

**Silencio Administrativo Positivo-SAP en el recurso de reconsideración tributario: tensión
entre la garantía sustantiva y el formalismo procesal**

Jenny Lizeth Villamizar Guarín y Jennifer Paola Vega Sánchez

Trabajo de grado para optar el título de Magister en Derecho Tributario

Director:

Cesar Augusto Romero Molina

Ph.D

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

División de Ciencias Jurídicas y Políticas

Maestría en Derecho Tributario

2026

Agradecimientos

Agradecemos de manera especial a nuestro director de tesis, el Dr. César Augusto Romero Molina, por su generosidad al compartir su conocimiento, invaluable orientación, su infinita paciencia y su acompañamiento constante, los cuales fueron fundamentales para llevar a feliz término esta investigación.

A nuestras familias, por ser nuestro pilar fundamental y por brindarnos su apoyo incondicional y constante a lo largo de todo este proceso. Sin su amor, comprensión y motivación permanente, la culminación de este logro no habría sido posible.

Finalmente, nos agradecemos mutuamente; por el inmenso esfuerzo conjunto, la dedicación y el apoyo constante que nos brindamos como compañeras de investigación fue lo que nos permitió superar cada reto y sacar adelante este proyecto con éxito.

Contenido

Introducción	7
1. Silencio Administrativo Positivo-SAP en el recurso de reconsideración tributario: tensión entre la garantía sustantiva y el formalismo procesal	9
1.1 Planteamiento del problema	9
1.2 Justificación	10
1.3 Objetivos	10
1.3.1 Objetivo general	10
1.3.2 Objetivos específicos	11
1.4 Metodología	11
2. El SAP a la luz de la seguridad jurídica y el debido proceso	12
2.1 Marco teórico: de la ficción procesal a la garantía sustantiva	12
2.1.1 La tensión entre la especialidad tributaria y la supletoriedad del CPACA	13
2.1.2 La correlación inescindible con el debido proceso y la doble dimensión de la seguridad jurídica	15
2.2 Marco conceptual	15
2.2.1 Silencio Administrativo Positivo como garantía sustantiva y acto ficto	16
2.2.2 La Seguridad jurídica en su doble dimensión	16
2.2.3 Formalismo procesal, cargas procesales y la "proposición jurídica completa"	18
2.3 Marco constitucional y legal	19
2.3.1 Fundamento constitucional: el equilibrio entre derecho y carga	19
2.3.2 Régimen legal especial: el Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989)	20
2.3.3 Régimen de supletoriedad y procedimiento general (Ley 1437 de 2011 - CPACA) ..	21
2.3.4 Evolución hacia la eficiencia: la digitalización de la relación tributaria (Ley 2010 de 2019)	21
3. Evolución y tensiones de la línea jurisprudencial del Consejo de Estado (2015-2026)	22
3.1 Sentencia Arquimédica (punto de apoyo) Sentencia del 2 de octubre de 2025 (Exp. 29334).	22
3.2 Ingeniería de la línea jurisprudencial	22
3.2.1 Fase garantista - sentencias fundadoras (2015-2018)	22
3.2.2 Fase de equilibrio y modulación (2019-2022)	23
3.2.3 Fase de rigorismo procesal - sentencias consolidadoras (2023-2026)	24
3.3 La paradoja de la seguridad jurídica	25

4. La garantía sustantiva frente al formalismo procesal: resultados y reglas evidenciadas	28
4.1 La tensión sobre los criterios determinantes para la configuración del SAP	28
4.2 El laberinto en la fase de admisión: El recurso de reposición y la configuración anticipada del SAP.....	30
4.3 El desarrollo doctrinal de la Administración: Armonización en el cómputo de términos y vacíos frente a los retos de la notificación electrónica y el SAP.....	31
4.4 ¿Nulidad ab initio o acto ficto revocatorio? La "proposición jurídica completa" como exceso ritual.....	36
4.5 La erosión de la legalidad por el formalismo	38
5. La reivindicación del Silencio Administrativo Positivo: Del rigorismo procesal a una propuesta de materialización integral	40
5.1 Propuesta doctrinal para la materialización integral del SAP: La inversión de la carga procesal y la acción de lesividad	41
5.2 Formulación procesal de la acción de lesividad contra el acto ficto: Individualización y pretensiones	43
5.3 Régimen de caducidad de la acción de lesividad contra el silencio administrativo positivo	45
5.3.1 La regla jurisprudencial de imprescriptibilidad de los actos fictos	45
5.3.2 De la imprescriptibilidad jurisprudencial al límite perentorio: Un blindaje a la seguridad jurídica del contribuyente.....	47
5.4. Suspensión de la ejecutoriedad y el cobro coactivo	49
5.4.1 Fundamentación dogmática: El Silencio Administrativo Positivo como destructor de la fuerza ejecutoria, y la falta de título ejecutivo.....	49
5.4.2 Terminación de la ejecución e inversión de la carga procesal	50
6. Conclusiones	51
Referencias.....	54

Resumen

El presente trabajo de investigación busca examinar la figura del Silencio Administrativo Positivo-SAP frente al recurso de reconsideración en procesos de fiscalización tributaria. El problema de investigación surge al evidenciar que la jurisprudencia mayoritaria del Consejo de Estado ha desnaturalizado esta garantía al asimilar erróneamente el acto ficto positivo a un vicio de nulidad procedimental, exigiendo un exceso ritual conocido como la "proposición jurídica completa". Bajo un enfoque metodológico analítico-crítico, de diseño documental y empleando la técnica de ingeniería de línea jurisprudencial, se analizan las sentencias proferidas entre 2015 y 2026, así como los vacíos administrativos frente a las notificaciones electrónicas. Los resultados de la investigación plantean una ruptura dogmática, proponiendo que el SAP se configura de manera automática como una revocatoria legal del acto de determinación oficial. En consecuencia, se propone la inversión de la carga procesal mediante la acción de lesividad, para que sea la Administración quien asuma los costos de su omisión

Palabras clave: Silencio Administrativo Positivo, derecho tributario, acción de lesividad, proposición jurídica completa, debido proceso, cobro coactivo, notificación electrónica.

Abstract

This research paper examines the figure of Positive Administrative Silence-SAP regarding the reconsideration appeal in tax auditing processes. The research problem arises from the evidence that the majority jurisprudence of the Council of State has distorted this guarantee by erroneously equating the positive fictive act with a procedural nullity defect, demanding an excessive formalism known as the "complete legal proposition" (proposición jurídica completa). Under an analytical-critical methodological approach, with a documentary design and using the jurisprudential line engineering technique, the rulings issued between 2015 and 2026 are analyzed, alongside administrative gaps regarding electronic notifications. The results of the research propose a dogmatic rupture, arguing that Positive Administrative Silence (SAP) operates automatically as a legal revocation of the official determination act. Consequently, an inversion of the procedural burden is proposed through the 'acción de lesividad', so that it is the Administration who bears the costs of its omission."

Keywords: Positive Administrative Silence, tax law, "*acción de lesividad*", complete legal proposition, due process, coercive collection, electronic notification.

Introducción

El eje central de este estudio es el Silencio Administrativo Positivo-SAP aplicable al recurso de reconsideración, el cual opera en el ordenamiento jurídico bajo una doble dimensión: como un correctivo legal frente a la inactividad del ente fiscalizador y como un derecho sustancial que ampara al administrado.

En el escenario jurídico actual, la materialización y eficacia del SAP han enfrentado importantes retos en la práctica litigiosa. Estos desafíos se derivan tanto de posturas jurisprudenciales que han privilegiado un marcado rigorismo procesal para acceder a esta garantía, como de los recientes vacíos administrativos generados por la implementación y uso de las notificaciones electrónicas. Por ello, la investigación busca examinar críticamente el impacto de dichas exigencias formales y contingencias tecnológicas sobre la naturaleza originaria del acto ficto.

Para desarrollar este análisis y proponer alternativas dogmáticas viables, el documento se estructura en seis divisiones principales. El primero establece la cimentación del estudio a través del planteamiento del problema jurídico, la justificación, los objetivos y el diseño metodológico analítico-crítico; el segundo desarrolla los pilares teóricos, conceptuales y el régimen constitucional y legal que rigen el Silencio Administrativo Positivo (SAP), analizando la tensión entre la especialidad tributaria y la supletoriedad del procedimiento general; el tercero reconstruye la evolución y las tensiones de la línea jurisprudencial de la Sección Cuarta del Consejo de Estado entre 2015 y 2026, identificando la sentencia Arquimédica como punto de apoyo y rastreando el tránsito desde el garantismo hacia el rigorismo procesal; el cuarto analiza críticamente los resultados y las reglas evidenciadas, profundizando en el laberinto de la fase de admisión, los retos de la notificación electrónica

y el impacto del exceso ritual de la "proposición jurídica completa" sobre la seguridad jurídica; el quinto capítulo expone nuestra propuesta dogmática de ruptura para la reivindicación y materialización integral del SAP, centrada en la inversión de la carga procesal mediante la acción de lesividad y el desmantelamiento de la fuerza ejecutoria del título de cobro; y, finalmente, el sexto capítulo presenta las conclusiones generales del trabajo, donde se sintetiza el hallazgo académico y se responde categóricamente al problema de investigación.

1. Silencio Administrativo Positivo-SAP en el recurso de reconsideración tributario: tensión entre la garantía sustantiva y el formalismo procesal

1.1 Planteamiento del problema

La evolución del derecho tributario colombiano evidencia una constante tensión entre la eficacia del recaudo y la protección de las garantías del administrado (Piza y Castro, 2017; Cermeño et ál., 2016). En este escenario, el SAP fue concebido por el legislador como una dura sanción a la ineficiencia estatal y una garantía sustantiva ineludible a favor del ciudadano ante la pérdida de competencia temporal de la Administración (Garzón, 2015; Benavides, 2016).

A pesar de su la vocación protectora de la figura, el tratamiento jurisprudencial dominante le ha restado eficacia al tratarla como un vicio puramente formal derivado de la pérdida de competencia temporal. Producto de esta visión restrictiva, se le ha impuesto al administrado una fuerte carga litigiosa para acceder a la jurisdicción, consistente en conformar la denominada "proposición jurídica completa". Bajo este rigorismo, el contribuyente queda supeditado a demandar simultáneamente el acto que liquida el impuesto, la resolución extemporánea que resuelve el recurso y el oficio que desconoce el acto ficto (si se profiere), condicionando un derecho sustancial consolidado a ritualismos procesales inanes. A esto se suma el desafío y los vacíos normativos que enfrenta la Administración ante las contingencias de la notificación electrónica en los límites de los términos perentorios (Cermeño, 2021).

De allí surge el problema jurídico central de esta investigación: *¿De qué manera la exigencia jurisprudencial de la proposición jurídica completa y los vacíos administrativos frente a la notificación electrónica desnaturalizan el Silencio Administrativo Positivo, convirtiendo una garantía sustantiva en un exceso de formalismo procesal?*

1.2 Justificación

La presente investigación se justifica desde su inminente pertinencia dogmática y práctica. Resulta imperativo superar la visión restrictiva que reduce el Silencio Administrativo Positivo a un simple debate aritmético o de cómputo de términos procesales. Académicamente, el estudio aporta al debate actual de la Sección Cuarta del Consejo de Estado al sistematizar y dotar de soporte teórico a las recientes posturas disidentes, demostrando que exigir la impugnación de actos que ya fueron revocados por ministerio de la ley (el acto ficto) constituye una contradicción frente a la finalidad garantista de la figura (García-Trevijano, 1990).

Con el presente documento se busca poner en evidencia la crisis en la seguridad jurídica material del contribuyente frente a las actuaciones del Estado (Pérez, 1991), aportando a su vez, una solución procesal viable: replantear la defensa del erario a través de la acción de lesividad. Al proponer la inversión de la carga procesal, restaurando el equilibrio procesal y el propósito originario que inspiró el artículo 734 del Estatuto Tributario.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo general

Analizar el impacto de la configuración dogmática y jurisprudencial del Silencio Administrativo Positivo en la materialización del principio de seguridad jurídica para el contribuyente, a partir de las tensiones generadas entre la garantía sustantiva del acto ficto y el formalismo procesal en los procesos de discusión tributaria.

1.3.2 Objetivos específicos

Examinar la evolución de la línea jurisprudencial de la Sección Cuarta del Consejo de Estado (2015-2026) sobre el Silencio Administrativo Positivo-SAP, identificando las subreglas de decisión que privilegian el rigorismo procesal y el principio de legalidad frente a la pérdida de competencia temporal de la Administración.

Determinar los efectos dogmáticos y prácticos de la tensión entre la garantía sustantiva adquirida por el contribuyente y las cargas procesales exigidas jurisdiccionalmente, estableciendo su correlación directa con la protección de los principios de seguridad jurídica y debido proceso.

1.4 Metodología

La investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo, el cual, para Sandoval (2002), permite la comprensión de los fenómenos en su ambiente natural, enfocándose en el significado que las instituciones jurídicas tienen para los actores y el sistema; dado que el objeto de estudio es la tensión dogmática del Silencio Positivo, este enfoque facilita la interpretación de las realidades procesales más allá de la literalidad normativa.

El nivel de alcance es analítico-crítico. Según Hoyos (2000), la investigación documental analítica trasciende la simple descripción para recomponer el objeto de estudio a partir de la crítica de sus fundamentos y la identificación de sus contradicciones internas. En este caso, el análisis se centra en la fractura entre la garantía sustancial del contribuyente y el rigorismo del derecho procesal.

El diseño es documental y bibliográfico, fundamentado en el método de análisis dogmático y jurisprudencial. Para el tratamiento de las decisiones judiciales, se aplica la técnica de ingeniería de línea jurisprudencial propuesta por López (2006), bajo los siguientes criterios:

- **Análisis Estático:** Se identifican las sentencias hito (hitos jurisprudenciales) de la Sección Cuarta del Consejo de Estado proferidas entre los años 2015 y 2026, analizando el uso de conceptos como la "proposición jurídica completa" y la "competencia temporal".
- **Análisis Dinámico:** Permite rastrear la evolución de las subreglas de decisión en el tiempo, identificando las disidencias (salvamentos de voto) que demuestran la fractura interna de la Corporación frente a este fenómeno.

Finalmente, se utiliza la triangulación de fuentes, contrastando la norma positiva (Estatuto Tributario y CPACA), la doctrina administrativa (Conceptos de la DIAN) y la jurisprudencia, para determinar el grado de vulneración o protección del principio de seguridad jurídica en la actualidad.

2. El SAP a la luz de la seguridad jurídica y el debido proceso

2.1 Marco teórico: de la ficción procesal a la garantía sustantiva

El estudio del Silencio Positivo en materia tributaria exige partir de su concepción original dentro del derecho público. Dogmáticamente, el silencio administrativo nace como una respuesta a la ineficiencia del Estado frente al derecho fundamental de petición (artículo 23 de la Constitución Política). Como lo advierte Berdejo (2009), la garantía de este derecho se satisface en su totalidad cuando el Estado atiende la solicitud y emite una resolución de fondo de manera oportuna. Ante la ausencia de dicha respuesta, el ordenamiento jurídico interviene para evitar que el ciudadano quede en un estado de indefensión.

Es así como surge la figura del silencio administrativo, el cual, en palabras de Ernesto García-Trevijano (1990), se define como “una presunción o ficción legal por virtud de la cual,

transcurrido cierto plazo sin resolver la administración, y producidas además determinadas circunstancias, se entenderá denegada u otorgada la petición o el recurso formulado por los particulares” (p. 79).

En el régimen administrativo general (Ley 1437 de 2011 o CPACA), la regla imperante es el *silencio administrativo negativo*, el cual opera como una simple ficción procesal que le permite al administrado habilitar el medio de control judicial tras la renuencia del Estado. Sin embargo, en el procedimiento tributario (artículos 732 y 734 del Decreto 624 de 1989 - Estatuto Tributario), la respuesta a los recursos de reconsideración frente a actos de determinación está amparada por el SAP. En este ámbito, como lo ha señalado la doctrina especializada de Piza y Castro (2017), la figura trasciende la mera ficción procesal para erigirse como una auténtica garantía sustantiva y una sanción a la inactividad del Estado. Su ocurrencia no solo despoja a la autoridad fiscal de su competencia temporal, sino que genera un acto ficto favorable que resuelve el fondo del asunto otorgando la razón al contribuyente.

2.1.1 La tensión entre la especialidad tributaria y la supletoriedad del CPACA

La naturaleza excepcional de esta garantía sustantiva en el derecho tributario ha generado una profunda fricción dogmática en su interacción con el régimen administrativo general. El punto de inicio para entender esta tensión radica en la aplicación supletoria de la Ley 1437 de 2011 frente a los vacíos del Estatuto Tributario.

Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional en su (Sentencia C-439, 2016) ha establecido que la interacción entre estos dos ordenamientos debe resolverse bajo “el criterio de especialidad, según el cual la norma especial prima sobre la general (*lex specialis derogat generali*)” (p. 22). En idéntico sentido, la Sección Cuarta del Consejo de Estado (Sentencia del 30

de junio de 2022, Exp. 23926) ha precisado que “la remisión al CPACA solo procede respecto de los aspectos procesales no regulados por las normas especiales del título V del ET, de aplicación principal y preferente” (p. 9).

No obstante, esta integración normativa es la puerta de entrada al actual conflicto dogmático. Es a través de la supletoriedad del CPACA que se imponen a los actos de la Administración Tributaria figuras como la presunción de legalidad (Art. 88) y la fuerza ejecutoria (Art. 91). La tensión estalla en la jurisdicción cuando el SAP —una garantía derivada de la norma especial tributaria— choca con estos principios generales del derecho administrativo, obligando al juez a decidir si debe primar el derecho sustancial consolidado a favor del administrado por la mora, o si, por el contrario, debe prevalecer el formalismo procesal y la presunción de legalidad de las liquidaciones oficiales expedidas por el Estado.

Para fundamentar la crítica a esta colisión, es imperativo acudir a Santofimio (2003), quien advierte que la presunción de legalidad es un pilar del Estado de Derecho que busca la estabilidad y seguridad, en beneficio de los administrados, pero no puede convertirse en un instrumento de arbitrariedad. De igual manera, sostiene que el debido proceso administrativo tiene una finalidad teleológica, que es servir como instrumento protector del derecho sustancial y no como un fin mismo.

Bajo esta óptica, y siguiendo la tesis de Plazas (2005) sobre la autonomía relativa del derecho tributario, la aplicación supletoria del CPACA no puede desnaturalizar la especialidad del procedimiento fiscal, toda vez que al permitir que las normas generales del régimen administrativo ordinario se utilicen para blindar actos que perdieron su fuerza ejecutoria ante la mora, constituye una extralimitación de la potestad fiscalizadora que fractura el equilibrio entre el poder del Estado y las garantías sustantivas de los ciudadanos.

2.1.2 La correlación inescindible con el debido proceso y la doble dimensión de la seguridad jurídica

El Silencio Positivo encuentra su justificación teleológica en dos pilares del Estado Social de Derecho: el debido proceso y la seguridad jurídica. Como lo ha precisado la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia T-377, 2000), el debido proceso administrativo (Art. 29 C.P.) exige que el impulso de las actuaciones estatales se sujete estrictamente a los plazos preclusivos fijados por el legislador, con el fin de que las normas procedimentales sirvan como un instrumento protector del derecho sustancial y no como un fin en sí mismo.

En este contexto, la seguridad jurídica, concebida para Escudero (2000) como:

(...) la exigencia de que los sistemas jurídicos contengan los instrumentos y mecanismos necesarios para que los sujetos obtengan una cierta garantía sobre cómo van a ser las normas jurídicas que rigen sus conductas, y cuáles serán las que se apliquen cada una de las mismas (p. 502).

Entra en una encrucijada al evidenciar una doble dimensión en el contencioso tributario: una pro-contribuyente enfocada en la preclusividad de los plazos, y una institucional enfocada en proteger la presunción de legalidad de los actos del Estado; esto, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia T-502, 2002).

2.2 Marco conceptual

Para abordar la problemática planteada con el rigor dogmático que exige esta investigación, es imperativo definir y delimitar conceptualmente las categorías jurídicas centrales que entran en tensión dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa. Las siguientes definiciones

trascienden su acepción básica para ser analizadas desde la fricción entre el derecho sustancial y el procedimiento:

2.2.1 Silencio Administrativo Positivo como garantía sustantiva y acto ficto

Tradicionalmente, el silencio administrativo se define como una "ficción legal" establecida con fines procesales y sustanciales a favor del administrado. Sin embargo, a diferencia del silencio negativo, como la regla general en el derecho administrativo que opera como un simple mecanismo para habilitar el acceso a la justicia; el silencio administrativo positivo es excepcional, requiere texto legal expreso y posee un alcance material, esto, según el Consejo de Estado (Sentencia Exp. 24198, 2020).

En el ámbito tributario, específicamente en el proceso de discusión de los tributos, el SAP se erige conceptualmente como una doble figura: por un lado, es una sanción drástica a la inacción de la Administración ante el incumplimiento de los plazos preclusivos (Sentencia Exp. 26223, 2022); por otro, es una garantía sustantiva que consolida un derecho adquirido para el contribuyente. Su configuración genera la pérdida irredimible de competencia temporal de la autoridad y hace nacer a la vida jurídica un *acto administrativo ficto o presunto* que resuelve favorablemente las pretensiones del administrado, excluyendo materialmente cualquier pronunciamiento tardío del Estado (Sentencia Exp. 29334, 2025).

2.2.2 La Seguridad jurídica en su doble dimensión

La seguridad jurídica, junto con el debido proceso, no deben ser entendidos como conceptos aislados, sino como una unidad inescindible cuya finalidad es garantizar el Estado Social de Derecho frente al poder fiscalizador. Conceptualmente, implica una garantía de certeza,

previsibilidad y confianza legítima para que los ciudadanos y las autoridades conozcan las consecuencias jurídicas de sus actos y omisiones.

No obstante, para efectos de esta investigación, la seguridad jurídica se conceptualiza desde una tensión de doble dimensión:

- Dimensión material (pro-contribuyente): Es la certeza de que su situación fiscal no quedará en un estado de indefinición perpetua, confiando en que el vencimiento de los plazos legales (como el del SAP) consolidará su derecho de manera inquebrantable. Siguiendo la doctrina de Pérez (1991), la seguridad jurídica en este caso no debe agotarse en el cumplimiento de ritualismos procesales, sino en la certeza del derecho. Cuando el contribuyente configura el silencio positivo, se ampara en la dimensión subjetiva de la seguridad jurídica: la confianza de que el paso del tiempo, ante la desidia estatal, ha consolidado su situación jurídica de manera previsible.
- Dimensión institucional (pro-Estado): Es la preservación del sistema legal y el interés general, entendida como la obligación de proteger la presunción de legalidad, el imperio de la ley y la firmeza de los actos de la Administración. Bajo esta óptica, la seguridad jurídica prohíbe que el SAP se utilice para alterar situaciones ejecutoriadas, revivir términos precluidos o amparar pretensiones contrarias al ordenamiento legal. A esta visión se suma la reciente tesis de la magistrada del Consejo de Estado Rodríguez (2026), quien sostiene en su aclaración de voto (Sentencia Exp. 29579, 2026) que el comportamiento de los contribuyentes debe ajustarse a los principios de buena fe y lealtad procesal. Desde esta perspectiva institucional, se debe proscribir el "uso artificial de las normas de procedimiento" destinado exclusivamente a enervar obligaciones legales mediante configuraciones estratégicas del silencio. Por tanto, la seguridad jurídica también protege

al Estado de comportamientos "artificialmente omisivos" o pasivos del administrado que, conociendo la existencia de la actuación, buscan forzar la pérdida de competencia de la autoridad para obtener un beneficio desproporcionado.

2.2.3 Formalismo procesal, cargas procesales y la "proposición jurídica completa"

El debido proceso exige que los procedimientos no sean un obstáculo, sino el vehículo para la materialización del derecho sustancial. Sin embargo, en el litigio contencioso-administrativo, operan las cargas procesales, definidas por la Corte Constitucional (Sentencia C-086, 2016) como aquellas conductas de realización facultativa que la ley le impone a las partes y cuya omisión trae como consecuencia la pérdida de una oportunidad procesal o un resultado adverso.

El formalismo procesal ocurre cuando la exigencia de estas cargas se vuelve tan estricta que termina por asfixiar el derecho sustantivo. Tal como se expuso en el marco teórico, bajo los postulados de Santofimio (2003), el debido proceso no es un fin en sí mismo sino el instrumento protector del derecho material; por lo tanto, cualquier ritualismo que impida la eficacia de las garantías ciudadanas vulnera el bloque de legalidad.

En el contexto del Silencio Positivo, el concepto central de esta asfixia es la "Proposición Jurídica Completa". Este es un rigorismo técnico-procesal que exige al demandante individualizar y demandar con toda precisión no solo el acto que le causa el agravio directo, sino todos los actos previos que conforman la actuación. Conceptualmente, exigir esta carga frente al SAP implica obligar al contribuyente a demandar la liquidación oficial inicial (que se asume revocada por el acto ficto favorable), generando la mayor tensión dogmática de la figura: subordinar la existencia de una garantía sustantiva adquirida (el silencio positivo) al cumplimiento de un ritualismo procesal propio del régimen general.

Esta exigencia no solo contradice la lógica de Santofimio sobre las vicisitudes en la eficacia del acto, sino que ignora la naturaleza especial del derecho tributario. Como sostiene Belaunde (1967) y menciona Plazas (2005), la potestad fiscalizadora del Estado es una actividad reglada y no una facultad discrecional; al ser el derecho tributario una rama con autonomía relativa, el procedimiento debe ser el vehículo para garantizar la justicia distributiva y el respeto al principio de capacidad contributiva; por lo tanto, trasladar la carga de la ineficiencia estatal al administrado por medio de la proposición jurídica completa, constituye una extralimitación del poder fiscal y del equilibrio procesal.

2.3 Marco constitucional y legal

El régimen jurídico de la figura del SAP en materia tributaria no es un conjunto aislado de normas, sino un sistema de fuentes donde la especialidad del Estatuto Tributario interactúa con los mandatos superiores de la Constitución y la supletoriedad del CPACA.

2.3.1 Fundamento constitucional: el equilibrio entre derecho y carga

- Artículo 23 Constitución Política de Colombia: Consagra el derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de interés general o particular y obtener su pronta resolución. Sin embargo, más allá de la facultad de elevar solicitudes, en esta investigación se entiende como el mandato de "pronta resolución". El SAP es la respuesta constitucional a la ruptura de este mandato, actuando como una garantía contra la indolencia administrativa.
- Artículo 29 Constitución Política de Colombia: Consagra el derecho al debido proceso, el cual debe aplicarse a todas las actuaciones administrativas. Constituye el eje de la tensión.

Por un lado, garantiza al contribuyente que los términos se respeten; por otro, impone a la Administración el deber de actuar con competencia temporal. No obstante, bajo la dimensión institucional, este artículo también fundamenta el principio de legalidad, impidiendo que el SAP se convierta en un medio para validar pretensiones contrarias al orden jurídico.

2.3.2 Régimen legal especial: el Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989)

El Estatuto Tributario constituye el eje de la presente investigación, al definir los hitos temporales y las formalidades cuya inobservancia desencadena la configuración del Silencio Positivo.

- Configuración del Acto Ficto y Temporalidad (Arts. 732 y 734): No solo fijan un término de un año para resolver los recursos de reconsideración, sino que establecen la consecuencia sustantiva de la mora: el Silencio Administrativo Positivo. En este punto, la norma opera como una sanción a la inercia estatal y una medida de restablecimiento de la seguridad jurídica para el contribuyente, consolidando una situación jurídica favorable ante la falta de decisión expresa.
- El Sistema de Notificaciones como Presupuesto de Validez (Arts. 565 y 566-1): La validez de la notificación electrónica no es un mero trámite, sino el hecho que interrumpe o no el término para que opere el silencio. Su interpretación restrictiva por parte de la jurisdicción genera tensión con la seguridad jurídica material.
- Revocatoria Directa y Silencio (Art. 738-1): Complementa el sistema de garantías al extender la figura del acto ficto a los mecanismos de revisión extraordinaria, reforzando la

idea de que la administración no puede mantener al administrado en un estado de incertidumbre indefinida, independientemente de la etapa procesal en que se encuentre.

2.3.3 Régimen de supletoriedad y procedimiento general (Ley 1437 de 2011 - CPACA).

- Artículos 2 y 52: El CPACA define el ámbito de aplicación y establece las reglas de supletoriedad de la norma general frente a la especial, así como aporta la regla de la caducidad de la competencia. La investigación analiza cómo esta norma general complementa al Estatuto Tributario para delimitar el momento exacto en que la Administración queda despojada de su facultad de decidir, haciendo inevitable el acto ficto.
- Artículos 83 al 86: Regula el Silencio Administrativo Negativo como regla general y el Positivo como excepción, y la protocolización del acto ficto.

2.3.4 Evolución hacia la eficiencia: la digitalización de la relación tributaria (Ley 2010 de 2019)

Se adoptaron normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018. Conocida como Ley de Crecimiento Económico, ratificó y dio vigencia a la notificación electrónica en el procedimiento tributario, estableciendo las reglas de validez y cómputo de términos, cuya interpretación es importante frente a la pérdida de competencia y configuración del SAP.

3. Evolución y tensiones de la línea jurisprudencial del Consejo de Estado (2015-2026)

3.1 Sentencia Arquimédica (punto de apoyo) Sentencia del 2 de octubre de 2025 (Exp. 29334).

Hechos: la sociedad contribuyente Costasfaltos S.A. demandó el acto administrativo mediante el cual la Administración denegó el silencio administrativo positivo, pero omitió demandar el acto de liquidación oficial de revisión que determinó inicialmente el tributo.

Decisión: el Consejo de Estado, de oficio, declaró probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por "falta de integración de la proposición jurídica", inhibiéndose de fallar de fondo. Esta providencia consolida el triunfo del rigorismo procesal: sin importar si hubo o no mora del Estado, si no se demandan los actos previos, la jurisdicción no materializa el SAP.

3.2 Ingeniería de la línea jurisprudencial

3.2.1 Fase garantista - sentencias fundadoras (2015-2018)

En esta fase, la Sala castigó rígidamente a la Administración por errores procesales, primando la preclusividad y la seguridad jurídica del contribuyente.

- *Expediente 18945 (Consejo de Estado, 2016)*

Hechos: la DIAN envió la citación para notificación personal y, sin esperar a que transcurriera el término completo de 10 días hábiles que tenía el contribuyente para comparecer (contados desde el día hábil siguiente al envío), procedió a notificar por edicto.

Decisión: la Sala declaró la nulidad de la notificación por "pretermisión de términos". Al anularse la notificación, se entendió que la DIAN no resolvió en debida forma dentro del año, declarando la ocurrencia del SAP.

- *Expediente 20976 (Consejo de Estado, 2015)*

Hechos: la DIAN profirió la resolución que decidía el recurso dentro del año legal, pero la citación por correo para la notificación personal llegó al contribuyente días después de vencido dicho año.

Decisión: El Consejo de Estado falló a favor del contribuyente, consolidando la regla de que el verbo "resolver" (Art. 732 ET) incluye inescindiblemente el acto de notificar. El solo hecho de proferir el acto carece de eficacia pues no se cumple con el principio de publicidad que dota al acto de oponibilidad frente al contribuyente involucrado.

32.2 Fase de equilibrio y modulación (2019-2022)

Se impuso un límite sustancial al acto ficto para proteger el sistema, pero se establecieron reglas equitativas para el cómputo de los tiempos del Estado.

- *Expediente 23455 (Consejo de Estado, 2021) - Caso Cervecería del Valle S.A.*

Hechos: el plazo de un (1) año que tenía la DIAN para notificar la resolución expiraba en un día inhábil (sábado/festivo). La DIAN notificó el acto el día hábil inmediatamente siguiente. La sociedad contribuyente demandó exigiendo la configuración del SAP por extemporaneidad.

Decisión: el Consejo de Estado falló a favor de la DIAN, modificando su precedente histórico. Determinó que el artículo 62 de la Ley 4 de 1913 (que extiende el plazo al siguiente día hábil cuando vence en un día feriado) aplica tanto para el contribuyente como para la Administración. No hubo Silencio Administrativo Positivo, protegiendo la legalidad del procedimiento.

- *Expedientes 26007 (Consejo de Estado, 2023) y 25790 (Consejo de Estado, 2022)*

Hechos: casos en los cuales el contribuyente pretendía, mediante la configuración del SAP, consolidar a su favor beneficios tributarios, exenciones o situaciones jurídicas que no estaban previstas o resultaban contrarias a la ley sustancial.

Decisión: el Consejo de Estado sentó la subregla de que el SAP no opera a ciegas ni es una patente para convalidar situaciones o negocios jurídicos contrarios al ordenamiento. El acto ficto no impide que el juez examine la legalidad del derecho sustancial reclamado, manteniendo su competencia para rechazar o modular los efectos del silencio si evidencia una transgresión abierta a la ley.

3.2.3 Fase de rigorismo procesal - sentencias consolidadoras (2023-2026)

- *Expediente 28133 (Consejo de Estado, 2024)*

Hechos: un contribuyente alegó el silencio positivo, demandando únicamente el acto administrativo mediante el cual se negó por parte de la administración el reconocimiento del SAP. Al momento de presentar la demanda ya había operado la caducidad de la acción respecto a la liquidación oficial de revisión.

Decisión: se dictó fallo inhibitorio. La Sala consolidó la exigencia de la *Proposición Jurídica Completa*. El Silencio Positivo no puede revivir plazos caducados para atacar actos en firme.

- *Expediente 27378 (Consejo de Estado, 2025):*

Hechos: un contribuyente solicitó la devolución de un pago; la petición fue negada y los actos quedaron en firme. Posteriormente, elevó una nueva petición idéntica. La DIAN no respondió a tiempo, y el actor reclamó el SAP para obtener la devolución.

Decisión: fallo a favor de la DIAN. La Sección Cuarta estableció que el Silencio Administrativo Positivo no tiene la jerarquía para modificar decisiones debidamente ejecutoriadas, pues permitir que una ficción destruya actos previos en firme «atentaría contra la seguridad jurídica»

3.3 La paradoja de la seguridad jurídica

La evolución demuestra que la Corporación priorizó salvaguardar la firmeza de los actos del Estado. Un derecho concebido para brindar certeza al administrado se encuentra hoy fuertemente condicionado a una lealtad procesal estricta, neutralizando la sanción a la ineficiencia tributaria. Esta paradoja ha generado una profunda fractura al interior de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, evidenciada en reiteradas aclaraciones y salvamentos de voto que denuncian una grave confusión dogmática en la postura mayoritaria: la equiparación técnica de los efectos de la nulidad procedimental con los efectos de la constitución de un acto ficto.

Como lo ha advertido reiteradamente el Consejero de Estado Julio Roberto Piza Rodríguez, la jurisprudencia dominante ha tratado la falta de notificación oportuna del recurso como una causal de nulidad por "falta de competencia temporal", la cual extingue plenamente el acto

impugnado y toda la actuación desde su nacimiento. Sin embargo, esta figura choca desde la lógica jurídica con el reconocimiento del SAP, pues este último trae consigo el surgimiento de un verdadero acto administrativo ficto cuyo contenido es entender resuelto a favor el recurso interpuesto por el ciudadano (Sentencia Exp. 25210, 2021).

En este sentido, para el Consejo de Estado (Sentencia Exp. 25042, 2021) la ficción del artículo 734 del Estatuto Tributario “se asemeja más a una revocatoria del acto recurrido que a la extinción de los actos por cuenta de la anulación” (p. 11). Aplicar ambas figuras simultáneamente resulta contradictorio, pues la nulidad se retrotrae al origen de la actuación, lo cual no compagina con que, de manera simultánea, nazca a la vida jurídica un acto presunto (positivo) que modifique la situación fiscal.

Esta confusión dogmática genera distorsiones prácticas evidentes; por ejemplo, el consejero Piza en sus aclaraciones de voto indica que, si el contribuyente no ataca la totalidad de la liquidación oficial originaria, sino solo una parte de las glosas, la declaración del acto ficto positivo únicamente concedería esa pretensión parcial, sin extinguir de raíz toda la obligación tributaria establecida en el acto recurrido. Por tanto, indica el consejero, tratar el fenómeno como una “nulidad absoluta”, y a la vez exigir la integración de la “proposición jurídica completa”, hace que la figura del silencio administrativo resulte inane frente al propósito garantista con el que fue insertada en el ordenamiento (Sentencia Exp. 25042, 2021).

A esta crítica se suma también la postura disidente de la consejera Myriam Stella Gutiérrez Argüello, quien advierte que la existencia de este acto ficto a favor del recurrente, por virtud de la ley, excluye de suyo cualquier pronunciamiento extemporáneo de la Administración (Sentencia Exp. 27708, 2023). Por ende, resulta ilegítimo exigirle al ciudadano que demande forzosamente la liquidación oficial y la decisión extemporánea junto con el acto que niega el silencio, pues se

termina supeditando indebidamente la defensa de la garantía sustantiva adquirida, a los plazos de caducidad de unos actos que, materialmente, ya eran nulos por extemporáneos (Sentencia Exp. 29334, 2025).

Finalmente, esta crítica se complementa con los salvamentos de la consejera Claudia Rodríguez Velásquez, quien subraya que el SAP surge de forma automática por disposición legal. En consecuencia, los pronunciamientos con los que la DIAN se niega a reconocer el silencio tienen un carácter meramente declarativo y ni siquiera deberían ser objeto de control jurisdiccional aislado, pues no crean una situación jurídica nueva (Sentencia Exp. 29892, 2025).

En síntesis, la paradoja de la seguridad jurídica radica en que, en su afán por proteger la presunción de legalidad de los actos de determinación oficial, la jurisdicción desnaturalizó la figura, despojándola de su carácter de acto revocatorio favorable para tratarlo como un simple vicio de nulidad procedimental, obligando al contribuyente a someterse a ritualismos procesales que terminan sepultando el derecho sustancial ganado frente a la mora del Estado.

La tensión dogmática llega a tal punto que la propia jurisdicción en (Sentencia Exp. 25501, 2021) ha tenido que admitir que “resultaría inane la figura del silencio administrativo positivo si lo que ocurre al vencimiento del plazo previsto para desatar el recurso de reconsideración es la causal de nulidad por falta de competencia temporal” (p. 27). Tratar el acto ficto favorable como una mera nulidad procedimental vacía de contenido la voluntad del constituyente y del legislador.

4. La garantía sustantiva frente al formalismo procesal: resultados y reglas evidenciadas

El análisis dogmático de la jurisprudencia y la doctrina oficial evidencia que la materialización del SAP en el ámbito tributario se encuentra inmersa en una profunda encrucijada. Si bien desde el derecho sustancial el legislador concibió esta figura como una garantía inquebrantable a favor del debido proceso del contribuyente frente a la mora estatal, en la práctica contenciosa y administrativa su aplicación ha sido condicionada a rigurosos formalismos. Este capítulo detalla cómo dichas reglas procesales, lejos de ser un simple vehículo para la justicia, se han convertido en barreras que erosionan la seguridad jurídica.

4.1 La tensión sobre los criterios determinantes para la configuración del SAP

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha convertido el análisis del Silencio Positivo en un estricto juicio de formalismos procesales. La materialización del derecho sustancial del contribuyente pende hoy del análisis milimétrico de las siguientes reglas probatorias y de notificación:

- *Reglas sobre el cómputo de términos y el Dies a Quo:* La seguridad jurídica exige certeza absoluta en los plazos. El término de 10 días para comparecer a notificarse se cuenta de manera inquebrantable a partir del día hábil siguiente a la introducción de la citación al correo. Un solo día de error en el conteo por parte de la autoridad detona la pérdida de competencia.
- *El carácter subsidiario del edicto y la pretermisión de términos:* El formalismo, en este aspecto, protege al ciudadano. La fijación del edicto (o aviso) sin haber esperado a que culminen los términos exactos de la citación personal, vicia el procedimiento de nulidad y abre la puerta a la configuración del acto ficto.

- *La notificación por conducta concluyente como saneamiento:* Si la Administración falla en las formas, pero el contribuyente obtiene acceso material e íntegro al acto y realiza actuaciones, la notificación se entiende surtida. Sin embargo, la jurisprudencia ha decantado que, si esa conducta concluyente ocurre por fuera del año perentorio de ley, el saneamiento es ineficaz, pues el SAP ya se consolidó irremediabilmente.
- *La responsabilidad en la dirección procesal:* La carga del formalismo también recae sobre el ciudadano. Si la notificación fracasa por un error imputable al contribuyente al informar su dirección, dicha equivocación no le es atribuible al Estado, salvando a la Administración de la configuración del acto ficto.

En conclusión, si bien es innegable que la precisión conceptual sobre estas reglas procesales resulta estrictamente necesaria para verificar, de manera objetiva, si se materializó el supuesto de hecho exigido por la norma (la omisión de notificación en término), la actual exigencia de someter este análisis al escrutinio jurisdiccional desnaturaliza el propósito de la figura.

Dogmáticamente, el legislador no concibió el Silencio Administrativo Positivo como un fenómeno de configuración judicial, sino como una garantía sustantiva que surge de forma automática; por ello, el artículo 734 del Estatuto Tributario ordenó imperativamente a la propia Administración declararlo «de oficio o a petición de parte». Que la efectividad de este derecho dependa hoy de que un juez contencioso-administrativo dirima un debate milimétrico sobre los ritos de notificación o el cómputo de un edicto, evidencia una grave distorsión del sistema. El Estado ha transformado una sanción automática a su propia ineficiencia en un desgastante litigio procesal, obligando al juez a intervenir para forzar el reconocimiento de un derecho que la Administración debió declarar por ministerio de la ley.

4.2 El laberinto en la fase de admisión: El recurso de reposición y la configuración anticipada del SAP

La tensión entre la garantía sustantiva y el formalismo procesal no solo se materializa en la etapa de resolución de fondo, sino que encuentra un escenario de conflicto desde la fase misma de admisión del recurso. Para comprender esta dinámica, es necesario analizar la supervivencia excepcional del *recurso de reposición* en el procedimiento tributario.

Históricamente, el artículo 67 de la Ley 6 de 1992 modificó el artículo 720 del Estatuto Tributario, unificando la vía gubernativa exclusivamente en el recurso de reconsideración y eliminando el recurso de reposición como mecanismo directo de impugnación contra las liquidaciones oficiales. Pese a ello, dogmáticamente, el recurso de reposición sobrevivió con un propósito procedimental muy estricto: atacar el auto inadmisorio. Si la Administración considera que el recurso de reconsideración no cumple con los rigurosos requisitos formales, debe proferir un auto de inadmisión, contra el cual el contribuyente solo puede interponer reposición.

Es en este preciso escenario procedimental donde la figura del Silencio Administrativo Positivo cobra una dimensión protectora anticipada; Ya que, el "laberinto" procesal surge ante la siguiente encrucijada dogmática: ¿Qué sucede si la Administración no reconoce ese silencio positivo en la fase de admisión? ¿Está obligado el administrado a acudir a la jurisdicción para forzar su reconocimiento, y mientras tanto se suspende el término perentorio de un (1) año para decidir de fondo?

La jurisprudencia reciente del Consejo de Estado ha resuelto esta tensión determinando que no hay lugar a suspensiones de términos ni a un litigio fragmentado. La regla jurisprudencial pacífica establece que el recurso de reconsideración se entiende interpuesto *en debida forma* en la

fecha exacta en que el contribuyente radica el recurso de reposición y subsana la causal de inadmisión advertida (Sentencia Exp. 27204, 2024).

Por lo tanto, si la autoridad guarda silencio o excede los plazos frente a la reposición, la *admisión ficta* opera automáticamente y el reloj del término perentorio de un (1) año consagrado en el artículo 732 del Estatuto Tributario corre de manera inexorable desde el día de la subsanación (Sentencia, Exp. 26207, 2024).

Conforme este diseño procedimental la ineficiencia de la Administración podría llevar al contribuyente a transitar por una "cadena de silencios". Al no requerirse suspender el proceso para que un juez valide la admisión, el riesgo se traslada por completo al Estado: si la autoridad ignora la admisión ficta y prolonga su inactividad más allá del año legal, la consecuencia directa es la configuración de un segundo silencio, esta vez el SAP sustancial o de fondo respecto de las pretensiones de la reconsideración.

En la práctica, esto demuestra que cuando la autoridad abusa del auto inadmisorio utilizándolo como una barrera formalista para dilatar el debate, dicho formalismo se convierte en su mayor amenaza procesal. Desconocer el momento en que el recurso quedó subsanado y esperar a que caduque la oportunidad para resolver la reposición, termina detonando irremediabilmente la pérdida de competencia temporal de la Administración y consolidando, por mandato del artículo 734 del Estatuto Tributario, el derecho material a favor del ciudadano.

4.3 El desarrollo doctrinal de la Administración: Armonización en el cómputo de términos y vacíos frente a los retos de la notificación electrónica y el SAP

El análisis de esta tensión dogmática requiere abordar la postura oficial de la autoridad fiscal. En el marco del desarrollo de la presente investigación, se elevó consulta a la Dirección de

Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para dilucidar tres problemáticas procesales actuales: (i) el momento en que inicia el cómputo de cinco (5) días de la notificación electrónica; (ii) los efectos sobre el Silencio Positivo cuando dicho plazo se superpone con el vencimiento del año preclusivo; y (iii) la configuración del acto ficto ante fallas técnicas del sistema informático.

Dicha interpelación fue resuelta mediante oficio No. 100192467-0889 del 31 de marzo de 2026 (DIAN, 2026) (Radicados Nos. 2026DP000062615 y 2026DP000062617). De esta respuesta oficial se extraen dos conclusiones relevantes para el debate sobre la seguridad jurídica:

A. La armonización doctrinal como garantía de seguridad jurídica frente a los plazos procesales: Frente al primer interrogante, se rescata positivamente que la DIAN reconoció las diferencias interpretativas sobre el inicio del conteo del término de cinco (5) días (Artículo 566-1 E.T.). Para zanjar el debate, acudió a una interpretación sistemática basada en la Ley 4 de 1913, determinando que el plazo comienza a correr «desde el momento siguiente a la media noche del día anterior al envío del correo electrónico». Esta postura unifica el criterio con el Consejo de Estado (Auto 28923, 2025), brindando certeza procesal a los administrados para calcular con exactitud los plazos y la configuración del silencio administrativo positivo.

B. La falta de exploración doctrinal frente a la contingencia tecnológica y el límite preclusivo del SAP: No obstante, el avance frente a la regla de cómputo, la doctrina oficial actual presenta un vacío exploratorio respecto a los escenarios límite de contingencia tecnológica. Ante los cuestionamientos directos sobre qué ocurre con el Silencio Administrativo Positivo cuando falla el sistema informático en la proximidad del vencimiento del término anual, la autoridad se abstuvo de brindar una respuesta de fondo, remitiendo a un repositorio de pronunciamientos históricos (Concepto 067789 de 2002; Oficios 014466 y 061123 de 2014; Oficio 024190 de 2015

y Oficio 000297 de 2016) expedidos con anterioridad a la masificación y obligatoriedad del actual esquema de notificación electrónica.

Este vacío doctrinal resulta importante a la luz de la evolución jurisprudencial. Tal como quedó evidenciado durante el régimen transitorio de la emergencia sanitaria (Decreto Legislativo 491, 2020), la Corte Constitucional y el Consejo de Estado (Sentencia Exp. 27617, 2024) determinaron que, si bien la directriz principal era el uso de medios electrónicos, “en caso de no ser posible el uso de las tecnologías para el efecto se debe seguir el procedimiento ordinario, es decir, el presencial” (p. 14). Esta misma lógica fue adoptada recientemente por la propia Administración Tributaria en el Concepto 6813 de 2025 (DIAN, 2025), precisando que cuando el medio electrónico falla (ej. rebote del correo), la autoridad no puede elegir discrecionalmente, sino que debe reencauzar la notificación hacia la vía principal del artículo 565 del Estatuto Tributario, es decir, agotar la citación personal y subsidiariamente el edicto.

Sin embargo, el tema que permanece inexplorado y lo que genera inseguridad jurídica es el efecto de este "reencauzamiento" sobre el estricto término de un (1) año (Artículo 732 del Estatuto Tributario). Al remitirse a doctrina antigua, no existe claridad sobre si la posición oficial de la DIAN entiende o acepta que la imposibilidad técnica y la posterior obligación de agotar el trámite físico no suspenden ni interrumpen el término preclusivo.

Por lo anterior, el escenario del litigio tributario en la era digital exige una reinterpretación de las garantías procesales frente a la eficiencia tecnológica, es así como la evolución hacia una administración digital, potenciada por la Ley 2080 del 2021, no debe entenderse como una habilitación para dilatar plazos preclusivos, sino como un compromiso del Estado con la seguridad jurídica y la buena administración.

Desde la perspectiva doctrinal, Cermeño (2021) en la Revista ICDT 84, plantea que la digitalización no puede sacrificar las garantías procesales; por ello, es necesario analizar que al ser la plataforma electrónica la herramienta dispuesta por la Administración, que sirve para la materialización de las garantías de defensa y contradicción de los contribuyentes y para el ejercicio de sus propias competencias; si esta presenta fallas en los días finales del plazo perentorio, la carga del riesgo debe ser asumida íntegramente por el Estado.

No es dable que la imposibilidad técnica constituya una causal de suspensión de términos al no estar consagrada de manera expresa en la normatividad; por ende, la inoperatividad de la infraestructura estatal no puede trasladar sus efectos al contribuyente, en procura de la garantía del principio de seguridad jurídica.

A su vez, es preciso analizar la naturaleza inquebrantable de la preclusividad, toda vez que como ha sido expuesto anteriormente, el artículo 732 del Estatuto Tributario establece el término para resolver el recurso de reconsideración, y de manera expresa en el artículo 734 ibidem, se ha previsto la consecuencia de la inobservancia de dicho término, el cual es el surgimiento del acto ficto a favor del administrado. Es por ello, que el reencauzamiento procesal ante la fallida notificación electrónica, a una notificación personal o por edicto se debe realizar con cargo al año preclusivo previsto. Este trámite subsidiario no suspende ni interrumpe el término que tiene la Administración para resolver; en consecuencia, se debe considerar que si el término del año vence mientras la autoridad tributaria intenta reencauzar la notificación según lo contenido en el inciso 2 del artículo 565 del Estatuto Tributario, se configura automáticamente el SAP, al no haberse notificado válidamente el acto administrativo.

Sin embargo, esta rigurosidad preclusiva tiene su límite en los principios de buena fe y lealtad procesal, toda vez que la configuración del Silencio Positivo solo debe operar si la falla es

imputable exclusivamente a la autoridad Tributaria. En este sentido, tal como lo expone Rodríguez (2026) en la aclaración de voto en el expediente 29579, compete al juez establecer si la parte que invoca un efecto procesal se ha colocado intencionalmente o mediante un comportamiento artificialmente omisivo, en la hipótesis normativa de la cual pretende beneficiarse. Por ello, se debe proscribir el uso de las normas de procedimiento como herramientas para justificar conductas pasivas o estratégicas destinadas a manipular los efectos del proceso y enervar obligaciones legales.

Es por ello, que al hacer una analogía de la decisión contenida en el Expediente 26450 del 2024, donde el Consejo de Estado concedió la validez de la notificación por edicto efectuada por la autoridad tributaria, ante un error en la dirección procesal imputable al contribuyente que impidió la notificación personal; es viable concluir que en dicho supuesto y para la notificación electrónica (ej. buzón lleno, direcciones erróneas en el RUT, entre otras), la Administración queda habilitada para agotar medios subsidiarios sin que se le pueda imputar la mora tecnológica, siempre que se actúe con la debida diligencia. Bajo esta perspectiva, si no se demuestra una afectación real al derecho de defensa y el contribuyente cuenta con medios para conocer el acto, no resulta admisible que se adopte una pasividad intencional para provocar la pérdida de competencia de la autoridad mediante una configuración artificial del silencio administrativo, pues a los administrados también les es exigible el cumplimiento de sus propias cargas procesales.

Se concluye así que las contingencias tecnológicas siguen siendo una zona gris; un escenario donde el contribuyente desconoce si la Administración asume objetivamente la pérdida de su competencia cuando sus propias fallas de sistema (y no las del administrado) le impiden materializar la notificación subsidiaria antes del vencimiento del año, perpetuando la tensión sobre la efectiva configuración del SAP.

4.4 ¿Nulidad ab initio o acto ficto revocatorio? La "proposición jurídica completa" como exceso ritual

El SAP afecta de manera directa y contundente la validez de los actos administrativos al provocar su nulidad por falta de competencia temporal (Sentencia Exp 22923, 2020).

A partir de las fuentes y el análisis dogmático desarrollado, el impacto del Silencio Positivo sobre la nulidad de los actos se materializa de la siguiente manera:

1. Nulidad por pérdida de competencia temporal: El Estatuto Tributario (Artículo 732) otorga a la Administración un plazo preclusivo y perentorio de un (1) año para expedir y notificar en debida forma la resolución que decide el recurso de reconsideración. Cuando la autoridad incumple este término, pierde automáticamente su competencia para manifestar su voluntad (Sentencia Exp. 22965, 2020). En consecuencia, cualquier acto expedido o notificado por fuera de este lapso deviene en nulo por falta de competencia temporal, de conformidad con el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) y, en su momento, el derogado numeral 3 del artículo 730 del Estatuto Tributario (Sentencia Exp. 22923, 2020).

2. Nulidad dual (Acto inicial y decisión extemporánea): La jurisprudencia mayoritaria de la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha determinado que la configuración de la figura del SAP no solo anula la decisión tardía, sino que tiene como consecuencia ineludible la nulidad de (Sentencia Exp. 25042, 2021):

- El acto de determinación inicial (como la liquidación oficial de revisión o la resolución sanción) (Sentencia Exp. 26546, 2022).
- El acto que decide el recurso de forma extemporánea (Sentencia Exp. 25459, 2021).

El Alto Tribunal en (Sentencia Exp. 25790, 2022) sostiene que esta anulación conjunta es imperativa porque, de lo contrario, "se haría nugatoria la garantía prevista por el ordenamiento jurídico en favor de los administrados" (p. 13).

Para comprender la magnitud de esta exigencia procesal y la tensión dogmática que genera, resulta imperativo observar primero la postura que impera como regla de decisión mayoritaria en la jurisdicción. Esta visión, defendida férreamente por un sector de la Sección Cuarta (como se evidencia en los salvamentos y posiciones del Consejero Milton Chaves García en providencias como la del Expediente 24352 (Consejo de Estado, 2021), sostiene que la exigencia de demandar todos los actos es ineludible para proteger el erario y el principio de legalidad.

Bajo esta óptica pro-Estado, el Consejo de Estado asume que si el contribuyente omite demandar expresamente la nulidad de la liquidación oficial original —incluso si esta fue notificada de forma extemporánea—, dicho acto administrativo adquiere *firmeza* y presunción de legalidad. Por consiguiente, para esta postura mayoritaria, la pretensión del administrado de revivir el debate o de hacer valer el silencio positivo de manera aislada resulta procesalmente improcedente, pues implicaría destruir una situación jurídica de recaudo ya consolidada a favor de la Administración.

Sin embargo, es precisamente frente a este enfoque rígido donde la dogmática administrativa revela sus mayores contradicciones lógicas. Tal como lo denuncia la Magistrada Myriam Stella Gutiérrez en sus recientes salvamentos de voto (Sentencia Exp. 24352, 2021), condicionar la garantía del acto ficto a la demanda conjunta de los actos previos es un despropósito lógico y procesal, pues “no puede supeditarse al plazo de caducidad de los actos nulos por extemporáneos, la posibilidad de impugnar el que deniega el acto ficto positivo” (p. 13). Esta exigencia invierte el sentido de la sanción a favor del fisco.

3. *El surgimiento del acto ficto como barrera de legalidad:* El efecto anulatorio del Silencio positivo se debe a que la inactividad del Estado hace nacer a la vida jurídica un acto administrativo ficto o presunto; según lo expuesto en aclaración de voto en (Sentencia Exp. 27708, 2023).

4. *La tensión dogmática:* El mayor debate jurisdiccional actual surge al momento de demandar los efectos del SAP. La tesis dominante ha tendido a exigir la "proposición jurídica completa", asimilando los efectos del silencio a una mera nulidad por falta de competencia temporal. Bajo esta óptica procesalista, el alto tribunal exige que el contribuyente demande no solo el acto extemporáneo, sino también la liquidación oficial originaria, bajo el argumento de que esta última goza de presunción de legalidad.

Sin embargo, desde una estricta dogmática administrativa, equiparar el silencio positivo a una simple nulidad genera evidentes contradicciones lógicas. Como advierten las posturas disidentes dentro de la Corporación, el acto presunto actúa en la práctica como una revocatoria directa del acto recurrido, lo cual hace ilógico exigir la anulación simultánea de una decisión que ya ha sido desplazada del ordenamiento jurídico (Sentencia, Exp 25042, 2021).

El legislador dispuso que la omisión se transforma en un verdadero acto administrativo presunto cuyo contenido es entender resuelto a favor del recurrente los aspectos impugnados. Por ende, si el SAP asiente favorablemente las pretensiones del ciudadano, los fundamentos de la liquidación oficial quedan materialmente revocados. Exigir que se demande un acto que el propio ordenamiento ya reemplazó por la ficción favorable constituye un exceso ritual manifiesto.

4.5 La erosión de la legalidad por el formalismo

La exigencia de la proposición jurídica completa afecta la seguridad jurídica al generar una profunda tensión entre la garantía sustantiva del contribuyente y el formalismo procesal, priorizando la protección institucional del Estado por encima de los derechos del ciudadano.

En la práctica, esta regla procesal impacta la seguridad jurídica de las siguientes maneras:

1. *Subordina el derecho sustancial a los términos de caducidad de actos iniciales*: Al imponer la proposición jurídica completa, el Consejo de Estado exige que el contribuyente demande obligatoriamente, de forma conjunta, la liquidación oficial del impuesto original y el acto que niega el SAP. Esto somete la efectividad de un derecho ganado por el paso del tiempo a las reglas de caducidad procesal del régimen general. Como lo advierten las posturas disidentes en la Corporación, resulta ilegítimo y un despropósito supeditar la posibilidad de impugnar el acto que deniega el silencio positivo al plazo de caducidad de unos actos nulos por extemporáneos.

2. *Crea una paradoja en la aplicación de la "Seguridad Jurídica"*: La jurisdicción contenciosa invoca este principio, pero para proteger al sistema y no al administrado. El Consejo de Estado ha argumentado que avalar el reconocimiento del silencio administrativo positivo frente a decisiones previas debidamente ejecutoriadas o en firme, «atentaría contra la seguridad jurídica». De esta forma, se privilegia la dimensión institucional de la seguridad jurídica (pro-Estado), resguardando la presunción de legalidad y firmeza de los actos de la Administración, e impidiendo que una ficción legal destruya las situaciones jurídicas de recaudo consolidadas.

3. *Erosiona la confianza legítima y castiga al contribuyente*: La seguridad jurídica (en su dimensión pro-contribuyente) busca proteger la expectativa genuina de que su situación fiscal no quede en indefinición perpetua y que el vencimiento de los plazos preclusivos actúe como un escudo (Sentencia Exp. 24491, 2020). Sin embargo, al obligar a integrar la proposición jurídica completa, se vacía de contenido la sanción a la inercia estatal. Se termina castigando al contribuyente (incluso con fallos inhibitorios que le impiden un pronunciamiento de fondo) por omitir demandar una liquidación oficial que él, legítimamente, ya asumía revocada o fallada a su favor por el acto ficto derivado del silencio.

En síntesis, la regla de la proposición jurídica completa fractura la seguridad jurídica material del administrado. Al exigirle el cumplimiento de un ritualismo procesal extremo frente a un derecho que operó por mandato de la ley, convierte una garantía sustantiva diseñada para proteger al ciudadano en un obstáculo procedimental que termina convalidando y blindando la ineficiencia de la autoridad tributaria

5. La reivindicación del Silencio Administrativo Positivo: Del rigorismo procesal a una propuesta de materialización integral

La jurisprudencia transitó de privilegiar la materialización de la seguridad jurídica del contribuyente, a un marcado rigorismo procesal consolidado en la subregla de la "proposición jurídica completa". Se erigió la carga de demandar conjuntamente la liquidación oficial y el acto que niega el silencio bajo pena de fallo inhibitorio.

Al respecto, la doctrina de Betancur (2013) resulta fundamental para cuestionar este formalismo excesivo, al sostener que dado que el silencio administrativo es una ficción legal o un hecho jurídico y no un acto material en sentido estricto, no se debería exigir al demandante la individualización técnica a la de un acto expreso; por lo que debería bastar con que el interesado alegue la ocurrencia del fenómeno de la ficción legal para que el juez se pronuncie de fondo sobre el derecho reclamado. En consecuencia, carece de sentido dogmático, exigir al administrado que demande un acto (liquidación oficial) que el ordenamiento jurídico le ordenó entender fallado a su favor mediante una ficción legal (el acto ficto). Esta tensión inclina la balanza hacia los formalismos de los artículos 88 y 91 del CPACA, vaciando de contenido la eficacia de la garantía ciudadana.

Lejos de ser un asunto pacífico, las reiteradas aclaraciones y salvamentos de voto (Consejeros Julio Roberto Piza, Myriam Stella Gutiérrez, Claudia Rodríguez) confirman el error técnico de tratar el SAP como una mera nulidad procedimental, evidenciando que la armonización de estas normas es un desafío dogmático vigente en la alta Corporación.

Existe una profunda contradicción jurisprudencial. El Silencio positivo surgió como una garantía de seguridad jurídica a favor del administrado; no obstante, el Consejo de Estado invoca hoy este mismo principio para restringir sus efectos, argumentando que alterar actos en firme «atentaría contra la seguridad jurídica» (Sentencia Exp. 27378, 2025). El Tribunal cumple con el principio, pero priorizando su dimensión institucional y sistémica por encima de la seguridad jurídica sustancial del contribuyente. Un verdadero equilibrio exigirá que la jurisprudencia futura asegure que el respeto por la firmeza de los actos del Estado no se convierta en un escudo procesal que premie la ineficiencia de la Administración Tributaria.

5.1 Propuesta doctrinal para la materialización integral del SAP: La inversión de la carga procesal y la acción de lesividad

A partir del análisis crítico desarrollado, esta investigación propone que, para que la figura del SAP se aplique en toda su extensión como una verdadera garantía concebida por el legislador, resulta imperativo replantear la forma en que se distribuyen las cargas procesales en la jurisdicción contencioso-administrativa.

En primer lugar, de acuerdo con la literalidad y teleología de los artículos 732 y 734 del Estatuto Tributario, el Silencio Positivo opera de pleno derecho por el simple transcurso del tiempo ante la inactividad del Estado. Obligar al contribuyente a provocar un pronunciamiento de la Administración, o a integrar la "proposición jurídica completa" demandando las liquidaciones

previas, anula la efectividad de la figura, pues subordina un derecho sustancial adquirido a un ritualismo procesal.

En este sentido, la materialización de esta garantía exige reconocer que el surgimiento del acto ficto positivo constituye una revocatoria directa y legal del acto de determinación inicial.

Como advierte Betancur (2013) citando a González (1966) en un Estado de Derecho la Administración tiene vedada la vía de autodefensa, cuando un acto suyo (expreso o ficto) ha creado una situación jurídica particular o reconocido un derecho subjetivo a favor del administrado, no puede revocarlo unilateralmente sin el consentimiento previo y expreso del titular. En igual sentido, refiere que:

(...) Hoy, gracias al nuevo código; la administración puede asumir ese papel tanto activo como pasivo en las distintas acciones contencioso administrativas, tal como lo da a entender su art. 159 al disponer que las entidades públicas "podrán obrar como demandantes, demandados o intervinientes en los procesos contencioso administrativos (p. 208).

Por consiguiente, si la Administración Tributaria considera que el acto presunto consolidado a favor del contribuyente es contrario a derecho (p. ej., porque ampara deducciones proscritas o viola el principio de legalidad material), la carga procesal de demandar la nulidad de dicho acto debe recaer exclusivamente sobre el Estado y no sobre el ciudadano. Es la autoridad fiscal la que, en estricto rigor dogmático, debe acudir a la jurisdicción, en este caso, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de acción de lesividad. Al asumir el rol de demandante contra su propia ficción legal, el Estado asume plenamente la carga de la prueba para desvirtuar la legalidad del acto ficto, en lugar de trasladar el costo del litigio y la ineficiencia estatal al contribuyente.

La viabilidad de esta propuesta dogmática encuentra eco en las voces de avanzada dentro de la misma jurisdicción. Como lo advirtió el Consejero Julio Roberto Piza Rodríguez (Sentencia Exp. 22868, 2021), la actual línea jurisprudencial que asimila el SAP a una simple nulidad procesal comete el error de despojar a la Administración de su competencia, impidiéndole precisamente «ejercer la acción de lesividad para someter a control judicial el contenido del acto ficto positivo»; por lo que restaurar la acción de lesividad devuelve el equilibrio procesal al sistema.

5.2 Formulación procesal de la acción de lesividad contra el acto ficto: Individualización y pretensiones

Desde una perspectiva procesal, la instrumentación de la acción de lesividad propuesta en esta investigación no encuentra obstáculo alguno en la naturaleza incorpórea del acto ficto. Si bien el silencio positivo carece de un soporte documental expreso (como un número de resolución), el ordenamiento jurídico le otorga existencia y efectos materiales idénticos a los de una decisión administrativa de fondo. Por consiguiente, la Administración cumple plenamente con la carga de individualización exigida por el medio de control, en este caso, el de nulidad y restablecimiento del derecho, al identificar el acto presunto mediante una identificación por hitos procesales.

Para proceder con la materialización del objeto de demanda, la autoridad tributaria debe reconstruir cronológicamente la trazabilidad que dio vida a la ficción legal. La individualización técnica se satisface al precisar: i) la fecha de radicación del recurso que no fue resuelto, ii) el vencimiento del término preclusivo contenido en los artículos 732 y 734 del Estatuto Tributario para decidir y notificar el acto que decide, y iii) la identificación plena del acto de determinación que fue revocado por ministerio de la ley; supliendo de esta manera la falta de un acto expreso,

con la certeza de los términos legales, permitiendo que el objeto del litigio sea plenamente determinable para el juez.

La viabilidad práctica de esta tesis se demuestra en el Expediente 25790 (Consejo de Estado, 2022). En este caso, ante la configuración del SAP, derivado de una notificación extemporánea del acto que resuelve el recurso de reconsideración, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) acudió a la figura de la demanda de reconvención. Este mecanismo procesal operó materialmente bajo la misma lógica de una acción de lesividad, toda vez que la autoridad tributaria solicitó expresamente la anulación del acto ficto favorable al contribuyente, con el propósito de defender la Liquidación Oficial de Revisión original.

En dicha providencia, se sentó como precedente que el Estado puede demandar su propia ficción legal cuando considera que esta vulnera el ordenamiento sustancial; de igual manera, estableció que el juez contencioso es competente para analizar la legalidad del derecho sustancial reconocido por el acto ficto, impidiendo de esta manera que el Silencio Positivo sea utilizado para convalidar situaciones ilícitas; así como se determinó que la falta de un acto expreso no impide la fijación de pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho a favor del Estado.

De tal forma, el reconocimiento de la operancia de pleno derecho del SAP no deja a la Administración desprovista de defensa ni ampara enriquecimientos sin justa causa. Por el contrario, garantiza la igualdad de armas, al obligar a la autoridad que actuó de manera negligente, a acudir ante la jurisdicción para demostrar que las pretensiones del contribuyente que fueron consolidadas en el acto ficto, son contrarias a la ley. De esta manera, la acción de lesividad se erige como el canal procesal idóneo para que el Estado recupere su potestad determinativa, asumiendo la carga de la prueba que su propia inactividad le impuso.

5.3 Régimen de caducidad de la acción de lesividad contra el silencio administrativo positivo

La definición del factor temporal se constituye como un vacío normativo en la operancia del SAP. Al no existir un acto físico debidamente notificado, la seguridad jurídica del contribuyente depende de una tesis que precise cuándo nace el derecho del Estado a demandar y cuánto tiempo tiene para ejercerlo.

5.3.1 La regla jurisprudencial de imprescriptibilidad de los actos fictos

La jurisprudencia contenciosa-administrativa ha sostenido de manera uniforme que las acciones contra actos presuntos o fictos no están sujetas a términos de caducidad ordinarios. Esta postura se fundamenta en que, al tratarse de una ficción legal que carece de una notificación, publicación o ejecución física del acto, no existe un hito cronológico que active el conteo de los términos restrictivos que la ley impone para los actos expresos.

Es así como en el Expediente 1201-08 (Consejo de Estado, 2010) el Consejo de Estado determinó que, según lo dispuesto en el artículo 136 del CCA (vigente para la época de los hechos), la acción sobre actos originados en el silencio de la administración podría ejercerse en cualquier tiempo. La Sala concluyó que el espíritu del legislador fue sustraer a todos los actos producidos por el silencio del fenómeno de la caducidad, ya que estos no pueden enmarcarse en las situaciones de comunicación formal (notificación o publicación) exigidas para los actos administrativos físicos.

Ahora bien, en el Expediente 23845 (Consejo de Estado, 2020), el Consejo de Estado ratificó que la demanda de reconvención contra un acto ficto que resuelve un recurso no tiene término de caducidad mientras no medie un pronunciamiento expreso que niegue la configuración del silencio, bajo lo dispuesto artículo 136 del CCA (vigente para la época de los hechos).

Finalmente, en el Expediente 25790 (Consejo de Estado, 2022), se estableció que ante la excepción de caducidad interpuesta por el contribuyente contra la demanda de reconvención (ejercida como lesividad), por haber superado el término de cuatro (4) meses desde la configuración de la figura del SAP, el Tribunal Administrativo de Caldas a través de Auto Interlocutorio que resuelve excepciones previas, declaró que no se configuraba, con fundamento en el literal d) del numeral 1° del artículo 164 del CPACA (Ley 1437 de 2011), el cual establece taxativamente que la demanda deberá ser presentada «en cualquier tiempo» cuando se dirija contra actos producto del silencio administrativo.

Para dotar de sustento la regla de imprescriptibilidad frente a actos presuntos, es pertinente acudir a Betancur (2013), quien señala que la acción de nulidad y restablecimiento contra un acto ficto debe y puede interponerse en cualquier tiempo.

En conclusión, el ordenamiento jurídico vigente y la jurisprudencia contencioso-administrativa habilitan a la Administración para someter la legalidad del acto ficto o presunto producto de la configuración del SAP al control judicial sin limitación temporal ordinaria vía lesividad o reconvención.

5.3.2 De la imprescriptibilidad jurisprudencial al límite perentorio: Un blindaje a la seguridad jurídica del contribuyente

La definición de un término de caducidad restrictivo para la Administración debe entenderse como un requisito procesal y un instrumento que protege la seguridad jurídica del administrado. Bajo el régimen actual, la ausencia de un plazo perentorio para que el Estado demande sus propios actos fictos vulnera el derecho al acceso de una administración de justicia oportuna, permitiendo que situaciones jurídicas permanezcan en una incertidumbre perpetua.

Es así como en la jurisprudencia en mención, se ha sostenido que la acción de lesividad contra los actos presuntos puede interponerse en cualquier tiempo, fundamentándose en que los actos fictos no pueden enmarcarse en los hitos de notificación o publicación que activan los términos de caducidad ordinarios; indicando incluso que la Administración puede demandar la nulidad de un silencio positivo mediante reconvención sin estar sujeta a la caducidad de cuatro meses.

Sin embargo, la presente investigación sostiene que dar aplicación a la regla de -en cualquier tiempo- en favor del Estado desnaturaliza el Silencio Positivo, concebido originalmente como una garantía para el administrado ante la omisión estatal; por lo que permitir que la Administración la utilice para atacar sus propias ficciones legales en cualquier momento, convertiría a dicho silencio en una carga perpetua para el administrado, despojándolo de la firmeza de sus derechos.

Es así como frente a este escenario, resulta imperativo aplicar el marco restrictivo del CPACA como si se tratara de un acto expreso, tal y como lo interpretó el Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia proferida el 22 de abril de 2020, dentro del Expediente No. 150013333-015-2017-00196-01, estableciendo que:

Con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo el término de caducidad de dos (2) años, que se venía aplicando cuando la administración demandaba sus propios actos, desapareció, toda vez que, no se advierte en la normatividad vigente una regulación especial para dicha facultad (p. 15).

En consecuencia, cuando la Administración pretenda la nulidad de su propio acto con el fin de obtener un restablecimiento del derecho, como lo es recuperar su potestad decisoria, de recaudo o de anulación de algún beneficio fiscal obtenido por la configuración del silencio positivo, debe someterse a la regla general de cuatro (04) meses; en concordancia con la sentencia en mención, que estipula:

En razón a ello, debe entenderse que, a partir de la vigencia de la norma citada, en las demandas en las que las entidades públicas promuevan la nulidad de sus propios actos administrativos, en tratándose del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se aplica la regla general de caducidad de cuatro (4) meses, establecida para dicho medio de control en su artículo 164, numeral 2, literal d) (p. 15).

Por lo anterior, surge la necesidad en virtud de la igualdad de armas, de que el Estado deba estar sujeto al plazo de caducidad de cuatro (04) meses, contabilizados desde el hito de configuración del acto ficto. Solo mediante la fijación de este término perentorio se consigue que el SAP funcione como un límite a la potestad fiscalizadora. Si la Autoridad Tributaria no ejerce la acción de lesividad dentro de dicho término, la situación jurídica del contribuyente debe considerarse cierta, definitiva y protegida por la seguridad jurídica; de lo contrario, no se daría cumplimiento a la garantía prevista por el legislador, obligando al contribuyente a convivir con la ineficiencia administrativa de forma indefinida.

5.4. Suspensión de la ejecutoriedad y el cobro coactivo

La eficacia de la figura no puede ser una simple declaración de derechos sin impacto en la etapa de recaudo; por lo tanto, es necesario que en fundamento de la pérdida de la fuerza ejecutoria del título administrativo una vez se configura la ficción legal, se obligue a la Administración a cesar el cobro persuasivo y coactivo y se traslade la disputa a la sede jurisdiccional.

5.4.1 Fundamentación dogmática: El Silencio Administrativo Positivo como destructor de la fuerza ejecutoria, y la falta de título ejecutivo

Como se ha indicado anteriormente, el SAP opera de pleno derecho, lo que implica que sus efectos nacen por el simple transcurso del tiempo ante la inactividad estatal, sin que sea necesaria la protocolización notarial para su existencia material. Dogmáticamente, la consolidación de este acto ficto constituye una revocatoria legal y directa del acto de determinación oficial.

Al producirse esta revocatoria por ministerio de la ley, se genera la destrucción material de la fuerza ejecutoria del título de cobro. Según lo expuesto en el Expediente 20466 (Consejo de Estado, 2018), la ejecutoria de los actos administrativos es un presupuesto esencial para que presten mérito ejecutivo, y ocurre solo cuando concluye toda litispendencia abierta o posible; esto, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 828 y 829 del Estatuto Tributario.

Con lo anterior, debería configurarse como consecuencia la pérdida de firmeza del título si el acto original es desplazado por el acto ficto producto del silencio positivo, despojando de manera automática a la Administración de su competencia para exigir el pago.

Por otro lado, la prueba de la falta de notificación oportuna del acto que da origen a la configuración del SAP, se debe traducir en la aplicación inmediata de las excepciones contempladas en el artículo 831 del Estatuto Tributario. El Consejo de Estado en el fallo en

mención, precisa que la excepción de falta de título ejecutivo dispuesta en el numeral 7 ibidem, tiene como fin impedir el cobro coactivo cuando la obligación no reposa en un documento al que el ordenamiento le reconozca tal calidad.

Por lo tanto, la misma Administración o el juez deben reconocer que al operar el Silencio Positivo, el documento original deja de ser un título claro, expreso y exigible, porque la obligación contenida ha sido revocada legalmente por el acto ficto; de igual manera, si el recurso no se decidió y notificó en debida forma dentro del término, el acto de determinación nunca alcanzó la ejecutoria definida en el artículo 829 del Estatuto Tributario, toda vez que la litispendencia administrativa se resolvió a favor del contribuyente por ministerio de la ley.

5.4.2 Terminación de la ejecución e inversión de la carga procesal

Aunque la jurisprudencia contencioso-administrativa suele ser restrictiva al señalar que en el cobro coactivo no se debe debatir la legalidad del acto de determinación, tal y como sucedió en el Expediente 20466 (Consejo de Estado, 2018); esta investigación propone una ruptura de dicha visión; toda vez que, el obligar al contribuyente a pagar o a continuar ejerciendo una defensa dentro de un proceso cuando la Administración perdió su competencia, desnaturaliza la figura del silencio. Por lo tanto, la configuración del SAP debe tener como consecuencia la terminación inmediata de la ejecución.

Dicha situación, traslada el peso del litigio a la Administración que no actuó de manera diligente, por lo que, si la autoridad tributaria desea revivir el debate sobre la obligación, debe suspender el cobro y acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa mediante la acción de lesividad. Es así como esta figura jurídica recobra su dimensión como límite infranqueable a la potestad fiscalizadora en garantía de la seguridad jurídica.

6. Conclusiones

La presente investigación permite concluir que el Silencio Administrativo Positivo-SAP debe ser reconocido como una revocatoria legal y automática del acto de determinación inicial y no como un simple vicio de nulidad procedimental por pérdida de competencia temporal, toda vez que vencido el plazo perentorio sin una notificación válida, la competencia de la autoridad se extingue de forma irremediable, haciendo nacer a la vida jurídica una decisión favorable que desplaza materialmente cualquier pronunciamiento previo y hace que el acto original desaparezca por voluntad de la ley. Por lo tanto, tratar esta figura como una mera irregularidad formal que requiere un debate de nulidad constituye un error conceptual que ignora la voluntad del legislador de sancionar la ineficiencia estatal con la consolidación inmediata del derecho del administrado.

En igual sentido, es pertinente sostener que la exigencia de demandar conjuntamente la liquidación oficial y el acto que niega el silencio administrativo positivo constituye un exceso ritual manifiesto que desnaturaliza la garantía del contribuyente. Esta carga procesal desproporcionada obliga al ciudadano a seguir litigando un asunto ya resuelto a su favor e invierte el sentido de la sanción por la mora estatal, convirtiendo el procedimiento en un obstáculo para la justicia en lugar de ser su vehículo; evidenciándose un desequilibrio en la seguridad jurídica, donde se ha priorizado sistemáticamente la dimensión institucional para blindar los actos estatales, en detrimento de la dimensión material que exige el respeto estricto por la preclusividad de los términos y el debido proceso.

Ahora bien, en el escenario de la administración digital, concluimos que cualquier contingencia o falla en los sistemas de notificación electrónica, imputables a la administración, debe ser asumida íntegramente por la autoridad tributaria como un riesgo propio de su gestión. El

deber de reencauzar las actuaciones hacia medios físicos por las fallas tecnológicas no puede interpretarse como una habilitación para dilatar los términos preclusivos ni suspender el año para resolver; por lo que, la seguridad jurídica exige que, si la infraestructura del Estado falla en los límites del vencimiento para resolver el recurso, el riesgo no debe trasladarse al administrado; por tanto, la falta de una notificación válida dentro del plazo debe derivarse automáticamente en el acto ficto, sin que quepa una pasividad administrativa justificada en la inoperatividad de sus propias plataformas.

Por lo anterior, y para lograr una correcta materialización de esta garantía, se concluye que es necesaria la inversión de la carga procesal. Al ser el silencio positivo un acto favorable consolidado de pleno derecho, la carga de desvirtuar su legalidad debe recaer exclusivamente sobre la administración y no sobre el contribuyente; por ende, el medio idóneo para que el Estado recupere su potestad es la acción de lesividad, donde la autoridad tributaria deba asumir el rol de demandante contra su propia ficción legal, penalizando su propia ineficiencia y garantizando una verdadera igualdad de armas tal como la figura fue concebida por el legislador.

Finalmente, concluimos que la seguridad jurídica debe dejar de ser utilizada como un escudo institucional para proteger el recaudo y la firmeza de actos ineficientes, y se debe recuperar su función como una garantía sustancial del administrado; para ello, nuestra propuesta establece un límite perentorio de cuatro meses para que el Estado ejerza la acción de lesividad contra el acto ficto, so pena de que la situación jurídica del contribuyente quede blindada de forma definitiva. Bajo este paradigma, el silencio positivo actúa como un destructor material de la fuerza ejecutoria del título de cobro, extinguiendo su calidad de título ejecutivo claro, expreso y exigible. En consecuencia, ante la configuración del silencio, debe cesar inmediatamente cualquier actuación

de cobro persuasivo o coactivo, garantizando que el paso del tiempo sea un verdadero escudo de certeza y no una fuente de incertidumbre perpetua para el ciudadano.

Referencias

- Belaunde Guinassi, M, (1967) *Instituciones del Derecho Tributario*, Pontificia Universidad Católica.
- Benavides Russi, J. (2016). *El silencio administrativo*.
- Berdejo Viana, A. (2009). *El derecho de petición y las finalidades del silencio administrativo. Algunas concepciones doctrinarias*. Universidad Autónoma del Caribe.
<https://repositorio.uac.edu.co/bitstream/handle/11619/1021/El%20derecho%20de%20petici%C3%B3n%20y%20las%20EF%AC%81nalidades%20del%20silencio.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Betancur Jaramillo, C. (2013). *Derecho Procesal Administrativo* (10.^a ed.). Medellín: Editorial L. Vieco S.A.S.
- Cermeño Cristancho, C. C. (2021). *Los retos del procedimiento tributario y aduanero en la era digital*. *Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario*, (84), Art. 495.
- Cermeño Cristancho, C. C., De Bedout Grajales, J. C., Andrés García, S., & Clopatofsky, C. M. (2016). *Procedimiento tributario: teoría y práctica*. Legis.
- Consejo de Estado de Colombia. Sección Cuarta. (2018, 22 de febrero). Sentencia Exp. 20466.
Consejero Ponente Julio Roberto Piza Rodríguez.
<https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado de Colombia. Sección Cuarta. (2020, 12 de marzo) Sentencia Exp. 24491.
Consejero Ponente Julio Roberto Piza Rodríguez.
<https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado de Colombia. Sección Cuarta. (2020, 29 de abril). Sentencia Exp. 22965.

Consejero Ponente Milton Chaves García.

<https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado de Colombia. Sección Cuarta. (2020, 13 de agosto). Sentencia Exp. 22923.

Consejero Ponente Milton Chaves García.

<https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado de Colombia. Sección Cuarta. (2020, 22 de octubre). Sentencia Exp. 23845.

Consejero Ponente Julio Roberto Piza Rodríguez.

<https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado de Colombia. Sección Cuarta. (2021, 27 de mayo). Sentencia Exp. 23455.

Consejera Ponente Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

<https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado de Colombia. Sección Cuarta. (2021, 10 de junio). Sentencia Exp. 25210.

Consejero Ponente Julio Roberto Piza Rodríguez.

<https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado de Colombia. Sección Cuarta. (2021, 5 de agosto). Sentencia Exp. 25459.

Consejero Ponente Milton Chaves García.

<https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado de Colombia. Sección Cuarta. (2021, 26 de agosto). Sentencia Exp. 25042.

Consejero Ponente Julio Roberto Piza Rodríguez.

<https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado de Colombia. Sección Cuarta. (2021, 26 de agosto). Sentencia Exp. 25501.

Consejero Ponente Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

<https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado de Colombia. Sección Cuarta. (2021, 11 de noviembre). Sentencia Exp. 24352.

Consejera Ponente Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

<https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado de Colombia. Sección Cuarta. (2022, 19 de mayo). Sentencia Exp. 25790.

Consejero Ponente Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

<https://samai.consejodeestado.gov.co/TitulacionRelatoria/BuscadorProvidenciasTituladas.aspx>

Consejo de Estado de Colombia. Sección Cuarta. (2022, 11 de agosto). Sentencia Exp. 26223.

Consejero Ponente Milton Chaves García.

<https://samai.consejodeestado.gov.co/TitulacionRelatoria/BuscadorProvidenciasTituladas.aspx>

Consejo de Estado de Colombia. Sección Cuarta. (2022, 7 de diciembre). Sentencia Exp. 26546.

Consejero Ponente Milton Chaves García.

<https://samai.consejodeestado.gov.co/TitulacionRelatoria/BuscadorProvidenciasTituladas.aspx>

Consejo de Estado de Colombia. Sección Cuarta. (2023, 2 de febrero). Sentencia Exp. 26007.

Consejero Ponente Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

<https://samai.consejodeestado.gov.co/TitulacionRelatoria/BuscadorProvidenciasTituladas.aspx>

Consejo de Estado de Colombia. Sección Cuarta. (2023, 11 de octubre). Sentencia Exp. 27708.

[Aclaración de Voto del Consejero Myriam Stella Gutiérrez Argüello].

<https://samai.consejodeestado.gov.co/TitulacionRelatoria/BuscadorProvidenciasTituladas.aspx>

Consejo de Estado de Colombia. Sección Cuarta. (2024, 09 de mayo). Sentencia Exp. 26207.

Consejero Ponente Wilson Ramos Girón.

<https://samai.consejodeestado.gov.co/TitulacionRelatoria/BuscadorProvidenciasTituladas.aspx>

Consejo de Estado de Colombia. Sección Cuarta. (2024, 11 de julio). Sentencia Exp. 26450.

Consejero Ponente Wilson Ramos Girón.

<https://samai.consejodeestado.gov.co/TitulacionRelatoria/BuscadorProvidenciasTituladas.aspx>

Consejo de Estado de Colombia. Sección Cuarta. (2024, 15 de marzo). Sentencia Exp. 28133.

Consejera Ponente Stella Jeannette Carvajal Basto.

<https://samai.consejodeestado.gov.co/TitulacionRelatoria/BuscadorProvidenciasTituladas.aspx>

Consejo de Estado de Colombia. Sección Cuarta. (2024, 22 de agosto). Sentencia Exp. 27617.

Consejero Ponente Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

<https://samai.consejodeestado.gov.co/TitulacionRelatoria/BuscadorProvidenciasTituladas.aspx>

Consejo de Estado de Colombia. Sección Cuarta. (2024, 11 de octubre). Sentencia Exp. 27204.

Consejero Ponente Wilson Ramos Girón.

<https://samai.consejodeestado.gov.co/TitulacionRelatoria/BuscadorProvidenciasTituladas.aspx>

Consejo de Estado de Colombia. Sección Cuarta. (2025, 10 de octubre). Auto Exp. 28923.

Consejera Ponente Claudia Rodríguez Velásquez.

<https://samai.consejodeestado.gov.co/TitulacionRelatoria/BuscadorProvidenciasTituladas.aspx>

Consejo de Estado de Colombia. Sección Cuarta. (2025, 28 de agosto). Sentencia Exp. 27378.

Consejero Ponente Wilson Ramos Girón.

<https://samai.consejodeestado.gov.co/TitulacionRelatoria/BuscadorProvidenciasTituladas.aspx>

Consejo de Estado de Colombia. Sección Cuarta. (2025, 31 de octubre). Sentencia Exp. 29892.

Consejero Ponente Wilson Ramos Girón.

<https://samai.consejodeestado.gov.co/TitulacionRelatoria/BuscadorProvidenciasTituladas.aspx>

Consejo de Estado de Colombia. Sección Segunda. (2010, 23 de septiembre). Sentencia Exp. 1201-

08. Consejero Ponente Bertha Lucia Ramírez de Páez.

<https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (2020, 13 de agosto).

Sentencia Exp. 24198. (C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez).

<https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (2021, 1 de julio).

Expediente 22868 [Aclaración de voto del Consejero Julio Roberto Piza Rodríguez].

<https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (2021, 26 de agosto).

Expediente 25042 [Aclaración de voto del Consejero Julio Roberto Piza Rodríguez].

<https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (2022, 30 de junio).

Sentencia Exp. 23926. (C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto).

<https://samai.consejodeestado.gov.co/TitulacionRelatoria/BuscadorProvidenciasTituladas.aspx>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (2024, 2 de octubre).

Expediente 29334. [Sentencia, Aclaraciones y Salvamentos de voto de las Consejeras Myriam Stella Gutiérrez Argüello y Claudia Rodríguez Velásquez].

<https://samai.consejodeestado.gov.co/TitulacionRelatoria/BuscadorProvidenciasTituladas.aspx>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (2026, 5 de febrero).

Expediente 29579 C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello. (Aclaración de voto Consejera Claudia Rodríguez Velásquez).

<https://samai.consejodeestado.gov.co/TitulacionRelatoria/BuscadorProvidenciasTituladas.aspx>

Consejo de Estado, Sección Cuarta. (2015, 12 de noviembre). *Sentencia Exp. 20976*. C.P. Martha

Teresa Briceño de Valencia.

<https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado, Sección Cuarta. (2016, 08 de septiembre). *Sentencia Exp. 18945*. C.P. Jorge

Octavio Ramírez Ramírez.

<https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Corte Constitucional de Colombia. (2000, 3 de abril). Sentencia T-377 de 2000. (M.P. Alejandro Martínez Caballero). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/t-377-00.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2016, 17 de agosto). Sentencia C-439 de 2016. (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-439-16.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2016, 24 de febrero). *Sentencia C-086 de 2016*. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-086-16.htm>

Corte Constitucional. (2002, 27 de junio). *Sentencia T-502 de 2002*. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/t-502-02.htm>

Decreto 624 (1989, 30 de marzo). *Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales*. Presidente de la República de Colombia. Diario Oficial No. 38.756. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario.html

Decreto Legislativo 491 (2020, 28 de marzo). *Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*. Presidente de la República de Colombia. Diario Oficial No. 51.270. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0491_2020.html

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2002, 17 de octubre). *Concepto 067789*. Subdirección de Normativa y Doctrina.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2014, 10 de octubre). *Oficio 061123*.

Subdirección de Normativa y Doctrina.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2014, 2 de diciembre). *Oficio 014466*.

Subdirección de Normativa y Doctrina.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2015, 14 de agosto). *Oficio 024190*.

Subdirección de Normativa y Doctrina.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2016, 15 de abril). *Oficio 000297*.

Subdirección de Normativa y Doctrina.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2025, 30 de abril). *Concepto 006813 int 616*. Subdirección de Normativa y Doctrina.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2026, 31 de marzo). *Oficio 100192467-0889 de respuesta a consulta ciudadana. Radicados acumulados Nos. 2026DP000062615 y 2026DP000062617*. Coordinación de Relatoría.

Escudero Alday, R. (2000). *Positivismo y moral interna del derecho*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

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

Garzón Saladén, Á. (2015). *El silencio administrativo* (Edición actualizada). Universidad Externado de Colombia.

González Pérez, J. (1966). *Derecho Procesal Administrativo* (Tomo II). Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

Hoyos, C. (2000). *Un modelo para una investigación documental. Guía teórico-práctica sobre construcción de estados del arte*. Señal Editora.

- Ley 1437. (2011, 18 de enero). *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Congreso de la República de Colombia Diario Oficial No. 47.956. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html
- Ley 2010. (2019, 27 de diciembre). *Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico*. Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 51.179. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2010_2019.html
- Ley 2080. (2021, 25 de enero). *Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción*. Congreso de la República de Colombia Diario Oficial No. 51.568. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2080_2021.html
- Ley 4. (1913, 20 de agosto). *Sobre régimen político y municipal*. Congreso de la República de Colombia Diario Oficial No. 15.012. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0004_1913.html
- López Medina, D. E. (2006). *El derecho de los jueces: Obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial en el derecho continental*. Bogotá: Legis.
- Pérez Luño, A. E. (1991). *La seguridad jurídica*. Barcelona: Ariel. <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2606/eserv.pdf?sequ>
- Piza Rodríguez, J. R., & Castro Arango, J. M. (2017). *El procedimiento tributario*. Universidad Externado de Colombia.
- Plazas Vega, M. A. (2005). *Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario*.

Sandoval Casilimas, C. A: (2002). *Investigación Cualitativa*. Bogotá: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES).

Santofimio Gamboa, J. O. (2003). *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II: Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez* (4.^a ed.). Universidad Externado de Colombia

Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 5. (2020, 22 de abril). Sentencia Exp. 2150013333-015-2017-00196-01 (M.P. Oscar Alfonso Granados Naranjo).