023, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/buscag.php?cx=partner-pub-9947470192399292%3Ah29xyy-80om&cof=FORID%3A9&ie=ISO-8859-1&q=poder+sancionador>
- Corte Constitucional. (2002). *Sentencia C-309*. Bogotá. Recuperado el 5 de 12 de 2021, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-309-02.htm>
- Corte Constitucional. (2003). *Sentencia C-037*. Recuperado el 01 de 05 de 2023, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-037-03.htm>
- Corte Constitucional. (2014). *Sentencia C-034*. (M. V. Correa Calle, Ed.) Bogotá. Recuperado el 07 de 05 de 2022, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-034-14.htm>
- Corte Constitucional. (2019). *Sentencia T-002*. (M. C. Schlesinger, Ed.) Bogotá. Recuperado el 07 de 05 de 2022, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-002-19.htm>
- Corte Constitucional Colombiana. (2003). *Sentencia C-074*. Bogotá. Recuperado el 01 de 05 de 2022, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-874-03.htm>
- Corte Constitucional Colombiana. (2011). *Sentencia C-875*. Bogotá. Recuperado el 24 de 11 de 2021, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-875-11.htm>
- Courtis, C. (2006). El juego de los juristas. En: C. Courtis (ed.). *Observar la ley*. Madrid: Trotta.

- Creswell, J. W. (s.f.). *Qualitative Inquiry and Research Design. Investigación Cualitativa y Diseño Investigativo. Chosing Among Five Traditions. Selección entre cinco tradiciones.*
- García de Enterría, E., & Fernández Rodríguez, T. R. (2020). *Curso de derecho administrativo (Manuales y Procedimientos)* (19a. ed.). Pamplona, España: Aranzadi. Recuperado el 01 de 05 de 2022, de Dialnet-SobreSilencioAdministrativoYRecursoContencioso-2115709%20(1).pdf
- García-Trevijano Garnica, E. (1990). *El Silencio administrativo en el derecho español.* Madrid, España: Civitas.
- Gordillo, A. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo* (10a ed., Vol. Tomo 3). Buenos Aires, Argentina: Fundación de Derecho Administrativo.
- Huayapa Tapia, R. A. *Administración pública, derecho administrativo y regulación. Estudios y cuestiones.* Lima: ARA Editores.
- Marín, F. (2008). *Público y Privado*. Temis.
- Marín, F. G. (2017). *EL derecho de Petición y el procedimiento administrativo.* Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.
- Muñoz Machado, S. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General* (Cuarta edición ed., Vol. IV). Madrid, España: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- Penagos, G. (2013). *El Silencio Administrativo -Valor Jurídico De Sus Efectos* (Segunda Edición ed.). Bogotá, Colombia: Doctrina y Ley.
- Pérez, J. I.-V. (1995). *Los Actos Presuntos.* Madrid: Marcial Pons.
- Presidente de la República. (1989, 30 de marzo). *Decreto Ley 624 de 1989 Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Direccion General de Impuesto Nacionales.* Diario Oficial No. 38.756. Recuperado el 24 de noviembre de 2021, de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto\\_tributario.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario.html)
- Presidente de la República. (2012, 10 de enero). *Decreto Ley 019 Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.* Colombia: Diario Oficialm, No. 48.308. Recuperado el 24 de noviembre de 2021, de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0019\\_2012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0019_2012.html)

- Presidente de la República. (2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio). *Decreto 1077*. Colombia: Diario Oficial No. 49.523. Recuperado el 21 de julio de 2021, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216>
- Presidente la República. (1991, 4 de julio). *Decreto 1751 Por la cual se establecen mecanismos de saneamiento aduanero*. Diario Oficial, No. 39.889. Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/>
- Santofimio, J. O. (2017). *Compendio de derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.