

**Responsabilidad de los Agentes del Estado Frente al Acto Ficto Positivo en la
Contratación Estatal**

Carlos Roberto Mojica Cerquera

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Santo Tomás

Maestría Derecho Administrativo

Dra. Catherine del Pilar Díaz Sanabria

Noviembre 16 de 2021

Universidad Santo Tomás

Sede Tunja



TABLA DE CONTENIDO

1. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN LA CONTRATACION ESTATAL EN COLOMBIA.

- 1.1 ANTECEDENTES
- 1.2 DESARROLLO DE LA FIGURA EN COLOMBIA
- 1.3 DESARROLLO LEGISLATIVO

2. ANÁLISIS DOCTRINAL SOBRE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO Y EL DESARROLLO JURISPRUDENCIAL DE LA FIGURA DEL SILENCIO POSITIVO EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL.

- 2.1 GENERALIDADES
- 2.2. SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO
- 2.3. EFECTOS DEL ACTO FICTO POSITIVO

3. RESPONSABILIDAD DEL AGENTE DEL ESTADO QUE PERMITE EL SURGUIMIENTO DEL ACTO FICTO POSITIVO.

- 3.1 RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA
- 3.2 RESPONSABILIDAD FISCAL

4. CONCLUSIONES



RESPONSABILIDAD DE LOS AGENTES DEL ESTADO FRENTE AL ACTO FICTO POSITIVO EN LA CONTRATACION ESTATAL

Carlos Roberto Mojica Cerquera¹

SUMARIO

1. El silencio administrativo positivo en la contratación estatal en Colombia. 1.1 Antecedentes. 1.2 desarrollo de la figura en Colombia. 1.3 Desarrollo legislativo 2. Análisis doctrinal sobre el ordenamiento jurídico y el desarrollo jurisprudencial de la figura del silencio positivo en la contratación estatal. 2.1 Generalidades. 2.2. Silencio administrativo positivo. 2.3. Efectos del acto ficto positivo. 3. Responsabilidad del agente del estado que permite el surgimiento del acto ficto positivo. 3.1 Responsabilidad Disciplinaria. 3.2 Responsabilidad Fiscal 5. Conclusiones

¹ Abogado egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Santo Tomás, con estudios de especialización en Derecho Comercial de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín; Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás y aspirante a Magister en Derecho Administrativo del mismo claustro. E-Mail: carlosmojica74@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Desde una perspectiva objetiva podemos evidenciar el problema que las administraciones públicas no den verdadera eficacia a los actos administrativos que se consolidan a través del surgimiento de un silencio administrativo positivo, ya que dicho acto conlleva un sin número de inconvenientes y responsabilidades.

En la práctica, y luego de que el contratista ha protocolizado el silencio administrativo surge el problema que este acto administrativo ficto sea reconocido efectivamente por la administración y llegue a producir verdaderos efectos jurídicos para las partes contratantes, pues es común que en estos eventos se hace necesario acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que el juez dé aplicación a este silencio, ya que las administraciones nunca aceptan el surgimiento como tal del acto ficto, acarreando tal desconocimiento del acto una serie de problemas al contratista con moras en la ejecución de lo solicitado en su petición original y retrasos en la correcta ejecución de los contratos.

Se pretende prestar una especial atención a las responsabilidades que trae para el servidor público o para el agente del Estado, él no dar respuesta a lo solicitado por el contratista, revisando el tipo de responsabilidad en que pueda incurrir haciendo énfasis principalmente en su responsabilidad disciplinaria y su responsabilidad fiscal. Temas ambos que hicieron parte del curso.

Con base en los anteriores argumentos es evidente que el acto ficto positivo por sí solo no tiene la fuerza ejecutoria en nuestro medio, por lo cual se requiere que a fin de que el acto administrativo ficto tenga verdadera eficacia ante las administraciones públicas, es necesario poner en movimiento la administración de justicia, ya que es solo el juez quien le da eficacia y validez a dichos Actos fictos a través del agotamiento de la pretensión de controversias contractuales señalada en el artículo 141 de CPACA, siendo que estos actos fictos al gozar de los mismos atributos que el acto expreso deben producir efectos de manera automática ante la administración y sin necesidad de acudir a la sede judicial.



OBJETIVO GENERAL

Realizar un estudio de la figura del acto ficto positivo en materia de contratación estatal y sus repercusiones, tanto para el administrado y el agente del Estado que omitió su deber legal de dar respuesta a las peticiones impetradas por los ciudadanos.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

1. Analizar los factores que hacen que se dé la falta de ejecutoria del acto ficto positivo en sede administrativa.
2. Establecer los efectos que conlleva para la administración y para el contratista la omisión de dar respuesta a una petición, que origine un silencio administrativo positivo.
3. Determinar los límites de la administración pública que impiden hacer efectivo el silencio administrativo positivo en materia de contratación Estatal.
4. Determinar el grado de responsabilidad disciplinaria y fiscal en que puede incurrir el agente del estado que no dé respuesta oportuna a una petición en materia contractual.



1. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN LA CONTRATACION ESTATAL EN COLOMBIA.

1.1 Antecedentes Del Acto Ficto

La institución del silencio administrativo positivo tiene sus orígenes en Francia principalmente, y deviene de algunas teorías de doctrinantes alemanes. Para conceptualizar el tema se hace importante entender que los sistemas imperantes hacia final del siglo XIX, eran sistemas autocráticos en la mayoría de los países europeos, es decir que en los gobiernos existía una prevalencia del poder ejecutivo sobre las otras dos ramas del poder público.

Simultáneamente se empieza a evidenciar un desarrollo significativo de la Teoría del estado de derecho, por tal razón se dice que el estado también debe poseer y someterse a una regulación normativa para el desarrollo de sus distintos procedimientos, que buscará siempre el cumplimiento de sus fines.

Como primer antecedente de la evolución que ha tenido la figura del silencio administrativo podemos citar que esta se produce en Francia, pero no por un desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado francés que ha sido fuente inagotable de distintas instituciones jurídicas; sino que parte de un desarrollo normativo tal como fue el Decreto Imperial del 2 de noviembre de 1864 que en su artículo 7 reglamentaba el recurso de autoridades subordinadas ante el ministro (Aguado, 1996). Esta norma fue desarrollada durante el imperio de Napoleón III, cuando este quiso en cambio de una libertad Política, desarrollar una administración más justa frente a los ciudadanos facilitando el acceso al Consejo de Estado.

El segundo antecedente de esta institución lo vemos reflejado en el art. 3 de la ley del 17 de julio de 1900, que reglamento el silencio administrativo negativo a los recursos contra una decisión administrativa. (Aguado, 1996). En lo que refiere al silencio positivo esta también hace su aparición al final del siglo XIX, en algunos regímenes de carácter local. Se tiene como antecedente la ley francesa del 8 de abril de 1898 sobre el régimen de las aguas, la cual reglamentaba la servidumbre de camino en las riberas de los ríos (Aguado, 1996).

1.2 Desarrollo de esta figura en Colombia



La figura del Silencio Administrativo existía solo cuando se interponían los recursos de la vía gubernativa, de modo que era posible solo el Silencio Administrativo Negativo, lo cual no tenía incidencia en la decisión ya que lo único que provocaba era confirmar el acto administrativo impugnado por lo cual no tenía mayor relevancia en nuestro ordenamiento jurídico, además que esta ficción era de muy poca ocurrencia en un principio.

El Silencio Administrativo es un fenómeno propio del derecho administrativo que se encuentra atado directamente al derecho de petición y que desarrollo una salida al derecho sustancial, se desarrolló por primera vez esta institución jurídica en el Decreto 01 de 1984, el que fuera nuestro anterior Código Contencioso Administrativo.

La historia de la creación de este ordenamiento jurídico en materia administrativa en el año de 1984 comienza con la presentación de un proyecto del Decreto por el cual se modifica el decreto 2733 de 1959 y se dictan normas sobre procedimiento gubernativo y revocación directa de los actos administrativos”, texto que fue presentado por el Doctor Palacios Mejía, a una Comisión Asesora del gobierno para la modificación del Código Contencioso Administrativo (Duarte y Osorio, 1999).

Para esta ponencia de reforma del decreto 2733 de 1959 se tuvo en cuenta un acucioso estudio de otras legislaciones de países vecinos como Venezuela y Perú, así como también se consultó y lo correspondiente en esta materia en el derecho de los Estados Unidos y Costa Rica. De donde se concluye que tal modificación debe contener las normas generales sobre la organización de la Administración, con miras a facilitar el trámite del derecho de petición y las demás actuaciones propias de la Administración, entre ellas la posibilidad de obtener copias de los documentos oficiales (Duarte y Osorio, 1999).

Posteriormente a esto, se toman apartes de la legislación venezolana con el fin de regular el procedimiento mediante el cual la administración llegaba a la toma de una decisión. Así mismo el decreto estudia todo lo concerniente a los recursos de la vía gubernativa. Respecto a la definición del silencio Administrativo, el doctor Gustavo Penagos manifiesta que “El silencio administrativo, como la misma expresión lo dice, es la abstención de la administración de pronunciarse ante las peticiones de los administrados” (Penagos, 1994, p. 10).



Por fortuna, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha establecido que el silencio administrativo no puede entenderse como un pronunciamiento de la administración, pues no define ni material ni sustancialmente la solicitud del peticionario, toda vez que la respuesta tardía o la falta de esta desconoce el núcleo esencial del Derecho de Petición: Respuesta Pronta y Oportuna. (Duarte y Osorio, 1999, p. 120)

1.3 Desarrollo legislativo.

La concepción del silencio administrativo positivo deviene del derecho español, en donde se da el surgimiento del silencio positivo una vez hayan transcurrido un plazo de tres meses, en otro ordenamiento como es el caso del derecho italiano esta figura se desarrolla en lo referente a los actos de tutela y en múltiples casos se aplica de cara a estos actos el silencio administrativo positivo. En la legislación francesa existe la figura, pero siempre y cuando sea aplicada casuísticamente.

Es importante señalar que, en Colombia fue la Cámara de Representantes la que a través de una convocatoria en distintos medios de comunicación, congregó a los ciudadanos que sufrieron presiones indebidas o mora en las respuestas a sus peticiones interpuestas ante la administración. Esto produjo una respuesta inmediata, implorando por la aplicación del silencio administrativo positivo, o que se tuviera la posibilidad de poder acudir a la jurisdicción, para obtener una respuesta definitiva.

Según Duarte y Osorio (1999), las causas que motivaran la necesidad de la aplicación de los efectos de la figura del Silencio Administrativo son:

a. Conseguir que la administración organice los sistemas para recibir, tramitar y resolver las peticiones presentadas.

b. Evitar la corrupción de la administración y la intervención de intermediarios, situaciones estas que surgen al presentarse la falta de pronunciamiento de la administración, frente a la petición realizada.

c. Evitar los perjuicios que sufren las personas con el silencio de la administración.

d. Dar al derecho colombiano la categoría de otros sistemas en el mundo que han adoptado la aplicación del Silencio Administrativo. (p. 120)



El Consejo de Estado, a lo largo de la historia, ha dado diferentes interpretaciones a la figura del silencio administrativo en cuanto a su naturaleza jurídica.

En primer lugar, una parte importante de la jurisprudencia de dicho órgano, sostiene que el silencio administrativo da origen a un “acto administrativo ficto o presunto”, el cual se configura como un mecanismo para que la persona pueda acudir a la jurisdicción y cuyo propósito es otorgar una “protección debida al administrado frente a las omisiones de la administración, la cual constituye una herramienta concreta que le permite accionar ante la jurisdicción contenciosa administrativa, ya no contra el acto manifiesto y determinado de la administración, que precisamente no se ha producido, sino contra el acto que la ley presume” (Sentencia 5887, 2000).

En segundo lugar los que no comparten la anterior tesis, sostienen que el silencio administrativo es una “ficción legal”, ya que no puede considerarse como acto administrativo, porque no surge estrictamente acto alguno, teniendo en cuenta que no encierra una manifestación de voluntad de la administración, cuando precisamente la falta de la misma, fue la que originó la ocurrencia del silencio y que el mismo tiene como finalidad abrir las puertas al administrado para acudir en vía judicial, o dicho en otras palabras el silencio administrativo es una habilitación para acudir al órgano jurisdiccional.

En el Código Contencioso Administrativo no se señala como requisito ni presupuesto legal de actividad, para que se dé el silencio administrativo, que se requiera a la administración pública a resolver la petición o el recurso, tampoco se exige la denuncia de la mora para que se pueda considerar desestimada la petición o el recurso, ni se imposibilita para recurrir a la acción de tutela en procura de una respuesta (Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, artículo 84).

Entrando en materia y revisando las definiciones de varios doctrinantes, podemos sin duda concluir que el silencio administrativo no es otra cosa que la inactividad de los agentes del Estado en la resolución de una petición presentada por uno de los administrados, por tal razón, y a fin de que el Estado cumpla con los fines esenciales para los cuales es llamado, se crea la ficción que es acto ficto, lo cual no es otra cosa que una herramienta para subsanar la omisión o negligencia del órgano administrativo.

De esta arriesgada definición, podemos rescatar unos elementos esenciales para el surgimiento del acto ficto, es así que se hace necesario la existencia de una solicitud o petición que sea elevada por un administrado u otro organismo de la misma administración, petición que tiene su asidero en el artículo 23. C.P., que nos habla del Derecho fundamental de petición y que no es otra cosa que la facultad que se brinda a los ciudadanos a elevar solicitudes respetuosas ante las autoridades y otro tipo de organizaciones de carácter privado (Constitución Política de Colombia [Const]. artículo 23. 1991).

Este artículo 23 de stirpe constitucional tiene todo un desarrollo normativo dentro de la Ley 1755/2015 que lo desarrolló en amplia medida a fin de garantizar su debido ejercicio por parte de todos los ciudadanos, ley está que surgió como consecuencia de la sentencia C-818 de 2011 que declaró inexecutable el contenido del Título II de la Ley 1437 de 2011 donde se reglamentaba todo lo pertinente a este importante derecho, que es el vehículo idóneo que existe para la interacción entre los administrados y la administración pública.

En segundo lugar y de la definición que se ha construido, se hace necesario verificar que el acto ficto es en esencia un verdadero acto administrativo y que por tanto goza de todos los elementos fundamentales del mismo, es decir tiene un objeto, una causa, una motivación y una finalidad, aunque adolecería del factor subjetivo de la competencia, ya que quien lo produce no sería el funcionario competente que omite su deber legal de hacerlo, sino que va a depender de la voluntad del propio administrado.

Otro elemento es la verdadera intención del Estado en el surgimiento del acto ficto esto lo podemos analizar dentro de dos teorías o corrientes del surgimiento del mismo, pues el acto puede nacer como un simple olvido, como causa de una congestión de los despachos de la administración es decir, porque se pasa de alto la existencia de una petición, o en otro caso podría darse como una intención clara de la administración de que surja un acto administrativo de carácter negativo, ya que no tiene la intención de conceder lo solicitado por el administrado.

Es acá donde se debe revisar la generalidades de los actos fictos en nuestro ordenamiento jurídico pues es claro que en la legislación colombiana el acto ficto por regla general va a tener un carácter negativo, lo cual pues, se ve reflejado en que hace nugatorias las solicitudes o peticiones de los ciudadanos a contrario sensu de lo que ocurre en otras legislaciones como la española, donde el efecto del acto ficto va a tener unas consecuencias positivas para el

petionario, toda vez que se entiende que dicho acto se da como castigo o sanción a la inactividad de la administración quien gozando de un término para pronunciarse al respecto omite su deber legal y funcional.

2. ANÁLISIS DOCTRINAL SOBRE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO Y EL DESARROLLO JURISPRUDENCIAL DE LA FIGURA DEL SILENCIO POSITIVO EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL.

2.1 Generalidades

Esta figura en Colombia se desarrolla específicamente en los siguientes ordenamientos jurídicos: a) la Ley 80 de 1993, en lo que compete al numeral 16 del artículo 25; b) el artículo 8.1.9 del Decreto Nacional 734 de 2012 y c) la Ley 1437 de 2011, que plantea en su artículo 84 lo siguiente:

Artículo 84. Silencio positivo. Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva

Los términos para que se entienda producida la decisión positiva presunta comienzan a contarse a partir del día en que se presentó la petición o recurso.

El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocación directa en los términos de este Código.

A manera de entender la situación, es necesario explicar que, en los contratos estatales, toda solicitud elevada por el contratista a la administración si no es atendida dentro de los términos estipulados por la ley producirá un silencio administrativo positivo, tal como se encuentra taxativamente señalado en el numeral 16 artículo 25 de la Ley 80 de 1993. Lo anterior, se encuentra en concordancia con el artículo 8.1.9 del Decreto Nacional 734 de 2012.

Para hacer un análisis más claro de esta situación, se hace necesario conocer lo que ha sostenido la doctrina respecto del fundamento de esta figura. La perspectiva del profesor, Ernesto García Trevijano (1990), es la siguiente:



Con ella (la finalidad del silencio administrativo) no se pretende sanar vicios o legitimar actuaciones contrarias a la legalidad. Simplemente responde a la necesidad de dar una mayor agilidad en determinados sectores, evitando los perjuicios derivados de la inactividad formal de la Administración; ¿cómo podría el ordenamiento jurídico prever una técnica con la que precisamente se evita la adecuada aplicación de aquél?

Tampoco es admisible sostener el automatismo radical del silencio positivo con base en el argumento de que la administración pudo y debió resolver expresamente antes del transcurso del plazo del silencio positivo. Y ello porque, en definitiva, la cuestión no se traduce simplemente en dos posibilidades: resolución expresa u otorgamiento en cualquier caso de lo pedido mediante la técnica del silencio positivo (p. 175).

Es necesario entender que el simple paso del tiempo lleva a la configuración del acto ficto positivo como consecuencia de la inactividad propia de la administración, que dentro de un plazo determinado por la ley no dio respuesta a lo solicitado por el contratista, situación está que puede conllevar una responsabilidad tanto disciplinaria como fiscal del funcionario que omitió su deber de dar respuesta a la petición presentada, tratándose de un contrato estatal la situación puede presentar unas dificultades para la ejecución del contrato, así como un aumento en el valor del mismo, pues es claro que las solicitudes pueden contener el reconocimiento de un factor económico que puede conllevar al agente del estado a verse incurso en un detrimento patrimonial de la entidad estatal, situación está que puede configurar el inicio de un procedimiento de responsabilidad fiscal frente a la Contraloría.

Los maestros García de Enterría y Fernández (1996), señalan “En rigor, el silencio positivo sustituye esta técnica de la autorización o aprobación por la de un veto susceptible de ejercitarse dentro de un plazo limitado, pasado lo cual lo pedido por el requirente se entiende otorgado” (p. 71).

Por tal razón se hace necesario en relación con las facultades jurídicas otorgadas a la administración, el cumplir con las finalidades del estado bajo el principio de eficiencia desarrollado en el artículo 1 de la Ley 1437 de 2011, finalidades que también son de estirpe constitucional y que se imponen a toda la administración, “por lo tanto, sus órganos están en

la obligación de proceder conforme a las necesidades del servicio. De ahí se deriva, como principio general, el deber de pronunciarse sobre las cuestiones que se le plantean” (Sayagués Laso, 1963, p. 435).

Vale señalar que las decisiones que profiere la administración en ejercicio de su deber funcional que se produzcan por parte de la entidad de la administración, no deben ser en todas las ocasiones de carácter expresas, escritas o verbales, ya que existe una posibilidad, que, en casos muy puntuales y expresamente señalados por el órgano legislativo, se dé el surgimiento de un acto ficto “como mecanismo de sanción a la administración morosa” (Santofimio, 1998, p. 221). Lo anterior con la finalidad de garantizar a los administrados el ejercicio del derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, que impone a la administración dar una pronta respuesta o resolución a lo solicitado, por lo cual a fin de salvaguardar su derecho surge una presunción de carácter legal, siempre que se trate de actuaciones de carácter individual, subjetivas o personales, que conllevan “el surgimiento de actos administrativos formales con determinados efectos frente a los interesados” (Santofimio, 1998, p. 221). Esto, nos coloca frente a la figura del silencio administrativo, que se da como sanción a la inactividad o mora de la administración, surgiendo en este momento la presunción de carácter legal que fue prevista por el legislador y la que va a dar origen al acto ficto o presunto.

La consagración en el ordenamiento jurídico colombiano de la institución del silencio administrativo positivo, está referida esencialmente a lograr una efectiva protección del derecho fundamental de petición, de ahí que:

El legislador tenía que ofrecer a las personas los mecanismos idóneos para que, pese al incumplimiento del deber de las autoridades, pudieran encontrar respuesta positiva o negativa en torno a lo pedido. Y, por supuesto, bien podía la ley, sin violentar la Constitución, señalar efectos jurídicamente valiosos al silencio administrativo, en relación con el contenido de lo que el peticionario pretendió al formular la petición. Por eso, la consecuencia positiva o negativa del silencio depende de la libre evaluación del legislador, dentro del ámbito de sus atribuciones constitucionales. (Sentencia C-304 de 1999)



La figura del silencio administrativo se engendra en una presunción legal, que como se señaló anteriormente nace de la inactividad o mora de la administración en dar resolución a lo solicitado por el administrado, de aquí que da lugar al surgimiento de un acto ficto que de conformidad al ordenamiento jurídico colombiano y por regla general es de carácter negativo, y que en casos excepcional que se encuentran taxativamente previstos por el legislador configuran el surgimiento del silencio positivo, a tipo de sanción por la omisión o inoperancia de los agentes de la administración.

Vale señalar, que el silencio administrativo debe interpretarse como “el transcurso del tiempo definido por el legislador y considerado como máximo para adoptar una decisión” (Santofimio, 1998, p. 222). Por lo que efectivamente nos hallamos incursos en una presunción de carácter legal, es una ficción que surge de la voluntad del legislador y que se configura por el simple paso del tiempo, sin que exista pronunciamiento de los órganos de la administración en atención a la solicitud elevada por un petionario, este acto ficto que nace a la vida jurídica, va a conllevar una serie de efectos jurídicos que en el caso del acto ficto positivo pueden ser contrarios a los intereses de la administración y conlleva además una responsabilidad del agente del estado que no dio cumplimiento a sus obligaciones funcionales o contractuales en tratándose de contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión; en consecuencia, se está en presencia de “una presunción legal, una ficción que la ley establece merced a la cual se habla callando, porque sin haber dicho nada se está, sin embargo, diciendo bastante” (González Pérez, 1957, p. 461). Así, se pone fin a una actuación administrativa o a una relación entre el administrado y la administración pública, respetándole al solicitante de esta forma su debido proceso, que se encuentra previsto en el numeral 1° del artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (CPACA) el cual tiene plena concordancia con lo estipulado en el artículo 29 de nuestra Constitución Política.

De acuerdo a lo anterior, y como consecuencia del desarrollo hecho por el legislador podemos decir que surge o se configura el silencio administrativo, este acto ficto o presunto dependiendo del tipo de petición puede acarrear dos tipos de efectos, en primer lugar y por regla general un efecto de tipo negativo, dando al administrado la posibilidad de interponer los recursos propios para el agotamiento de la vía administrativa; empero si el silencio o el acto que surge de dicho silencio es el de carácter positivo, se fundamenta “directamente la certeza del

petionario acerca de aquello que reclamaba” (Sentencia C-304, 1999) y, en consecuencia, como se entiende que la decisión fue favorable a las pretensiones del petionario, éste, en principio, carece de interés para accionar, “dado que por mandato legal ha conseguido lo que pretende” (Sentencia 13.902, 1997). Es este segundo acto (silencio positivo) el que es de interés para nuestro análisis frente a la responsabilidad del agente del Estado por su acaecimiento.

Vale señalar que para que nazca a la vida jurídica el acto ficto, como consecuencia de la omisión o inactividad de la administración, se hace necesario el cumplimiento de una serie de requisitos, tales como son:

que el interesado formuló su petición o recurso de forma tal que imponía a la administración el deber legal de pronunciarse sobre ella, pero si el funcionario ante quien se interpone no es competente, la solicitud es extemporánea, o no se cumplen los demás requisitos que exijan las normas pertinentes, no se produce el silencio administrativo. (Sentencia 8486, 1993).

El primer requisito al que se hace referencia en el sentido de ser presentada ante el funcionario competente, se podría señalar que desapareció por mandato legal con la entrada en vigencia del artículo 21 del CPACA que posteriormente fuera modificado por la Ley Estatutaria 1755/2015, teniendo en cuenta la obligación que surgió para la administración, en el sentido de redireccionar las peticiones a la autoridad competente.

Es de gran relevancia señalar que la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional en relación al régimen jurídico colombiano frente la figura del silencio administrativo ha identificado las siguientes características fundamentales que precisamos a continuación:

1. Es una ficción de carácter legal, toda vez que el acto ficto que se genera con su ocurrencia, equivale ciertamente a una decisión de la administración (Concepto 183, 1999, p. 1).
2. Es un mecanismo de carácter procesal, con el cual se le pone fin a la actuación iniciada por el administrado, y sobre la cual, la administración tenía la obligación de pronunciarse, toda vez que era competente para ello; no teniendo esto otro fin, que el de finalizar, de alguna manera, la incertidumbre del administrado frente a su petición.



3. Como consecuencia del señalamiento de un determinado término, se le establece a la administración un límite espaciotemporal y así mismo sancionatorio, buscándose con esto, además del cumplimiento del derecho fundamental de petición, el del debido proceso “por el simple transcurso del tiempo” (Santofimio, 1998, p. 28).

Por ultimo podemos decir que el régimen jurídico colombiano, y en particular el Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, respecto de la figura del acto ficto distingue dos tipos que están clara mente identificadas los cuales poseen una serie de características propias y autónomas, entre las que tenemos el acto ficto negativo como regla general y el acto ficto positivo como excepción a esta regla, toda vez que surge por mandato expreso del legislador en ciertas materias o áreas y así se establece en los artículos 83 y 84 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Por lo cual nos centraremos en el análisis de la excepción a la regla es decir en el silencio positivo.

2.2. Silencio administrativo positivo

En el ordenamiento jurídico colombiano podemos señalar que el acto administrativo positivo obedece a una decisión de la administración que se toma como consecuencia de lo dispuesto por el legislador en ciertas materias conllevando esto que lo solicitado por el peticionario se ha despachado de manera favorable para el mismo, en cuánto que la administración en el transcurso del tiempo otorgado por la ley no dio respuesta a las inquietudes elevadas por el administrado y al fin de dar una respuesta permite el surgimiento del acto ficto positivo que va a conllevar una serie de responsabilidades al servidor público o agente del Estado que omitió su deber funcional de responder la solicitud ante el elevada.

En tratándose de materia contractual la norma es clara y el legislador ha expresado la necesidad y que toda consulta elevada ante la administración en esta materia o en la ejecución de un contrato estatal se entenderá con carácter positivo lo cual puede conllevar aparte de las sanciones propiamente disciplinarias unas sanciones de tipo fiscal siempre y cuando de esta respuesta se desprenda un componente presupuestal que afecte en debida forma los recursos públicos propios de la entidad estatal.

Desde otra perspectiva vale señalar que el acto ficto presunto positivo no puede revocarse de manera unilateral, sí no en casos que también expresamente señala nuestro ordenamiento jurídico y cuando ocurren ciertos presupuestos que pueden contrariar el orden jurídico, pero se debe tener presente que este acto administrativo en compañía del interesado posee todos elementos esenciales de cualquier acto administrativo tales como son: un funcionario competente, unas formalidades, un objeto o contenido, una motivación y un fin.

Frente a la competencia podemos señalar que a diferencia del acto expreso en el que el funcionario requiere una investidura que se origina en su elección, nombramiento o designación; una legalidad que lo faculta a conocer de determinados asuntos y una voluntad que descansa en los fines propios de la administración; el acto ficto suple estos aspectos de este elemento con un simple precepto legal donde la competencia queda absorbida por el legislador en conjunto con el administrado, puesto que la voluntad que se manifestara en este acto ficto positivo fue la que quiso el peticionario, siempre y cuando no sea contraria a la ley, ni al interés general.

De cara a lo señalado al elemento formal, el surgimiento del acto ficto positivo va a conllevar una serie de formalidades para su producción, tales como son: la presentación de la petición, el transcurso del tiempo, la inactividad de la administración y la protocolización notarial del silencio a fin de que produzca efectos jurídicos, en el entendido que para su protocolización no existe término de caducidad.

De conformidad al elemento que refiere al objeto del acto, podemos señalar que el objeto depende única y exclusivamente a la manifestación unilateral del administrado que solicita dentro de su petición una referida cuestión que por voluntad de la ley le será concedida.

La motivación del acto ficto positivo puede ser tan amplia como se pueda siempre y cuando el peticionario lo sustente, teniendo en cuenta como límite que esta no sea contraria a la ley, ni al interés general. Frente al fin es importante que lo solicitado por el contratista obedezca al desarrollo de los fines propios de la administración o en otras palabras que lo solicitado este acorde al cumplimiento de los fines estatales.

Para resumir, podemos señalar que nos encontramos en presencia de un silencio administrativo positivo, cuando se presentan los siguientes requisitos que enuncia Saavedra (2004):



1. Que exista una ley que de manera expresa prevea a título de efecto, la configuración del silencio administrativo positivo.
2. Que transcurra el término señalado en la ley, sin que la administración se pronuncie sobre una petición presentada a ella, estando ésta en la obligación de hacerlo.
3. Que se trate de una petición lícita, en la cual lo pedido sea concreto y expreso, y que además no sea imposible de cumplir técnicamente.
4. Que se esté en presencia de un acto administrativo de carácter particular (p. 6).

Por último es importante manifestar que para que surja el silencio administrativo positivo o para que éste tenga plena validez se hace necesario que se aporten las pruebas necesarias para la configuración del mismo, esto en el entendido, que se dé cumplimiento a las formalidades propias para el surgimiento del acto ficto positivo, las cuales ya fueron descritas anteriormente permitiendo colegir la obligación que se está reclamando, toda vez que el “administrado tiene que demostrar dentro del proceso, que la solicitud elevada a la administración se apoya en medios probatorios allegados al expediente, pues el solo transcurso del tiempo no puede ser constitutivo del fenómeno jurídico en estudio” (Sentencia 10992, (29 de marzo de 1996), Consejo de Estado. (Juan de Dios Montes Hernández C.P.)

2.3 Los efectos del silencio administrativo positivo

En este capítulo nos adentraremos al estudio de los efectos del acto ficto que, “no son los de permitir la acción contenciosa para discutir la negativa de la administración, sino la ficción de una decisión que se tiene como positiva, teniendo para ello en cuenta lo solicitado por el particular” (Concepto 183, 1999 SSPD), por tanto, como nos encontramos ante una decisión favorable a los anhelos del peticionario, al mismo, no le asiste ningún interés de acudir ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, “dado que por mandato legal ha conseguido lo que pretende” (Sentencia 13.902, 1997).

Es importante entender que la falta de efecto del acto ficto ante la administración, es lo que nos lleva a colegir, que este acto no tiene fuerza ejecutoria en sede administrativa, por lo cual se hace necesario en todo caso acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a fin de que el juez efectivamente haga que se dé cumplimiento al resultado de la solicitud o del

acto ficto a través de una sentencia, siempre y cuando hayamos ejercido el medio de control ejecutivo.

Vale la pena señalar que en tratándose de un silencio administrativo negativo cuando acudimos a la administración de justicia lo hacemos utilizando el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, a contrario sensu cuando nos encontramos frente al silencio administrativo positivo, pues como se señaló anteriormente el medio de control idóneo para que se dé cumplimiento a este acto ficto en materia de contratación estatal es el medio de control de controversia contractuales, en tratándose de un acto ficto positivo en otra materia se acudiría al medio de control de ejecutivo administrativo.

Generación de un acto ficto o presunto. Encontramos en este punto que el acto ficto o presunto se genera por el cumplimiento de los presupuestos que la ley ha establecido para que nazca a la vida jurídica un acto presunto positivo y que como lo hemos señalado anteriormente esto ocurre por la acción omisiva de un agente del Estado que dentro del término fijado por la ley no dio respuesta a la solicitud elevada por el administrado. Cabe señalar que una vez surja el acto administrativo éste tendrá plena eficacia lo allí positivizado y no puede ser desestimado por un acto ex temporario que expida la administración.

A fin de dar claridad a esta situación, vale señalar que en muchas ocasiones el agente del Estado a fin de que el acto ficto no produzca los efectos desfavorables para la administración, realiza ingentes esfuerzos para dar una respuesta de manera extemporánea, ya que piensa erróneamente que con esta respuesta puede evitar los efectos propios del acto ficto positivo que concedió al peticionario lo pretendido. En otras palabras, el acto ficto una vez protocolizado no pierde sus efectos por el surgimiento de un nuevo acto que resuelva la petición de manera extemporánea, ya que la administración pierde competencia para pronunciarse sobre el referido asunto, por el surgimiento del acto ficto positivo.

Cuando estamos frente al caso de una respuesta extemporánea, el titular del derecho podrá interponer recursos contra dicho acto, situación ésta que no implica, que “el acto derivado del silencio administrativo positivo pierde su eficacia, pues no es por su voluntad que el acto cobra existencia, sino que él surge por virtud de la ley y, en consecuencia, tales actuaciones posteriores serán inocuas”. (Sentencia ACU-1723, 2000)



Otro de los efectos que tiene el surgimiento del acto ficto positivo es el agotamiento de la vía administrativa, lo anterior en el entendido que el peticionario o administrado obtuvo del ente estatal lo que pretendía, por tanto en este sentido no es dable que interponga los recursos de ley, reposición o apelación contra un acto que está concediendo lo por él solicitado; por tal situación el legislador reglamento que el acaecimiento del acto ficto positivo da por agotada la vía administrativa, teniendo en cuenta que el peticionario logró lo que solicitaba y por tanto lo puede hacer efectivo frente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ya que como se ha señalado a lo largo de este trabajo el acto ficto positivo por distintos factores pareciera que no gozara de fuerza ejecutoria en sede administrativa a no ser la excepción del silencio positivo que se da por la solicitud de copias.

Uno de los efectos obvios que trae el acaecimiento del silencio positivo, es que lo pretendido por el administrado se entiende concedido por la administración de manera íntegra, entendiendo que este es el fin de esta presunción de carácter legal.

Se puede advertir en este momento, la diferencia principal que existe con el silencio administrativo negativo, “en el cual, no opera el automatismo característico del silencio positivo, toda vez que, en dicho silencio negativo, la administración está obligada a resolver expresamente (aunque sea de manera tardía)” (Sentencia ACU-1621, 2000).

Del análisis de los atributos del acto administrativo, se puede indicar que estos son los que otorgan fuerza vinculante, a fin que el mismo tenga ejecutoriedad frente a la respectiva entidad estatal. Por último, otro efecto que conlleva la configuración del acto ficto positivo es la responsabilidad disciplinaria del agente del estado, que de conformidad con lo señalado en la Ley 734/2002 es considerada por el legislador como falta gravísima, pero que en el nuevo Código General Disciplinario, estipulado en la Ley 1952/2019 se hace más benévola la tipificación, puesto que el no dar respuesta a una petición se calificara como falta grave o leve dependiendo del sentido de la misma. Tema al que haremos referencia en el desarrollo del siguiente capítulo.

3. RESPONSABILIDAD DEL AGENTE DEL ESTADO QUE PERMITE EL SURGUIMIENTO DEL ACTO FICTO POSITIVO.

En este punto analizaremos la responsabilidad de los servidores públicos o de los agentes del Estado cuando no dan respuesta a las peticiones elevadas por el administrado teniendo la obligación de hacerlo y las consecuencias que esta conducta omisiva conlleva para estos sujetos en materia de responsabilidad disciplinaria y responsabilidad fiscal por tanto se hace necesario hacer un análisis de lo que ha desarrollado tanto la Constitución como las leyes especiales sobre esta materia, verificando también la jurisprudencia que declaró inexecutable la expresión gravísima de los artículos 31 y 86 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, sentencia C-721 del 2015 de la Corte Constitucional.

Para iniciar podemos decir que etimológicamente la palabra responsabilidad proviene del latín *respondere*, que hace referencia a la capacidad que tiene toda o casi todas las personas de responder por sus actos propios. En términos generales, la responsabilidad es la capacidad de toda persona de conocer y aceptar las consecuencias de un acto suyo, inteligente y libre, así como la relación de causalidad que une al autor con el acto que realice.

La responsabilidad se exige solo a partir de la libertad y de la conciencia de una obligación. Para que exista la responsabilidad, el autor del acto u omisión que haya generado una consecuencia que afecte a terceros, debe haber actuado libremente y en plena conciencia. Por ello, puede afirmarse que:

Etimológica y jurídicamente, hay responsabilidad cuando hay incumplimiento de obligaciones, las cuales se tornan en deberes cuando se trata de empleados públicos como ha dicho la doctrina, los deberes son obligaciones cuando forman parte de una relación jurídica. Tanto las obligaciones como los deberes son conductas activas y pasivas, de acción y de omisión, de hacer y no hacer o prohibiciones, generales para todos los empleos y especiales para determinados cargos. (Contraloría del Magdalena, s.f., p.3)

Para entender desde el principio el tema de la responsabilidad de los servidores públicos o de los agentes del Estado se hace necesario realizar un estudio del artículo 6 de nuestra Constitución política donde refiere a la responsabilidad tanto de particulares como de los servidores públicos y refiriéndonos a estos últimos señala expresamente que estos serán responsables por infringir la Constitución o la ley, así como por la extralimitación de funciones o por la omisión de las mismas.

Para desarrollar el tema es necesario establecer una serie de responsabilidades en las que se puede ver incurso un servidor público y las fuentes legales en las que las mismas se estipulan:

- **Patrimonial:** artículo 90 de la Constitución Política y la Ley 678/01 (acción de repetición).
- **Disciplinaria:** Ley 734 de 2002, Ley 1952 de 2019 y Ley 2094 de 2021.
- **Fiscal:** Es de competencia de la Controlaría. Su marco normativo está compuesto por la Ley 610 de 2000, la Ley 1474 de 2011, el artículo 6 de la Constitución Política, el Acto Legislativo 04 de 2019 y el Decreto Ley 403 de 2020.
- **Penal:** Ley 599 de 2000, referente a delitos contra la Administración Pública, como peculado, cohecho, abuso de autoridad y prevaricato.
- **Política:** consistente en controles al gobierno, conforme la oportunidad y la conveniencia. Como ejemplos pueden citarse la moción de censura; citación a ministros e informes de gestión.

Indudablemente todas estas responsabilidades son importantes, pero en este trabajo ahondaremos más exactamente el tema de la responsabilidad disciplinaria y fiscal de los servidores públicos en el asesoramiento a la administración en materia contractual, en el entendido que ya sean que estos hagan parte de la planta de personal de la respectiva entidad o como contratista asesores en determinados temas, ya que esta última calidad de conformidad con la sentencia C-037 de 2003, proferida por la Honorable Corte Constitucional, señala que cuando estos asesores externos cumplan funciones públicas serán sujetos disciplinables en aplicación del factor material de competencia, de acuerdo con lo señalado en el artículo 53 de la Ley 734 de 2002.

3.1 Responsabilidad Disciplinaria

A fin de precisar en qué consiste la potestad disciplinaria del Estado haremos referencia a lo señalado por el Consejo de Estado en la sentencia 698 de 2014 donde señaló:

En la organización Estatal constituye elemento fundamental para la realización efectiva de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, la potestad para desplegar un control disciplinario sobre sus servidores públicos, en atención a su especial sujeción al



Estado en razón de la relación jurídica surgida por la atribución de la Función Pública; de manera pues que el cumplimiento de los deberes y las responsabilidades por parte del servidor público, se debe efectuar dentro de la ética del servicio público, con acatamiento a los principios de moralidad, eficacia, eficiencia, y demás principios que caracterizan la función pública administrativa, establecidos en el artículo 209 superior, y que propenden por el desarrollo íntegro de dicha función, con pleno acatamiento de la Constitución, la ley y los reglamentos.

De suerte que, el derecho disciplinario valora la inobservancia del ordenamiento superior y legal vigente, así como la omisión o extralimitación en el ejercicio de funciones; motivo por el cual la ley disciplinaria se orienta entonces a asegurar el cumplimiento de los deberes funcionales que le asisten al servidor público o al particular que cumple funciones públicas, cuando sus faltas interfieran con las funciones estipuladas. Si los presupuestos de una correcta administración pública son la diligencia, el cuidado y la corrección en el desempeño de las funciones asignadas a los servidores del Estado, la consecuencia jurídica no puede ser otra que la necesidad de la sanción de las conductas que atenten contra los deberes que le asisten.

Así las cosas, la finalidad de la ley disciplinaria es la prevención y buena marcha de la gestión pública, al igual que la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores que los afecten o pongan en peligro, y de los particulares en los eventos señalados en el marco legal.

El Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo contempla en sus artículos 31 y 86, que él no dar respuesta a las peticiones elevadas por los administrados, constituirían una falta gravísima del servidor público que omitiera éste deber funcional, la Corte Constitucional al analizar la constitucionalidad de estos artículos determinó que por unidad de materia no se podría graduar la falta en este código, sino que existiendo una reglamentación disciplinaria especial, sería en este en la que se clasificaría el tipo de falta y su sanción, por lo cual procedió a declarar inexecutable la expresión gravísima en los dos artículos citados, vale señalar que el artículo 31 posteriormente fue modificado por la promulgación de la Ley 1755 del 2015 que reglamentó este artículo de la siguiente manera:

“Falta Disciplinaria. La falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver, la contravención a las prohibiciones y el desconocimiento de los derechos de las personas de qué trata esta parte del código, constituirán falta para el servidor público y darán lugar a sanciones correspondientes de acuerdo con el régimen disciplinario.”

De esta remisión expresa que nos trae el citado artículo tenemos que acudir a lo señalado en el régimen disciplinario que en este momento en nuestro país está contemplado por lo que señala la Ley 734/2002, la Ley 1952 de 2019 cuya vigencia fue diferida al 29 de marzo de 2022, la cual, sin entrar en vigencia ya fue objeto de modificación por la Ley 2094 de 2021 que separa las funciones de instrucción y juzgamiento.

Vale señalar que en la Ley 734 del 2002 la conducta omisiva de no dar respuesta a una petición constituía falta gravísima. En el nuevo ordenamiento disciplinario, es decir, la Ley 1952 de 2019, se cambió el tipo de falta a falta grave o leve, dependiendo de la materia de la petición, lo anterior de conformidad en lo señalado en el numeral 20 del artículo 38, en concordancia con el artículo 67 del mismo ordenamiento.

3.2 Responsabilidad Fiscal

Desde el artículo 4 de la Ley 610 de 2000 que fue modificado por el artículo 124 del Decreto Ley 403 de 2020 vamos observar la definición de control fiscal:

ARTÍCULO 4º. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.

De este nuevo artículo que fue introducido en el año 2020, se puede observar: primero, que se trata de un proceso resarcitorio. En segunda medida, que se amplió la órbita de personas



que pueden ser objeto de responsabilidad fiscal, puesto que ya no quedó reservado como lo decía anteriormente este artículo, a las personas que ejercieran gestión fiscal, sino que la redacción del mismo se señala que pueden ser servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan, contribuyan, directa o indirectamente de la producción de los mismos. Quiere decir esto que se amplía la órbita y se hace más subjetiva la identificación de posibles responsables fiscales.

A continuación, vamos a hacer una explicación de cómo un servidor público o un contratista del Estado que preste apoyo a la gestión se puede ver incurso en una responsabilidad de tipo fiscal. Esto ocurre cuando en la petición elevada por el contratista se tiene aspectos económicos del contrato que tienen que ser resueltos por la entidad, pero el no pronunciamiento de la misma frente a esta petición hace que surja un silencio administrativo que puede acarrear para la entidad un detrimento patrimonial que, a la postre, conllevará a un proceso de responsabilidad fiscal.

A fin de hacer más explícito este concepto, se procederá a través de un ejemplo, en el cual puede ocurrir la hipótesis citada en el párrafo anterior, si un contratista, dentro de su petición que eleva a la administración, solicita una actualización de precios dentro de la ejecución de un contrato de obra, puesto que dicha actualización conlleva un aumento del 10 o el 20% del valor original del contrato. La administración no da respuesta a esta petición. Este hecho va a acarrear un problema de carácter presupuestal a la entidad, puesto que como el acto que surgió del silencio o de la omisión o inactividad de la entidad es de carácter positivo, quiere decir que acogió las pretensiones del peticionario, sean éstas justificadas o no.

Es decir que, con la nueva calificación de sujetos que son objeto de responsabilidad fiscal es muy fácil que un supervisor de un contrato que en un momento no dé respuesta a lo solicitado por el contratista incurra en ese tipo de responsabilidad, pues como lo señala este artículo citado, ya no se requiere la calidad de ser gestor fiscal para responder del detrimento patrimonial que por su omisión pudo causar a la entidad estatal.

Por tanto, si nos encontramos frente a una petición donde se pretende el reconocimiento de un factor de carácter económico dentro de la contratación estatal, y si ante esta petición el funcionario responsable (supervisor) no da respuesta en el término que señala la ley, surgirá el acto ficto positivo que puede acarrear a este sujeto tener la calidad de responsable fiscal, lo que a

la postre, le acarreará la obligación de soportar ante la contraloría el rigor de este proceso resarcitorio.

4. CONCLUSIONES

1. Vale señalar que la figura del silencio administrativo positivo en nuestro ordenamiento jurídico no tiene fuerza ejecutoria en sede administrativa, por lo cual se hace necesario acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para obtener los efectos jurídicos que este acto conlleva.
2. Al intentar dar una definición de lo que es el acto ficto positivo, desde sus elementos estructurales, podríamos mencionar que es un acto que surge por voluntad de la ley y de la petición del administrado, donde la competencia recaerá en este ya que el mismo silencio de la administración conlleva a la pérdida de competencia del órgano estatal; desde el punto de vista de las formalidades decimos que el acto ficto para que surja a la vida jurídica debe cumplir con toda una serie de formalidades para que se haga efectivo.
3. La omisión del deber de dar respuesta a una petición va a acarrear una falta disciplinaria que nunca ha sido castigada con la gravedad que se tenía planteada en la Ley 734 de 2002, es decir como falta gravísima, y en tal sentido, la reforma del régimen disciplinario graduó la conducta de una forma más benévola con el funcionario o servidor público, al encuadrarla como una falta grave o leve, dependiendo de la materia de que trate la petición elevada por el administrado a quien no se le dio respuesta.
4. En materia contractual tiene gran importancia este silencio ya que puede conceder al contratista un factor económico importante que se relacione con la ejecución del contrato o, por otra parte, conlleva un proceso de responsabilidad fiscal contra el servidor público u agente del Estado que omitió el deber funcional de dar respuesta a dicha petición.

Referencias

Acto Legislativo 04 de 2019. (2019, 18 de septiembre). Congreso de la República. [Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad \[ACTO LEGISLATIVO 04 2019\] \(secretariassenado.gov.co\)](#)

Aguado I Cudola, V. (1996). *Silencio Administrativo e Inactividad*. [Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona]. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17384.pdf>

Concepto 183 de 1999. (1999). Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (Guillermo Sánchez Luque, jefe de la oficina asesora jurídica). https://www.redjurista.com/Documents/concepto_183_de_1999_superintendencia_de_servicios_publicos_domiciliarios.aspx#/

Constitución Política de Colombia. [Const.]. (1991). Congreso de la República. Diario oficial No. 51818. Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad [CONSTITUCION_POLITICA_1991] (secretariassenado.gov.co)

Contraloría del Magdalena. (s.f.). *Responsabilidad de los funcionarios públicos*. [Archivo PDF]. <https://www.contraloriadelmagdalena.gov.co/wp-content/uploads/2009/04/responsabilidad%20de%20los%20funcionarios%20publicos.pdf>

Decreto 679 de 1994. (1994, 28 de marzo). Diario Oficial No. 41287. Decreto 679 de 1994 - Gestor Normativo - Función Pública (funcionpublica.gov.co).

Decreto Ley 403 de 2020. (2020, 16 de marzo). Congreso de la República.
<https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110374>

Duarte Castro, M. B. & Osorio Torres, A. X. (1999). Connotaciones en el silencio administrativo en el estado social de derecho. Tesis de pregrado. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas. Recuperado de:
<http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/TESIS05.pdf>

García de Enterría, E. y Fernández, T. R. (1996). *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas.

García Trevijano, E. (1990). *El Silencio Administrativo en el Derecho Español*. Civitas.

Ley 1755 de 2015. (2015, 30 de junio). Congreso de la República. Diario oficial No. 49.559. Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad [LEY_1755_2015] (secretariassenado.gov.co)

Ley 1437 de 2011. (2011, 18 de enero). Congreso de la República. Diario oficial No. 47.956. Título II. Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad [LEY_1437_2011] (secretariassenado.gov.co)



Ley 80 de 1993. (1993, 28 de octubre). Senado de la República de Colombia. [Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad \[LEY 0080 1993\] \(secretariasenado.gov.co\)](#)

Ley 734 de 2002. (2002, 5 de febrero). Congreso de la República de Colombia.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0734_2002.html

Ley 1952. (2019, 28 de enero). Congreso de la República de Colombia. [Ley 1952 de 2019 - Gestor Normativo - Función Pública \(funcionpublica.gov.co\)](#)

Ley 599 de 2000. (2000, 24 de julio). Congreso de la República de Colombia.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html

Ley 610 de 2000. (2000, 15 de agosto). Congreso de la República de Colombia. [Ley 610 de 2000 - Gestor Normativo - Función Pública \(funcionpublica.gov.co\)](#)

Ley 1474 de 2011. (2011, 12 de julio). Congreso de la República de Colombia.
<https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>

Ley 2094 de 2021. (2021, 29 de junio). Congreso de la República de Colombia
http://www.secretariasenado.gov.co/senado//basedoc/ley_2094_2021.html

Ley 678 de 2001. (2001, 3 de agosto). Congreso de la República. [Ley 678 de 2001 - Gestor Normativo - Función Pública \(funcionpublica.gov.co\)](#)

Saavedra, M. M. (2004). *Naturaleza Jurídica del Silencio Administrativo Positivo en Materia de Servicios Públicos*. [Tesis de Pregrado, Pontificia Universidad Javeriana].
https://nanopdf.com/download/naturaleza-juridica-del-silencio-administrativo-positivo-en-materia-de_pdf

Santofimio, J.O. (1998). *Tratado de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia.

Sayagués Laso, E. (1963). *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. Clásicos Jurídicos Uruguayos.

González Pérez, J. (1957). *Derecho Procesal Administrativo Tomo II*. Instituto de Estudios Políticos.

Penagos, G. (1994). Efectos Positivos y Negativos del Silencio Administrativo Positivo. *Nueva Época*, Vol. 2 No. 4.

Sentencia ACU-1723. (2000, 23 de noviembre). Consejo de Estado. (Ricardo Hoyos Duque C.P). <https://vlex.com.co/vid/-52590664>

Sentencia C-818/11. (2011, 1 de noviembre). Corte Constitucional de Colombia. (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, M.P). <https://www.bing.com/search?q=C-818->

[11+Corte+Constitucional+de+Colombia&qsn&form=QBRE&sp=-1&pq=c-818-](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-304-99.htm)

[11+corte+constitucional+de+colombia&sc=0-](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-304-99.htm)

[41&sk=&cvid=4F202744B96A4A9884E11F5817EE728B](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-304-99.htm)

Sentencia C-304/1999. (1999, 5 de mayo). Corte Constitucional de Colombia. (José Gregorio Hernández Galindo M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-304-99.htm>

Sentencia 13.902. (1997, 12 de junio). Consejo de Estado. (Clara Forero de Castro M.P).

Sentencia 8486. (1993, 13 de diciembre). Consejo de Estado. (Julio César Uribe Acosta M.P). <https://vlex.com.co/vid/-52620808>

Sentencia 5887. (2000, 11 de mayo). Consejo de Estado (Olga Inés Navarrete Barrero. C.P.)

Sentencia 10992. (1996, 29 de marzo). Consejo de Estado (Juan de Dios Montes Hernández C.P).

Sentencia ACU 1621. (2000, 31 de agosto). Consejo de Estado. (Alier Eduardo Hernández Enríquez M.P).



Sentencia C-721. (2015, 25 de noviembre). Corte Constitucional de Colombia. (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-721-15.htm>

Sentencia C-037. (2003, 28 de enero). Corte Constitucional de Colombia. (Álvaro Tafur Galvis, M.P). [Sentencia C-037 de 2003 Corte Constitucional - Gestor Normativo - Función Pública \(funcionpublica.gov.co\)](http://funcionpublica.gov.co)

Bibliografía

LEGISLACIÓN Y CONCEPTO

Decreto 01 de 1984

DOCTRINA

DIEZ, Manuel María. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Plus Ultra. Buenos Aires. 1977.

GONZALEZ RODRIGUEZ, Miguel. Derecho Procesal Administrativo. Ediciones Rosaristas. Bogotá, 1984.

PALACIOS MEJÍA, Hugo. El Derecho de los Servicios Públicos. Ed. Derecho Vigente. Bogotá. 1999.

VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. Ed. Temis.

JURISPRUDENCIA

Consejo de Estado. Sección Segunda - Subsección " A" Sentencia de junio 12 de 1997. Expediente 13.902. Magistrada Ponente: Dra. Clara Forero de Castro.

Consejo de Estado. Expediente Número 8993 del 20 de febrero de 1998.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicación número 10992 del 29 de marzo de 1996. C.P. Juan de Dios Montes Hernández.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 5 de Febrero de 1998. C.P. Ricardo Hoyos Duque. Expediente AC-5436.