

**FUNDAMENTACIÓN DOCTRINAL Y JURISPRUDENCIAL DE LA PROCEDENCIA
DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN COLOMBIA SEGÚN LA LEY 1437 DE 2011**

DANIELA QUINTERO TOBÓN

MELISSA GALEANO TABARES

FELIPE ANDRÉS VILLA BETANCURT

INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y JURÍDICAS

ENVIGADO

2016

**FUNDAMENTACIÓN DOCTRINAL Y JURISPRUDENCIAL DE LA PROCEDENCIA
DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN COLOMBIA SEGÚN LA LEY 1437 DE 2011**

Presentado por:

DANIELA QUINTERO TOBÓN

MELISSA GALEANO TABARES

FELIPE ANDRÉS VILLA BETANCURT

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de
ABOGADO

Asesor:

JOSÉ FERNANDO HOYOS GARCÍA

INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y JURÍDICAS
ENVIGADO

2016

Hoja de aceptación

Firma del jurado

Envigado, noviembre de 2016.

Dedicatoria

Dedicamos este trabajo a nuestras familias, por su paciencia y apoyo en este trayecto de nuestra formación profesional; ellos han sido fuente de inspiración y ánimo en todos los momentos.

CONTENIDO

	Pág.
GLOSARIO	8
RESUMEN	13
ABSTRACT	14
INTRODUCCIÓN	15
1. LA FIGURA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO	21
1.1. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA	21
1.2. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO	23
1.3. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN ECUADOR	24
1.4. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN ARGENTINA	26
2. ACTUACIONES Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE CONFORMIDAD CON LA LEY 1437 DE 2011	28
2.1. CAMBIOS INTRODUCIDOS POR LA LEY 1437 DE 2011 A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA	28
2.2. NOCIÓN DE DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO	31
2.3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL	33
2.3.1. Propósito del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo	33
2.3.2. Ámbito de aplicación	35
2.3.3. Objeto de las actuaciones administrativas	39

2.4. PRINCIPIOS QUE RIGEN LAS ACTUACIONES Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	40
2.5. DERECHOS, DEBERES Y PROHIBICIONES DE LAS PERSONAS QUE INTERVIENEN EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	43
2.5.1. Derechos de las personas	45
2.5.2. Deberes de las personas	46
2.5.3. Deberes de las autoridades en la atención al público.....	47
2.5.4. Deber de información al público.....	48
3. ELEMENTOS QUE CONFIGURAN LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA EN VIRTUD DE LA FIGURA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.....	51
3.1. REQUISITOS DE LA DECISIÓN EXPRESA	51
3.2. APLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA DE LAS ALTAS CORTES.....	53
3.3. DECISIÓN TÁCITA	54
3.4. SILENCIO NEGATIVO	55
3.5. PRESENTACIÓN DE UNA PETICIÓN	56
3.6. DURACIÓN DEL PLAZO LEGAL.....	57
3.7. INEXISTENCIA DE NOTIFICACIÓN	58
3.8. INVOCACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.....	58
3.9. PRUEBA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO	62
3.10. SILENCIO ADMINISTRATIVO Y DERECHO DE PETICIÓN.....	63
3.10.1. Noción del derecho de petición en la doctrina colombiana	63
3.10.2. Objeto de la ley 1755 de 2015	67
3.10.3. Reglas del derecho de petición	71

3.10.4. Silencio administrativo vs. Derecho de petición.....	74
3.11. SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO.....	75
4. CONCLUSIONES.....	77
REFERENCIAS.....	82

GLOSARIO

DERECHO DE PETICIÓN: Es una garantía constitucional que le permite a los ciudadanos formular solicitudes respetuosas a las autoridades y obtener consecuentemente una respuesta pronta, oportuna y completa sobre el particular, la cual debe necesariamente ser llevada al conocimiento del solicitante para que se garantice eficazmente este derecho (Corte Constitucional, T-372, 1995).

PRINCIPIO DE BUENA FE: Las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes (Ley 1437 de 2001, art. 3, num. 4).

PRINCIPIO DE CELERIDAD: Las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas (Ley 1437 de 2001, art. 3, num. 13).

PRINCIPIO DE COORDINACIÓN: Las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares (Ley 1437 de 2001, art. 3, num. 10).

PRINCIPIO DE ECONOMÍA: Las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas (Ley 1437 de 2001, art. 3, num. 12).

PRINCIPIO DE EFICACIA: Las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa (Ley 1437 de 2001, art. 3, num. 11).

PRINCIPIO DE IGUALDAD: las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta (Ley 1437 de 2001, art. 3, num. 2).

PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD: Las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva (Ley 1437 de 2001, art. 3, num. 3).

PRINCIPIO DE MORALIDAD: Todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas (Ley 1437 de 2001, art. 3, num. 5).

PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN: Las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública (Ley 1437 de 2001, art. 3, num. 6).

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD: Las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma (Ley 1437 de 2001, art. 3, num. 9).

PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD: Las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos (Ley 1437 de 2001, art. 3, num. 7).

PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA: La actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal (Ley 1437 de 2001, art. 3, num. 8).

PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCESO: Las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción. En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de *no reformatio in pejus* y *non bis in ídem* (Ley 1437 de 2001, art. 3, num. 1).

SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO: Consiste en una ficción para que vencidos los plazos de ley sin una respuesta por parte de la administración, se genere un acto ficto por medio del cual se niega la solicitud elevada, acto que el administrado puede recurrir ante la misma administración o la jurisdicción (Corte Constitucional, C-875, 2011).

SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO: Cuando la ausencia de respuesta se entienda resuelta a favor de quien la presentó; en este evento, la omisión de respuesta genera a favor del interesado su resolución en forma afirmativa, la que se debe protocolizar en la forma en que lo determina el artículo 42 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo., actualmente vigente, para hacer válida su pretensión (Corte Constitucional, C-875, 2011).

SILENCIO ADMINISTRATIVO: Es una herramienta que el legislador ha dispuesto para que el ciudadano pueda: i) hacer valer sus derechos ante la administración de justicia, en el caso del silencio administrativo negativo, por cuanto no puede quedar indefinidamente a la espera de una

respuesta por parte del este estatal encargado de resolverla, hecho que hace necesario crear un mecanismo para que pueda acudir ante la misma administración recurriendo el acto ficto o ante la jurisdicción o, ii) ver satisfechos sus derechos ante la omisión de la administración, en el caso del silencio administrativo positivo, en la medida en que el mutismo de aquella concreta en su cabeza un derecho (Corte Constitucional, C-875, 2011).

RESUMEN

La presente investigación tiene por objeto establecer la fundamentación doctrinal y jurisprudencial de la procedencia del silencio administrativo en Colombia según la Ley 1437 de 2011; para ello, se parte de la determinación de los fundamentos de la figura del silencio administrativo en el derecho comparado; de igual manera, se analizan los antecedentes y alcances de los principios, derechos, deberes y prohibiciones de los intervinientes que rigen las actuaciones y procedimientos administrativos de conformidad con la Ley 1437 de 2011; y finalmente, se interpretan los elementos que configuran la decisión administrativa en virtud de la figura del silencio administrativo.

Palabras clave: *Silencio administrativo, silencio administrativo positivo, silencio administrativo negativo, Ley 1437 de 2011, procedencia, firmeza del acto administrativo.*

ABSTRACT

This research aims to establish the doctrinal and jurisprudential foundation of the origin of administrative silence in Colombia under Law 1437 of 2011; for this, it is part of the determination of the foundations of the figure of administrative silence in comparative law; likewise, background and scope of the principles, rights, duties and prohibitions of the parties governing the actions and administrative proceedings in accordance with Law 1437 of 2011 are analyzed; and finally, the elements that make up the administrative decision under the figure of administrative silence is interpreted.

Keywords: *administrative silence, administrative silence, negative administrative silence, Act 1437 of 2011, origin, firmness of the administrative act.*

INTRODUCCIÓN

En el Decreto de 2 de noviembre de 1864 y en la Ley de 7 de julio de 1900, se instauró la figura del silencio administrativo para impedir que la inactividad formal de la administración en resolver un asunto de su competencia se convirtiera en un obstáculo para interponer el recurso contencioso administrativo. De acuerdo con Cadena (1985), la importancia de esta figura radica en que con ella se lograban los siguientes objetivos: en primer lugar, conseguir que la administración pública organice los sistemas que emplea para recibir, tramitar y resolver las peticiones de las personas; en segundo lugar, evitar la corrupción administrativa y la acción de intermediarios: ambas surgen cuando se demoran las respuestas a las peticiones de las personas con el propósito de obtener una recompensa; y por último, para evitar los graves perjuicios que sufren las personas por el silencio de la administración.

Con este mecanismo, según el precitado autor, también se pretendía

Poner el derecho colombiano en el nivel de otros países (...), impedir que los particulares abusen de la institución del silencio positivo, que existe en el derecho colombiano en algunos casos aislados (...), aclarar, por vía general, cómo se establecen los términos y otros aspectos procedimentales del silencio administrativo (Cadena, 1985, p. 251).

Para algunos juristas modernos,

el silencio administrativo, no es más que el incumplimiento de los cometidos de los funcionarios administrativos, ya que es una figura que debe desaparecer, al no ser ya una real garantía para el administrado, sino por el contrario, la conculcación de su derecho de petición, lo cual puede ir unido a la vulneración de otros derechos (Palacio, 2005, p. 594).

Según la doctrina, el silencio administrativo es “aquel que se da ante la omisión de la Administración para resolver los recursos interpuestos” (Palacio, 2005, p. 594). En el régimen colombiano, el único silencio que abre la vía jurisdiccional, es el silencio administrativo procesal, que se produce cuando transcurren más de dos meses desde la presentación de los recursos sin que hayan sido resueltos.

Según la Sentencia C-304 de 1999, sin perjuicio de lo que deba seguirse en lo que al derecho constitucional fundamental alude, el legislador tenía que ofrecer a las personas los mecanismos idóneos para que, pese al incumplimiento del deber de las autoridades, pudieran encontrar respuesta positiva o negativa en torno a lo pedido. Y, por supuesto, bien podía la ley, sin violentar la Constitución, señalar efectos jurídicamente valiosos al silencio administrativo, en relación con el contenido de lo que el peticionario pretendió al formular la petición. Por eso, la consecuencia positiva o negativa del silencio depende de la libre evaluación del legislador, dentro del ámbito de sus atribuciones constitucionales. Que haya acudido a instituir la figura del "acto presunto", negativo en unos casos para dar lugar a los recursos y acciones pertinentes, y positivo en otros, para fundar directamente la certeza del peticionario acerca de aquello que reclamaba, no se opone a la Carta Política, en cuanto ni anula ni disminuye el núcleo esencial del derecho de petición. Lo que consagran las normas acusadas es, entonces, el "efecto" que produce la falta de una respuesta por parte de la Administración, negativo para el peticionario por regla general, al tenor del artículo 40, o positivo, según el 41, para los casos expresamente previstos en disposiciones legales, y de ninguna manera la tolerancia legislativa frente a las omisiones que implican desconocimiento del derecho fundamental de petición, ni la autorización a la Administración para abstenerse de responder oportunamente, y menos todavía la exoneración de su responsabilidad por el incumplimiento del deber que se le impone, ni el cercenamiento del derecho que a toda persona otorga el artículo 86 de la Constitución para defender la esencia del derecho fundamental mediante la acción de tutela (Corte Constitucional, 1999, C-304).

Al dictarse la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 83, se establecieron una serie de tiempos y procedimientos a tener en cuenta frente al silencio negativo. De esta forma, para que se configure el silencio administrativo sustantivo, el tiempo será de 3 meses; mientras que el silencio administrativo procesal requiere de un tiempo de 2 meses.

Anteriormente el tiempo que se necesitaba para que se presente el silencio administrativo era de dos meses (Cfr. Art. 40 del Decreto 01 de 1984), siendo ahora de tres meses; pero es importante distinguir dicho término frente a la formulación de los recursos simultáneos de reposición y apelación, ya que según el artículo 86 de la Ley 1437 de 2011, transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa. El plazo mencionado se suspenderá mientras dure la práctica de pruebas. La ocurrencia del silencio negativo previsto en este artículo no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver siempre que no se hubiere notificado auto admisorio de la demanda cuando el interesado haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La no resolución oportuna de los recursos constituye falta disciplinaria gravísima (Cfr. Ley 734 de 2002).

Así, hay Silencio Administrativo cuando formulada una petición a la Administración, con observancia de los requisitos previstos en la ley, o cuando interpuestos por la parte interesada en la actuación, alguno de los recursos ordinarios (reposición o apelación), la petición o el recurso no son decididos por la autoridad competente dentro del plazo legal para ello.

Sobre el silencio administrativo positivo, dice el artículo 41 del anterior Código Contencioso Administrativo, que

Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva. Se entiende que los términos para decidir comienzan a contarse a partir del día en que se inició la actuación. El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocatoria directa en las condiciones que señalan los artículos 71, 73 y 74.

Para comprender un poco más la figura del silencio administrativo positivo, y los cambios introducidos por la Ley 1437 de 2011, vale la pena tener presente un ejemplo tomado de la doctrina. Mediante silencio administrativo positivo una persona adquiere autorización para la elaboración y comercialización de un producto farmacéutico. Por la naturaleza tóxica del producto, la administración encuentra que tal autorización es manifiestamente ilegal. Como consecuencia de ello, resulta fundamental indagar sobre la actuación de la administración municipal.

Sobre el particular, establecía el artículo 41 del Decreto 01 de 1984 (hoy derogado por la Ley 1437 de 2011), que solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva. Se entiende que los términos para decidir comienzan a contarse a partir del día en que se inició la actuación. El acto positivo presunto podía ser objeto de revocatoria directa en las condiciones que señalaban los artículos 71, 73 y 74 de la anterior normativa.

En materia procedimental, la anterior normativa disponía que la persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 5o., junto con su declaración jurada de no haberle sido notificada una decisión dentro del término previsto. La escritura y sus copias producirá (sic) todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así. Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo se entenderá que ellos carecen de valor económico.

Hoy en día, el procedimiento para invocar el silencio administrativo positivo quedó consignado en el artículo 85 de la Ley 1437, al establecer que

La persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 15, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto. La escritura y sus copias auténticas producirán todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así. Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo se entenderá que ellos carecen de valor económico.

De acuerdo con los anteriores planteamientos, se hace necesario dar respuesta al siguiente interrogante, el cual delimita este asunto: ¿cuáles son los fundamentos doctrinales y jurisprudenciales de la procedencia del silencio administrativo en Colombia según la Ley 1437 de 2011?

Es por ello que el objetivo central de este escrito se funda en establecer la fundamentación doctrinal y jurisprudencial de la procedencia del silencio administrativo en Colombia según la Ley 1437 de 2011, por lo que es pertinente, entre otras cosas, su estudio, análisis y discusión en procura de poner sobre la mesa los elementos que permitan entender y dilucidar la relevancia jurídica que posee esta figura del derecho administrativo, pero yendo más allá.

Desde una perspectiva sociojurídica, se hace necesario por tanto determinar los fundamentos de la figura del silencio administrativo teniendo como referencia el derecho comparado; a su vez, se deben analizar los antecedentes y alcances de los principios, derechos, deberes y prohibiciones de los intervinientes que rigen las actuaciones y procedimientos administrativos de conformidad con la Ley 1437 de 2011; y finalmente, se pretende interpretar los elementos que configuran la decisión administrativa en virtud de la figura del silencio administrativo.

De igual forma en este estudio se abarca en una temática académica, en la medida en que se ahonda en una temática específica como lo es el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, especialmente bajo la figura del silencio administrativo, se describen sus fundamentos normativos, los elementos que lo configuran y sus alcances, como mecanismo de cierre para los procesos propios del ámbito administrativo.

Por último, vale destacar que para el desarrollo de la indagación se propone una metodología de tipo socio-jurídica, ya que lo que se busca es realizar valoraciones sobre una problemática concreta, empleando para ello el argot jurídico correspondiente, teniendo presente toda las problemáticas que encierra el silencio administrativo.

1. LA FIGURA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

1.1. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA

En España, la figura del silencio administrativo, al igual que en otros países, fue tomado del derecho francés; en la nación ibérica, dicha figura encuentra sus orígenes hacia la segunda mitad del siglo XIX, cuando se dicta el Real Decreto de 23 de marzo de 1886, el cual establece reglas relativas al procedimiento para sustanciar en la vía gubernativa las reclamaciones de los particulares, como trámite previo a la vía judicial en asuntos de interés del Estado; si bien dicha norma no hacía referencia propiamente al silencio administrativo, esta figura surge por el mal funcionamiento de la vía gubernativa previa en el marco de ciertas medidas orientadas a impedir retrasos o denegaciones injustificadas de justicia, que consistieron fundamentalmente en: “1º) imponer un plazo máximo para resolver estos expedientes en vía administrativa; 2º) dejar expedita la vía judicial si excedido dicho plazo no se hubiese resuelto la contienda” (García, 2013, p. 60).

Sin embargo, siguiendo a Boquera (1993), el silencio presentaba dos singularidades aceptadas casi unánimemente por la doctrina y la jurisprudencia. Por un lado, se configuraba como una ficción de efectos estrictamente procesales, limitados a abrir la vía de los recursos. Por otro lado, era un instrumento creado en exclusivo beneficio del ciudadano.

Agrega García (2013) que la Constitución española de 1978 aportó una interesante visión de las posibilidades de la técnica del silencio administrativo hasta entonces desconocida o ignorada: su papel clave en la consecución del Estado de Derecho, afirmado en el artículo 1 del texto constitucional y confirmado con la declaración del sometimiento pleno de la Administración a la ley y al Derecho (artículo 103.1) y con la generalización del control jurisdiccional de toda la actuación administrativa (artículo 106.1). Al mismo tiempo, tras la inactividad de la Administración, en cualquiera de sus manifestaciones, se intuye la presencia del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 de la Carta Política española.

Para 1992, se dicta la Ley 30, la cual irrumpió en el ordenamiento jurídico-administrativo español con la pretensión de superar la doctrina del silencio administrativo, con la cual se buscó introducir:

Un sistema de concreción o enumeración de los supuestos de silencio positivo, frente a los también predeterminados de silencio negativo, escogiendo en el primer caso aquellos casos en los que resultaba fácilmente demostrable la escasa entidad de los intereses públicos en presencia y la preponderancia de los intereses privados: las solicitudes de concesión de licencias y autorizaciones de instalación, traslado o ampliación de empresas o centros de trabajo (letra a del artículo 43.2); y las solicitudes cuya estimación habilitaría al solicitante para el ejercicio de derechos preexistentes, salvo que la estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público (letra b del artículo 43.2) (García, 2013, p. 68).

Para muchos doctrinantes, la Ley 30 de 1992 se constituyó en un fracaso, por lo cual se dio paso a la Ley 4 de 1999, retomando la institución del silencio como única vía para luchar contra ciertas patologías del procedimiento ajenas al correcto funcionamiento de la Administración.

El 24 de enero de 2004, la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo dicta una sentencia calificada de trascendental, que aborda directamente la cuestión, y se pronuncia con una fundamentación jurídica irrefutable sobre el artículo 46.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa:

(...) el actual artículo 42.4.2º de la Ley 30/1992 dispone: En todo caso, las Administraciones públicas informarán a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.

De acuerdo con García (2013), en España no existen plazos para recurrir contra desestimaciones por silencio. Esto nos lleva a un nuevo elemento para la discusión: la posibilidad de que dicho plazo exista cuando, pese a no haberse resuelto expresamente, se haya cumplido con el deber de informar a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

1.2. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

De acuerdo con la disertación realizada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (1988), hablar del silencio administrativo es hacer referencia a aquella doctrina según la cual, el legislador le da un valor concreto a la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud de un particular, haciendo presumir la

existencia de una decisión administrativa, algunas veces en sentido negativo y otras en sentido afirmativo.

De esta manera, dentro del derecho administrativo mexicano, existen las figuras jurídicas que se conocen comúnmente como afirmativa o negativa ficta, es decir, que el silencio administrativo, la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud de un particular, deba tenerse como resuelta en sentido positivo o negativo, según sea el caso.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia sostienen que para que se otorgue el mencionado efecto debe estar expresamente previsto en la ley aplicable al caso; es decir, para que en una solicitud o trámite -presentado ante una autoridad y cuyo cumplimiento por parte de esta, se realiza fuera del plazo que determinan las leyes- se pueda obtener una respuesta presunta, que en algunos ordenamientos se establece en sentido negativo, y en otros en sentido positivo, todo esto con el fin de superar el estado de incertidumbre que se produce por esa omisión de la autoridad, requiere necesariamente encontrarse contemplada en la ley, de manera expresa o que se pueda deducir de su interpretación jurídica, puesto que se trata de una presunción legal y no de una presunción humana.

1.3. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN ECUADOR

En Ecuador, según destaca Duque (2012), la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada concentra en

un solo cuerpo legal la normativa sobre el silencio administrativo, unificando procedimientos y plazos, el que se fije un término diferente para la obligación de responder es una excepción y ya no la regla. El artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada decía originalmente:

Art. 28.- Derecho de petición.- Todo reclamo, solicitud o pedido a una autoridad pública deberá ser resuelto en un término no mayor a quince días, contados a partir de la fecha de su presentación, salvo que una norma legal expresamente señale otro distinto. En ningún órgano administrativo se suspenderá la tramitación ni se negará la expedición de una decisión sobre las peticiones o reclamaciones presentadas por los administrados. En todos los casos, vencido el respectivo término se entenderá por el silencio administrativo, que la solicitud o pedido ha sido aprobado o que la reclamación ha sido resuelta a favor del reclamante (Subrayado fuera del texto).

Posteriormente la Ley Para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana, publicada en el Registro Oficial Suplemento 144 de 18 de agosto de 2000, también llamada Trole II, reformó el artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, instaurando un procedimiento claro para certificar el transcurso del tiempo sin contestación y por lo tanto la existencia de la aceptación tácita.

De acuerdo con Penagos (1997), para que se produzca el Silencio Administrativo con efecto Positivo ha de partirse de los siguientes supuestos: que el interesado formule una petición en forma tal que imponga a la administración el deber legal de pronunciarse, que el funcionario público ante quien se interpone sea el competente, que la petición o recurso cumpla con los demás requisitos previstos en la ley, que el derecho que se pretende ser reconocido sea verdadero y tenga un antecedente válido, además no haya caducado por el transcurso del tiempo y que existe prueba de la aceptación tácita.

En Ecuador, resulta evidente que en dicha legislación no hay una ley de importancia que desarrolle el tema del Silencio Administrativo y del acto presunto.

1.4. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN ARGENTINA

En el art. 10 de la ley 19.549 de 1972 o Ley de Procedimiento Administrativo, después de establecerse que por regla el silencio de la administración debe interpretarse como negativa, se dispone que solo mediando disposición expresa puede otorgársele sentido positivo.

Así, de acuerdo con Juan (2012), el silencio administrativo reviste dos modalidades reguladas por el derecho positivo: a) El efecto y alcance de permisión total de lo concretamente pretendido o solicitado, y b) el de denegación total de lo que se hubiera peticionado.

Para que el silencio tenga alcance positivo debe estar así determinado por la ley, caso contrario se entenderá que ha mediado denegación tácita por parte de la administración ya que respecto de la operatividad de dicho silencio es principio general la denegación de lo pretendido por el peticionante y excepcional y subordinado a la existencia de una norma jurídica que concretamente lo contemple, la admisión de lo solicitado por el particular. La figura del silencio positivo, cuyo campo natural de acción se halla en el ámbito de la denominada actividad de policía o de control mediante la autorización de actividades privadas, no ha tenido fácil aceptación y sólo se ha previsto en limitadísimos supuestos.

Así, en el sistema legal argentino, la regla del silencio de la administración es el silencio negativo. La institución del silencio positivo exige, para su procedencia, la existencia de una cláusula contractual expresa o una norma legal que demuestre en forma indubitada la voluntad tácita de la administración de acogerse a las consecuencias que su omisión produciría. Tal institución debe ser interpretada en forma restrictiva, toda vez que el silencio positivo es un instrumento peligroso debido a que, luego de transcurridos los plazos legales, el particular estaría habilitado para realizar actividades sometidas a su control, sin que este se efectivizara.

2. ACTUACIONES Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE CONFORMIDAD CON LA LEY 1437 DE 2011

2.1. CAMBIOS INTRODUCIDOS POR LA LEY 1437 DE 2011 A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

De acuerdo con Murillo (2012), la nueva ley fortalece el derecho de petición, el cual podrá ejercerse, incluso, de manera oral o haciendo uso de las tecnologías de información y comunicación. Se contempla la posibilidad de ejercer el derecho de petición no solo frente a entidades públicas, sino ante organizaciones privadas que cumplan funciones administrativas y ante personas naturales en casos de indefensión o subordinación. También podrá ejercerse este derecho ante cajas de compensación familiar e instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral de carácter privado.

Se otorga importancia al derecho de petición como mecanismo de inicio de la actuación administrativa, estableciendo sanciones más drásticas a su desatención y reglamentando su procedencia frente a particulares que cumplen funciones públicas. Otro cambio tiene que ver con el propósito de modernizar y facilitar el acceso de los colombianos a una justicia oportuna y efectiva. Ahora los ciudadanos podrán hacer uso de medios tecnológicos para realizar actuaciones judiciales que en el anterior código sólo se podía hacer por escrito (Murillo, 2012, p. 65).

La ley 1437 de 2011 implementa el expediente judicial electrónico, el cual corresponde a un conjunto de documentos digitales que contiene las actuaciones que pueden adelantarse en forma escrita dentro de un proceso; este expediente judicial será implementado en un plazo de 5 años a partir de la vigencia de la ley.

La Ley 1437 pretende, también fortalecer los poderes del juez. El nuevo Código crea un moderno y amplio régimen de medidas cautelares, adicionales a la suspensión provisional de actos administrativos, que se constituye en un instrumento para lograr la protección judicial efectiva de los derechos sometidos a controversia.

El nuevo Código también apunta a la descongestión judicial, para lo cual se ha contemplado un Plan Especial de Descongestión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que se ejecutará en un plazo máximo de 4 años. El Plan Especial de Descongestión funcionará bajo la metodología de Gerencia de Proyecto, adscrito a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, la cual contratará un gerente de proyecto de terna presentada por la Sala Plena del Consejo de Estado, corporación que tendrá en cuenta, especialmente, a profesionales con experiencia en diagnósticos sobre congestión judicial, conocimiento especializado sobre el funcionamiento la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en dirección y ejecución de proyectos en grandes organizaciones.

En materia de causales de revocación del acto administrativo, explica Murillo (2013), no hubo cambio en las dos normativas; pero en relación a la oportunidad, la nueva normativa estableció:

La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda. Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud. Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso. No obstante, en el curso de un proceso judicial, hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, las autoridades demandadas podrán formular oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad. La oferta de revocatoria señalará los actos y las decisiones objeto de la misma y la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos demandados. Si el Juez encuentra que la oferta se ajusta al

ordenamiento jurídico, ordenará ponerla en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta en el término que se le señale para tal efecto, evento en el cual el proceso se dará por terminado mediante auto que prestará mérito ejecutivo, en el que se especificarán las obligaciones que la autoridad demandada deberá cumplir a partir de su ejecutoria (Ley 1437 de 2011, art. 95).

En materia procedimental, la anterior normativa disponía que la persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 5o., junto con su declaración jurada de no haberle sido notificada una decisión dentro del término previsto. La escritura y sus copias producirá (sic) todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así. Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo se entenderá que ellos carecen de valor económico (Rodríguez, 2012, p. 83).

Hoy en día, para invocar el silencio administrativo negativo, es necesario tener presente lo preceptuado en el artículo 83 de la Ley 1437, en la que se establece que:

Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa.

En los casos en que la ley señale un plazo superior a los tres (3) meses para resolver la petición sin que esta se hubiere decidido, el silencio administrativo se producirá al cabo de un (1) mes contado a partir de la fecha en que debió adoptarse la decisión.

La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades. Tampoco las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto presunto, o que habiendo acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda.

El procedimiento para invocar el silencio administrativo positivo quedó consignado en el artículo 85 de la Ley 1437, al establecer:

La persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 15, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto. La escritura y sus copias auténticas producirán todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así. Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo se entenderá que ellos carecen de valor económico (Rodríguez, 2012, p. 84).

La Ley 1437 de 2011 hace un gran esfuerzo por constitucionalizar el contenido procesal del derecho público y ajustar las diferentes figuras al procedimiento, a través de ajustes a las medidas cautelares decretadas por el juez con el propósito de proteger derechos fundamentales. La norma prioriza el trámite de recursos que tengan que ver con situaciones que afecten esos derechos.

2.2. NOCIÓN DE DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana el debido proceso aplicado al procedimiento administrativo se define como:

(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. (...) con dicha garantía se busca (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados (Corte Constitucional, 2016, Sentencia T-051).

Entendido como derecho fundamental, de acuerdo con Cabrales (2014), el debido proceso administrativo se expresa a través de una serie de principios, reglas y mandatos que la ley le confiere a la Administración para que opere de forma ordenada; por tanto, y en virtud de tales principios, es necesario notificar a los administrados de los actos administrativos que tengan alguna incidencia en sus derechos, además de darles la oportunidad de explicar sus opiniones y presentar las pruebas que demuestren sus derechos. En todos los eventos, estos procedimientos

deben estar ajustados al pleno cumplimiento de los preceptos legales, a los términos y a las etapas procesales fijadas en el ordenamiento jurídico.

Lo anterior significa que el debido proceso administrativo requiere de la Administración que se acate completamente tanto la Constitución como la ley en el ejercicio de sus funciones, so pena de desconocer los principios que reglamentan la actuación administrativa (igualdad, imparcialidad, publicidad, contradicción y moralidad) y que se vulneren los derechos fundamentales de quienes acceden o están sujetos a las actuaciones de la Administración, sobre todo al derecho de acceso a la administración de justicia.

Referente a lo anterior, la Corte Constitucional colombiana ha dicho que:

El desconocimiento en cualquier forma del derecho al debido proceso en un trámite administrativo, no sólo quebranta los elementos esenciales que lo conforman, sino que igualmente comporta una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, del cual son titulares todas las personas naturales y jurídicas (C.P., art. 229), que en calidad de administrados deben someterse a la decisión de la administración, por conducto de sus servidores públicos competentes (Corte Constitucional, 1997, Sentencia C-540).

En compensación a lo anterior, la normatividad jurídica le da la posibilidad a los administrados la función de observar y usar todos los medios procesales que la ley les ofrece con el fin de proteger y hacer verdaderamente efectivos sus derechos, ya que por su conducta omisiva, negligente o descuidada se pueden originar consecuencias perjudiciales para el sujeto y, a su vez, puede implicar la imposibilidad de atribuir responsabilidad alguna al Estado y hacer que la tutela sea improcedente.

De esta forma, así como es deber de la Administración adaptar su ejercicio a los principios, mandatos y reglas que orientan la Administración Pública y que determinan la competencia de sus funciones, con el propósito de garantizar el derecho al debido proceso, a los administrados les corresponde observar y usar los medios procesales que la ley les ofrece o, en su defecto, asumir las consecuencias negativas que surjan de su conducta omisiva.

2.3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

2.3.1. Propósito del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Uno de los propósitos del legislador al establecer la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo fue ofrecer a la ciudadanía una herramienta que procurara un procedimiento reglado, ordenado y estructurado sobre la base de la Carta Política de 1991; dicho procedimiento le brinda a la población una serie de garantías para que, al momento de acudir a la administración, cuente con un proceso que se surta por etapas en las cuales se tengan en cuenta a su vez factores como los términos, las actuaciones, las pruebas, las audiencias y la uniformidad de las condiciones.

De acuerdo con la Ley 1437 de 2011, el procedimiento administrativo cuenta con las siguientes etapas:

- Trámite de la actuación y audiencias: estas se adelantan por escrito, verbalmente o por medios electrónicos.
- Formación y examen de expedientes: el cual se organiza en uno solo con el fin de evitar decisiones contradictorias.
- Comunicaciones de las actuaciones administrativas a terceros: pues se debe comunicar la existencia de la actuación, el objeto de la misma y el nombre del peticionario de la actuación administrativa a estas por estar directamente implicadas.
- Intervención de terceros.
- Determinación de los conflictos de competencia administrativa.
- Aportación, pedido y práctica de pruebas.
- Corrección de irregularidades en la actuación administrativa.
- Decisión.
- Determinación de actos definitivos.
- Decisiones discrecionales.
- Corrección de errores formales: aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras.

Frente a las anteriores etapas es necesario tener en cuenta que algunos procedimientos, por gozar de una naturaleza especial, pueden apartarse de dichas reglas, pero aún a pesar de ese tratamiento diferencial especial, la misma codificación trae en su articulado las etapas de cada proceso.

2.3.2. *Ámbito de aplicación*

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es una normativa de carácter general que, en principio, y de acuerdo con Rivadeneira (2012), se aplica a todas las autoridades que desarrollen funciones administrativas. La mayoría de las autoridades que ejercen funciones administrativas deben someterse a un procedimiento definido en la ley o el reglamento, el cual bien puede ser o la Ley 1437 de 2011 o una norma especial.

Ahora, habiendo multiplicidad de disposiciones encargadas de regular los procedimientos administrativos es necesario definir qué autoridades y procedimientos se encuentran sometidos a las disposiciones contenidas en la ley 1437 de 2011 y qué otras a una normativa especial.

Por ejemplo, el artículo 2 de la Ley 1437 de 2011 tiene una regulación similar a la que, en su momento, consagraron los artículos 1 y 81 del Decreto 01 de 1984.

De la actual norma jurídica, la Ley 1437 de 2011, al igual que la derogada, Decreto 01 de 1984, se puede extraer una regla de aplicación general, también de sometimiento excepcional y además una limitación a su ámbito de aplicación frente a determinadas actividades y autoridades.

De manera general, y teniendo en cuenta lo que establece la Ley 1437 de 2012:

Se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades (art. 2).

De manera excepcional se aplica a las autoridades encargadas de adelantar trámites administrativos regulados por disposiciones especiales, pero única y exclusivamente para suplir los vacíos que presente dicha normatividad. Por tanto, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Decreto 01 de 1984 (derogado), en este caso, servirá para complementar a la ley especial en las deficiencias normativas que presente.

Cuando el procedimiento administrativo de que se trate esté regulado por una normatividad diferente al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo., será aquella norma a la cual debe someterse la autoridad encargada de adelantar el trámite. Sin embargo, en el evento que la regla especial contenga vacíos, estos deberán llenarse con las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Siempre que lo suplido no sea incompatible con lo dispuesto en el trámite especial*. También es posible la aplicación de normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en los procedimientos especiales en la medida que estos expresamente dispongan que sobre determinados asuntos o actuaciones se aplique en lo pertinente aquellas reglas.

Se prescindirá de las normas de la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Cuando la autoridad pretenda expedir una decisión con el objeto de ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción, caso en el cual se entiende que no es posible el adelantamiento de ningún procedimiento para la designación o desvinculación, sino que es suficiente el simple pronunciamiento de la autoridad competente.

* “Los aspectos de procedimiento no previstos en esta disposición, se regularán, en cuanto resultare pertinente, por lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo” (Ley 1475 de 2011, art. 13, núm. 6, inciso 2).

Tampoco es procedente acudir a las normas comentadas para adelantar procedimientos policivos o militares que, por su naturaleza, requieran una decisión inmediata para evitar o remediar una perturbación del orden público en los aspectos atinentes a la defensa nacional y seguridad, tranquilidad» salubridad y circulación de personas y cosas.

Vale la pena tener en cuenta que el Código Contencioso Administrativo no es aplicable en estos eventos porque la adopción de tales decisiones no se encuentra sometida al rigor estricto de un procedimiento, es decir, la expedición de actos de esa naturaleza no implican el inicio ni la culminación de una actuación formal, sino el ejercicio simple de una función administrativa.

En la práctica académica y profesional es común encontrar confusiones en lo que se refiere a las decisiones policivas y militares y la no aplicación del Código Contencioso Administrativo, pues hay quienes consideran, señala Rivadeneira (2012), que cualquier decisión expedida por las autoridades referidas deben excluirse de los rigores del Código Contencioso Administrativo, así como de cualquier otro.

Eso es incorrecto, según el mencionado doctrinante, pues la norma en realidad no tiene ese alcance. Si se analiza el inciso 2 del artículo 2 de la Ley 1437 de 2012 se puede observar, en primer lugar, que en él se tienen en cuenta tres elementos especiales al momento de restringir su ámbito de aplicación: 1) procedimiento policivo, 2) fin perseguido con el acto administrativo y 3) la necesidad de aplicar dicha decisión inmediatamente.

El primer factor se refiere al trámite adelantado por una autoridad policiva o militar, quien en la práctica será el órgano que expida la decisión en ejercicio de esa función. Por tanto, este aspecto no hay que analizarlo desde un punto de vista orgánico, sino funcional.

El segundo factor hace referencia al fin perseguido con la decisión administrativa. Por tanto, en la medida que el acto expido tenga una vocación de aplicación inmediata para evitar o remediar una perturbación de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas, no le serán aplicables las normas de la primera parte del Código Contencioso Administrativo.

En tercer lugar se encuentra la urgencia tanto de adoptar la medida como de aplicarla. Este último aspecto es lo que realmente impide que la decisión se adopte por los cauces de un procedimiento previamente establecido, pues de ser así resultaría imposible la preservación del orden público en los eventos indicados por la norma.

Por ende, si la decisión que se expida o la naturaleza del problema que quiera evitarse o remediarse no se encuentra dentro de los indicados en esa norma, se tiene entonces que la autoridad deberá someterse a las directrices expuestas por el Código Contencioso Administrativo o por las normas especiales de procedimiento que regulen su actividad. Esto significa que no es el carácter policivo o militar de la decisión lo que por sí mismo la excluye de estas reglas. Un ejemplo claro de ello es el trámite que se surte para la expedición de un permiso de porte o tenencia de armas de fuego el cual, a pesar de ser emitido por una autoridad militar, está sometido a lo que establece el Decreto 2535 de 1993.

2.3.3. Objeto de las actuaciones administrativas

Ya que se han identificado las autoridades y procedimientos que se encuentran inmersos en el ámbito de aplicación del Código Contencioso Administrativo, es necesario conocer cuál es el objeto o finalidad de los trámites regulados en éste.

De acuerdo con Camacho (2014), el artículo 1 del Código Contencioso Administrativo, actualmente derogado como se ha venido insistiendo hasta ahora, dispone que la finalidad de los procedimientos administrativos era: proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas; la primacía de los intereses generales; la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico; el cumplimiento de los fines estatales; el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

La norma actual, aparentemente, es más amplia que el artículo 2 del derogado Código Contencioso Administrativo o Decreto 01 de 1984, el cual señalaba como objetivo del procedimiento administrativo el 1) el cumplimiento de los cometidos estatales^{*}, 2) la adecuada prestación de los servicios públicos y 3) la efectividad de los derechos e intereses de los administrados reconocidos por la ley. Aunque, como puede verse, las finalidades a que hace

^{*} “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” (Constitución Política, 1991, art. 2).

referencia el artículo 1 de la Ley 1437 de 2011 están inmersas en el cumplimiento de los cometidos estatales a los que se refiere el artículo 2 de la Constitución Política de 1991.

A pesar de lo anterior hay que señalar que la norma actual, siendo un fiel reflejo de la Constitución Política de 1991, se centra más en la protección de las personas que de las instituciones como tal, pues el Código anterior era bastante proteccionista, dejando muchas veces en desventaja al administrado, cosa que pretende mitigarse con la nueva legislación.

Durante la vigencia del artículo 2 del Código Contencioso Administrativo, que corresponde hoy en día al 1 de la ley 1437 de 2011, el Consejo de Estado (1998), buscando determinar el alcance de esta norma, manifestó que la organización estatal, en su conjunto, está obligada a conjurar o prevenir las situaciones de peligro o amenaza a la vida e integridad personal de los administrados y demás bienes jurídicamente protegidos. Con ello confirma la necesidad de tomar decisiones y emprender las acciones conducentes de manera pronta y eficaz, y no esperar a que se produzcan hechos lamentables para actuar, como desgraciadamente muchas veces sucede.

2.4. PRINCIPIOS QUE RIGEN LAS ACTUACIONES Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

La actuación administrativa pretende el cumplimiento de los principios de la función administrativa, para resolver de manera oportuna las actuaciones administrativas. Además, tiene un origen especial, que inclusive es objeto de control judicial: de existir una violación al debido

proceso o expedición irregular, las decisiones pueden ser declaradas nulas con las consecuentes condenas e indemnizaciones. Los principios que rigen la actuación administrativa están indicados en el artículo 209 de la Constitución Política de 1991 y el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

Específicamente, el artículo 209 de la Constitución de 1991 señala que:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

El artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, por su parte, indica lo siguiente:

Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de *no reformatio in pejus* y *non bis in idem*.

2. En virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

3. En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.

4. En virtud del principio de buena fe, las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.

5. En virtud del principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas.

6. En virtud del principio de participación, las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

7. En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o exlimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos.

8. En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal.

9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma.

Este último numeral concuerda con lo que ha establecido la Corte Constitucional en Sentencia C-150 de 2003, en donde señaló que la publicidad de la información actúa como un elemento regulador, en la medida en que la información pertinente proporciona a los ciudadanos herramientas suficientes para poder tomar parte en las decisiones que los puedan afectar.

10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

Este último numeral tiene concordancia con lo que determina el Decreto 19 de 2012, que trata sobre la verificación de la identidad de personas mayores de siete años y que no hayan cumplido los dieciocho años, la cual se debe realizar a través de la presentación de la tarjeta de identidad y

la obtención de la huella dactilar; sin embargo, en los trámites que se efectúen en el exterior no se requerirá la tarjeta de identidad, sino el registro civil de nacimiento.

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

Este último numeral tiene correlación con lo establecido por el artículo 3 del Código Contencioso Administrativo, derogado, el cual señala que las actuaciones administrativas se desarrollarán de acuerdo a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción.

De igual forma, tiene correspondencia con el artículo 4 del Decreto 19 de 2012, que trata sobre la celeridad de las actuaciones administrativas.

2.5. DERECHOS, DEBERES Y PROHIBICIONES DE LAS PERSONAS QUE INTERVIENEN EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

El derogado Código Contencioso Administrativo no tenía un listado preciso y detallado de los derechos, deberes y prohibiciones de quienes intervienen en un procedimiento administrativo, aunque esto no quiere decir que adolecía de ello, ya que de cada norma en particular bien podía deducirse la atribución de un derecho para alguien y el sucesivo deber de respetarlo y garantizarlo, como es el caso de recibir las peticiones, darles pronta resolución, etc.

A pesar de lo anterior, la Ley 1437 de 2011 incorpora un listado de derechos, deberes y prohibiciones que deben ser tenidos en cuenta en las actuaciones que se surten ante las autoridades administrativas. Ello como respuesta, de acuerdo con Rivadeneira (2012), al maltrato de que han venido siendo objeto los administrados por parte de los servidores públicos, quienes se sienten con la potestad de atender a las personas como a bien lo consideren o según la forma en que haya comenzado su día, con la complicidad silenciosa de los órganos de control, quienes se hacen los de la vista gorda ante las denuncias formuladas y, por tanto, incentivan dichos atropellos cuando, existiendo pruebas de la conducta disciplinable imputada, dejan prescribir la acción administrativa o la archivan bajo el argumento de falta de elementos de convicción y todo debido al tráfico de influencias.

Ejemplos de casos que son muy comunes, regulados inclusive por el derogado Código Contencioso Administrativo, es el incumplimiento del deber de las autoridades de recibir las peticiones, especialmente porque son muchos los servidores públicos que se niegan a recepcionar el documento en que descansa la petición o a darle trámite a una verbal porque simplemente no quieren, o peor aún, casos en que los usuarios llegan oportunamente a una dependencia oficial en busca de un servicio y luego de varias horas son desalojados de la misma porque ya ha llegado el momento de receso o del almuerzo del funcionario.

No es que se crea que la mera expedición de una norma modifique el estado de cosas, especialmente porque el cambio que se exige no es de leyes, sino de la conducta que frente a estas asume su destinatario, de la educación y de los controles efectivos, legales y transparentes que se efectúen, no desde la teoría, sino desde la práctica. Ello significa que los servidores

públicos deben entender que su misión es la de servir a la comunidad y no lo contrario y, por ende, comprendan que la remuneración percibida proviene de quienes demandan sus servicios y no de quienes los recomiendan para ocupar y desempeñar el cargo.

Sólo de esta forma el listado de derechos, deberes y prohibiciones que trae el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, también podrá tener efectividad, pues de lo contrario, será letra muerta.

Las normas que regulan esta materia en la Ley 1437 2011 son el artículo 5, que se refiere a los derechos de las personas frente a las autoridades; el 6 que hace alusión a los deberes de las personas; el 7 que tiene que ver con los deberes de las autoridades en la atención al público; y el 9, que trata de las prohibiciones dirigidas a las autoridades.

2.5.1. Derechos de las personas

Siendo el proceso un conjunto sucesivo y coordinado de actuaciones en virtud del cual se pretende, hacer efectivo el derecho objetivo, restablecer los bienes jurídicos que han sido lesionados o puestos en peligro y garantizar los derechos fundamentales de las personas, resulta razonable que el legislador haya determinado unas oportunidades dentro del proceso en donde las partes puedan presentar y solicitar pruebas, y el juez, pronunciarse sobre su admisibilidad y procedencia, e incluso para ordenarlas oficiosamente y, además, valorarlas. Tal y como lo establece la Ley 1437 de 2011, en su artículo 5, en sus relaciones con las autoridades toda persona tiene los siguientes derechos:

1. Presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades, verbalmente, o por escrito, o por cualquier otro medio idóneo y sin necesidad de apoderado, así como a obtener información y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para tal efecto.

Las anteriores actuaciones podrán ser adelantadas o promovidas por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad, aún por fuera de las horas de atención al público.

2. Conocer, salvo expresa reserva legal, el estado de cualquier actuación o trámite y obtener copias, a su costa, de los respectivos documentos.

3. Salvo reserva legal, obtener información que repose en los registros y archivos públicos en los términos previstos por la Constitución y las leyes.

4. Obtener respuesta oportuna y eficaz a sus peticiones en los plazos establecidos para el efecto.

5. Ser tratado con el respeto y la consideración debida a la dignidad de la persona humana.

6. Recibir atención especial y preferente si se trata de personas en situación de discapacidad, niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes o adultos mayores, y en general de personas en estado de indefensión o de debilidad manifiesta de conformidad con el artículo 13 de la Constitución Política.

7. Exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas.

8. A formular alegaciones y aportar documentos u otros elementos de prueba en cualquier actuación administrativa en la cual tenga interés, a que dichos documentos sean valorados y tenidos en cuenta por las autoridades al momento de decidir y a que estas le informen al interviniente cuál ha sido el resultado de su participación en el procedimiento correspondiente.

9. Cualquier otro que le reconozca la Constitución y las leyes.

El anterior artículo concuerda con lo que establecía el artículo 5 del derogado Código Contencioso Administrativo, el cual trataba de las peticiones escritas y verbales.

2.5.2. Deberes de las personas

Al igual que lo que ocurre con los derechos, las personas tienen también los siguientes deberes, de acuerdo a lo que establece el artículo 6 de la Ley 1437 de 2011, ante las autoridades:

1. Acatar la Constitución y las leyes.

2. Obrar conforme al principio de buena fe, absteniéndose de emplear maniobras dilatorias en las actuaciones, y de efectuar o aportar, a sabiendas, declaraciones o documentos falsos o hacer afirmaciones temerarias, entre otras conductas.

3. Ejercer con responsabilidad sus derechos, y en consecuencia abstenerse de reiterar solicitudes evidentemente improcedentes.

4. Observar un trato respetuoso con los servidores públicos.

PARÁGRAFO. El incumplimiento de estos deberes no podrá ser invocado por la administración como pretexto para desconocer el derecho reclamado por el particular. Empero podrá dar lugar a las sanciones penales, disciplinarias o de policía que sean del caso según la ley.

2.5.3. Deberes de las autoridades en la atención al público

A las autoridades también les corresponde los siguientes deberes, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 1437 de 2011, frente a aquellas personas que acuden a estas, en relación con las cuestiones que tramiten:

1. Dar trato respetuoso, considerado y diligente a todas las personas sin distinción.
2. Garantizar atención personal al público, como mínimo durante cuarenta (40) horas a la semana, las cuales se distribuirán en horarios que satisfagan las necesidades del servicio.
3. Atender a todas las personas que hubieran ingresado a sus oficinas dentro del horario normal de atención.
4. Establecer un sistema de turnos acorde con las necesidades del servicio y las nuevas tecnologías, para la ordenada atención de peticiones, quejas, denuncias o reclamos, sin perjuicio de lo señalado en el numeral 6 del artículo 5o de este Código.
5. Expedir, hacer visible y actualizar anualmente una carta de trato digno al usuario donde la respectiva autoridad especifique todos los derechos de los usuarios y los medios puestos a su disposición para garantizarlos efectivamente.
6. Tramitar las peticiones que lleguen vía fax o por medios electrónicos, de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 5o de este Código.
7. Atribuir a dependencias especializadas la función de atender quejas y reclamos, y dar orientación al público.
8. Adoptar medios tecnológicos para el trámite y resolución de peticiones, y permitir el uso de medios alternativos para quienes no dispongan de aquellos.
9. Habilitar espacios idóneos para la consulta de expedientes y documentos, así como para la atención cómoda y ordenada del público.
10. Todos los demás que señalen la Constitución, la ley y los reglamentos.

Lo anterior tiene correlación con lo que establecía el artículo 26 del derogado Código Contencioso Administrativo, en cuanto a la atención al público; con lo preceptuado en el artículo 14 del Decreto 19 de 2012, en lo atinente a la presentación de solicitudes, quejas, recomendaciones o reclamos fuera de la sede de la entidad; y con lo dispuesto en el artículo 9 de

la Ley 962 de 2005, derogado también por la Ley 1437 de 2011, que trataba sobre la obligación de atender al público.

2.5.4. Deber de información al público

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, las autoridades deben tener a disposición de cualquier persona información completa y actualizada en el lugar de atención y, a su vez, en la página web, y proporcionarla a través de los medios tanto impresos como electrónicos que posea, y a través de medio telefónico o por correo, al respecto de los siguientes puntos:

1. Las normas básicas que determinan su competencia.
2. Las funciones de sus distintas dependencias y los servicios que prestan.
3. Las regulaciones, procedimientos, trámites y términos a que están sujetas las actuaciones de los particulares frente al respectivo organismo o entidad.
4. Los actos administrativos de carácter general que expidan y los documentos de interés público relativos a cada uno de ellos.
5. Los documentos que deben ser suministrados por las personas según la actuación de que se trate.
6. Las dependencias responsables según la actuación, su localización, los horarios de trabajo y demás indicaciones que sean necesarias para que toda persona pueda cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos.
7. La dependencia, y el cargo o nombre del servidor a quien debe dirigirse en caso de una queja o reclamo.
8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general.

PARÁGRAFO. Para obtener estas informaciones en ningún caso se requerirá la presencia del interesado.

Lo anterior concuerda con lo que establecía en su momento el derogado Código Contencioso Administrativo en sus artículos 18, que trataba de la información general, y 19, que se refería a la

información especial y particular; de igual forma coincide con lo establecido por el artículo 9 de la Ley 1712 de 2014, que trata sobre la información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado; a su vez, tiene correlación con lo preceptuado en el artículo 10, par., 2, de la Ley 1474 de 2011, que se refiere al presupuesto de publicidad, pero atendiendo a los postulados de planeación, relación costo-beneficio, presupuesto previo y razonabilidad del gasto; de igual forma, concuerda con lo dispuesto en el artículo 227 de la Ley 1450 de 2011, que versa sobre la obligatoriedad de suministro de información; y finalmente concuerda con lo establecido en el artículo 2, núm. 8, de la Ley 1341 de 2009, que hace referencia a la masificación del gobierno en línea.

Asimismo, el anterior artículo concuerda con lo establecido por la Corte Constitucional en Sentencia C-150 de 2003 en cuanto a que la información actúa como un elemento regulador, en la medida en que la información pertinente proporciona a los ciudadanos herramientas suficientes para poder tomar parte en las decisiones que los puedan afectar, como ya se había señalado en líneas anteriores.

Con respecto a las prohibiciones que tienen las autoridades, el artículo 9 de la Ley 1437 de 2011 establece que estas tienen prohibido:

1. Negarse a recibir las peticiones o a expedir constancias sobre las mismas.
2. Negarse a recibir los escritos, las declaraciones o liquidaciones privadas necesarias para cumplir con una obligación legal, lo cual no obsta para prevenir al peticionario sobre eventuales deficiencias de su actuación o del escrito que presenta.
3. Exigir la presentación personal de peticiones, recursos o documentos cuando la ley no lo exija.
4. Exigir constancias, certificaciones o documentos que reposen en la respectiva entidad.

5. Exigir documentos no previstos por las normas legales aplicables a los procedimientos de que trate la gestión o crear requisitos o formalidades adicionales de conformidad con el artículo 84 de la Constitución Política.

6. Reproducir actos suspendidos o anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo cuando no hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión.

7. Asignar la orientación y atención del ciudadano a personal no capacitado para ello.

8. Negarse a recibir los escritos de interposición y sustentación de recursos.

9. No dar traslado de los documentos recibidos a quien deba decidir, dentro del término legal.

10. Demorar en forma injustificada la producción del acto, su comunicación o notificación.

11. Ejecutar un acto que no se encuentre en firme.

12. Dilatar o entorpecer el cumplimiento de las decisiones en firme o de las providencias judiciales.

13. No hacer lo que legalmente corresponda para que se incluyan dentro de los presupuestos públicos apropiaciones suficientes para el cumplimiento de las sentencias que condenen a la administración.

14. No practicar oportunamente las pruebas decretadas o denegar sin justa causa las solicitadas.

15. Entorpecer la notificación de los actos y providencias que requieran esa formalidad.

16. Intimidar de alguna manera a quienes quieran acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para el control de sus actos.

Este artículo transcrito concuerda con lo que establecía el derogado Código Contencioso Administrativo en su artículo 7, que trataba sobre la desatención de las peticiones; y con lo preceptuado en el artículo 35 de la Ley 734 de 2002, que hace referencia a las prohibiciones que todo servidor público tiene.

Como puede verse, los derechos, deberes y prohibiciones antes descritos encuentran fundamento en las garantías del debido proceso consagradas en la Constitución, lo cual tiene diversos matices según el derecho de que se trate dado que no todo derecho es de orden penal, sino que es posible encontrar “reglas y procedimientos” de otros órdenes como el civil, el administrativo, el policivo, el correccional, el disciplinario o el económico, entre otros, que no son comparables o asimilables directamente al ordenamiento penal y que comportan decisiones y sanciones de diversa categoría, matices que deberán ser contemplados en la regulación de sus propias reglas.

3. ELEMENTOS QUE CONFIGURAN LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA EN VIRTUD DE LA FIGURA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

De acuerdo con Benavides y Ospina (2012), la actuación administrativa, independientemente de la forma en que se haya iniciado, está llamada a concluir, mediante la expedición de una decisión definitiva expresa, aparente o presunta resultante del silencio administrativo.

3.1. REQUISITOS DE LA DECISIÓN EXPRESA

La decisión administrativa debe reunir los requisitos exigidos por los artículos 14 y 42 de la Ley 1437 de 2011, es decir, debe ser oportuna y, además, garantizar el debido proceso administrativo.

En cuanto a que debe ser oportuna, vale decir que es necesario que se produzca dentro de los términos indicados por la ley, según sea la forma en que se haya iniciado el procedimiento administrativo. Ahora, cuando se trata de una petición de interés general o particular debe proferirse dentro de los quince días hábiles siguientes a su recepción; en las peticiones de información en un plazo de diez días; y las de consulta en treinta días hábiles siguientes a su presentación.

Con respecto a la garantía del debido proceso administrativo, con el propósito de fortalecer este derecho fundamental el artículo 42 de la Ley 1437 de 2011 exige que se brinde a los interesados la oportunidad de intervenir, expresar sus opiniones, aportar, solicitar pruebas y controvertir las que se articulen en su contra. Estos derechos y oportunidades se entienden conferidos no sólo a quienes han dado inicio a la actuación, sino también a los terceros interesados.

Pero el debido proceso administrativo no se cumple simple y llanamente otorgando a los interesados la oportunidad de aportar y solicitar la práctica de pruebas, sino que es indispensable que el acto que se expida esté soportado en los elementos de convicción allegados al procedimiento, evitando con ello que las autoridades justifiquen sus decisiones en el conocimiento privado o íntimo que puedan tener de los hechos sometidos a su consideración. Exige, a su vez, que la decisión sea motivada con el fin de que quien resulte afectado pueda saber de primera mano las razones jurídicas y fácticas que lo fundamentan.

La motivación es un requisito trascendental toda vez que permite al afectado edificar su derecho de defensa y controvertir las pruebas o conclusiones a que arribó la autoridad administrativa. La ausencia de motivación es constitutiva de violación al debido proceso y, por tanto, de nulidad.

La Corte Constitucional, en Sentencia T-630 de 2002 por ejemplo, también ha exigido, desde que se promulgó la Constitución Política de 1991, que las respuestas a las peticiones sean claras, expresas, detalladas, coherentes y que se resuelvan el fondo de la solicitud.

3.2. APLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA DE LAS ALTAS CORTES

El artículo 114 de la Ley 1395 de 2010 ordenó a las entidades públicas de cualquier índole, que al momento de resolver las peticiones o expedir actos administrativos sobre determinadas materias, como por ejemplo pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados, o implicadas en daños ocasionados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños causados a reclusos, conscriptos, o en conflictos tributarios o aduaneros, tener en cuenta los precedentes jurisprudenciales por los mismos hechos y pretensiones que se hubieren declarado en cinco o más casos similares.

La ley 1437 de 2011, siguiendo con lo establecido por el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, en su artículo 10 incluyó para los actos administrativo, como requisito de validez, respetar y soportar sus decisiones con base en la jurisprudencia de unificación que dicte el Consejo de Estado.

Esta norma, al igual que lo que sucedió con el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, fue objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional, la cual declaró la exequibilidad condicionada de la misma y determinó que:

Las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad (Corte Constitucional, 2011, Sentencia C-634).

En este orden de ideas, se puede entender que las normas superiores a que debe estar sujeto un acto administrativo no se reduce a las leyes que expide el Congreso de la República o a las decisiones administrativas de carácter jerárquico superior, sino que dicho concepto debe extenderse también a la jurisprudencia de unificación de las Altas Cortes.

3.3. DECISIÓN TÁCITA

La decisión tácita se conoce como silencio administrativo y se presentan dos modalidades: silencio positivo y silencio negativo.

Básicamente, y de acuerdo con Herrera (2012), el silencio administrativo constituye una ficción legal cuyo propósito es, en primer lugar, evitar la obstaculización del procedimiento administrativo; en segundo lugar, permitir que el interesado acuda a la vía de acción que bien puede ser o la jurisdicción constitucional o la contenciosa administrativa; y, en tercer lugar, sancionar la mora inercia o desidia de la administración.

Se configura esta decisión cuando habiendo transcurrido un tiempo legal, luego de la presentación de una petición en interés particular, no se ha obtenido notificación de ninguna respuesta.

Ahora, cuando la decisión ficta o presunta ocurre en la etapa de la actuación administrativa se le atribuye el nombre de silencio administrativo sustancial o inicial mientras que el generado en los recursos administrativos se le denomina silencio administrativo procesal o adjetivo.

3.4. SILENCIO NEGATIVO

Esta modalidad de silencio constituye la regla general razón por la cual, salvo disposición en contrario, se entenderá que la petición ha sido resuelta de manera desfavorable.

La lectura del artículo 83 de la Ley 1437 de 2011 condiciona la configuración del silencio administrativo sustancial o inicial a la concurrencia de los siguientes requisitos:

1. Formulación de una petición en interés particular.
2. Transcurso del plazo señalado por el legislador.
3. Ausencia de notificación de la decisión administrativa.
4. Controversia de la decisión ficta mediante los recursos gubernativos o a través de demanda judicial admitida y notificada a la autoridad administrativa (para despojar de competencia a la autoridad).

3.5. PRESENTACIÓN DE UNA PETICIÓN

Sobre este particular es importante resaltar que el silencio administrativo condiciona su configuración a la presentación de una petición, pues no es posible presumir esta figura de reclamos o solicitudes que no se han presentado. Pero hay que tener en cuenta que no toda petición da lugar a la ocurrencia del silencio administrativo, ya que para que ello acontezca es necesario que se esté en presencia de una petición en interés particular.

Ello en cuanto las peticiones en interés general no se resuelven mediante actos administrativos propiamente dichos, sino a través de simples respuesta que no se notifican, aunque se comunican.

Sin embargo, existen peticiones de interés particular respecto de la cuales no se produce el silencio administrativo, como es el caso de las solicitudes de revocación directa, según lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley 1437 de 2011. Al respecto, Hoyos y Devia (2015) sostienen que todos los actos administrativos objetivos, por principio son revocables, este es el caso de los actos administrativos subjetivos que por su naturaleza son irrevocables e intangibles sin el consentimiento del particular beneficiado, por excepción lo son si se suministra la autorización expresa y escrita del titular del acto, o cuando son producto del silencio administrativo positivo (artículo 73-2 y 73-3, C.C.A.)

3.6. DURACIÓN DEL PLAZO LEGAL

No toda mora en responder puede considerarse como respuesta ficta o presunta, pues para ello es necesario que se cumpla el plazo dispuesto por el legislador. Sin embargo, y de acuerdo a Herrera (2012), hay que cuidarse de confundir este plazo con el que dispone la autoridad para responder la petición, es decir, una cosa es el plazo con el que de conformidad con los artículos 23 de la Constitución Nacional y 14 de la Ley 1437 de 2011, cuenta la autoridad para resolver las peticiones, que es de 15 días, y otro el contemplado para la configuración de la presunción de respuesta.

Las consecuencias que se desprenden de uno y otro plazo son diferentes, pues el vencimiento del término de quince días si bien constituye una violación al derecho fundamental de petición, no implica, sin embargo, respuesta alguna.

Situación contraria ocurre cuando el plazo que transcurre es de tres meses, pues en este evento, por regla general, se considera que la ausencia de notificación de la decisión se asume como una respuesta negativa a lo solicitado. Aunque, cuando la ley establezca un término mayor de tres meses para resolver las solicitudes el silencio administrativo, se entenderá surtido luego de un mes del vencimiento de aquél.

3.7. INEXISTENCIA DE NOTIFICACIÓN

Muchas autoridades caen en el error, según señala Rivadeneira (2012), de considerar que la configuración del silencio administrativo está condicionada a la falta de elaboración o proyección de una decisión administrativa; por tanto, opinan equivocadamente que elaborando un acto y colocándole una fecha anterior evitarán la ocurrencia de este fenómeno. Ello puede considerarse como un error, en la medida en que una de las condiciones o supuesto del silencio es la falta o ausencia de notificación de las decisiones, de tal forma que da igual que el acto no se expida o que se profiera y no se ponga en conocimiento del interesado para que en concurrencia de los otros requisitos se dé por sentado que se ha producido una decisión ficta.

En este sentido, las autoridades deben saber que la única actuación que impide la configuración del silencio administrativo es la decisión de fondo de la petición y su notificación en legal forma.

3.8. INVOCACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

A pesar que la concurrencia de los requisitos anteriores da por sentado que se ha producido una respuesta negativa, como regla general, la autoridad no queda eximida de resolver la petición, es decir, permanece en la autoridad el deber de proferir una decisión expresa. Ello bajo el entendido de que el silencio administrativo no satisface las exigencias del derecho de petición

y, en consecuencia, el administrado bien puede persistir en la búsqueda de un pronunciamiento expreso de la autoridad.

Sin embargo, cuando el administrado considere que le es más conveniente valerse de esta figura para evitar el estancamiento del trámite administrativo bien puede invocar su configuración mediante el ejercicio de los recursos administrativos, caso en el cual la autoridad mantendrá la competencia para pronunciarse sobre la problemática en la etapa de la vía gubernativa.

Sin embargo, la autoridad perderá definitivamente la competencia para pronunciarse sobre la petición cuando el administrado, en vez de acudir al empleo de los recursos gubernativos, prefiera trasladar la controversia ante la jurisdicción contenciosa administrativa mediante el ejercicio de la acción correspondiente y siempre que se notifique del auto admisorio de la demanda a la entidad correspondiente.

Esta situación es lo que ha permitido expresar, señala Berrocal (2014), que los efectos del silencio administrativo no se producen de manera automática, sino que por el contrario requiere de la invocación por parte del interesado a fin de que la autoridad pierda competencia y se traslade a otro la carga de desatar la controversia, que bien puede ser otra autoridad administrativa o judicial según que la herramienta a la que se acuda sea los recursos administrativos o la jurisdiccional respectivamente.

Sobre el anterior aspecto el Consejo de Estado ha establecido lo siguiente:

Resulta importante subrayar que el sólo vencimiento del plazo consagrado en la ley como requisito para que opere el silencio administrativo -término que de ordinario es superior y diferente al plazo legal con que cuenta la autoridad administrativa para responder o decidir las peticiones que le sean formuladas-, no libera a la Administración de la obligación constitucional de resolver la solicitud, cuestión que, a la vez, sirve para poner de presente que si bien el silencio administrativo opera por ministerio de la ley, es decir sin necesidad de declaración judicial que lo reconozca, que lo declare o que lo constituya, ello no significa que el silencio administrativo negativo sustancial o inicial opere o se configure de manera automática, por la sola expiración del plazo consagrado como requisito para su configuración, como quiera que en cuanto se trata de una garantía consagrada a favor del peticionario, quedará a voluntad de éste determinar su efectiva configuración a partir de la conducta que decida emprender, puesto que dicho peticionario siempre tendrá la opción de continuar esperando un tiempo más para que la autoridad competente se pronuncie de manera expresa -pronunciamiento que puede realizarse en cualquier momento, mientras la Administración conserve la competencia para ello y que de darse excluye, per se, la opción de que se llegue a configurar un acto administrativo ficto o presunto-, o, por el contrario, dejar de esperar y dar por configurado el respectivo silencio, bien porque hubiere procedido a interponer, en debida forma, los recursos pertinentes en la vía gubernativa contra el correspondiente acto ficto o presunto o bien porque hubiere procedido a demandar la declaratoria de nulidad de dicho acto administrativo presunto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (Consejo de Estado, 2007, Sentencia del 8 de marzo).

En opinión de Rivadeneira (2012), el silencio administrativo negativo sí se produce de manera automática, tanto bajo el imperio del artículo 40 del Decreto 01 de 1984 como del 83 de la Ley 1437 de 2011; y apoya este planteamiento el hecho de que tales normas expresen que la ocurrencia del silencio administrativo negativo no excusará a las autoridades del deber de resolver la petición inicial.

La redacción de esta norma admite dos situaciones: 1) la configuración del silencio administrativo y 2) el mantenimiento de la competencia y deber de la autoridad para decidir sobre la petición ante la inactividad del peticionario respecto a los recursos gubernativos o la demanda contenciosa.

También Rivadeneira (2012) considera que la norma lo que pretende es deslindar el fenómeno del silencio administrativo con el momento a partir del cual se desencadenan sus efectos.

En lo que a la configuración de la respuesta ficta se refiere basta con que se haya presentado la petición, que transcurra el plazo legal y que no se haya notificado ninguna respuesta al interesado.

Ahora bien, configurado el silencio administrativo la ley concede al particular la oportunidad de invocarlo y beneficiarse de sus efectos, pero si el peticionario permanece inactivo frente a la figura del silencio, el legislador le otorga a la autoridad la posibilidad de revertir la decisión ficta mediante la expedición de un acto expreso, aunque bajo el entendido de que el silencio ya se ha configurado, pues no otro alcance puede atribuírsele a la expresión de que la ocurrencia del silencio administrativo no excusará a las autoridades del deber de decidir sobre la petición inicial.

En este orden de ideas, el mencionado autor es del parecer de que la presentación de recursos contra el acto ficto o la comparecencia ante la jurisdicción contencioso administrativa antes de ser requisitos para la configuración del silencio administrativo se convierten en factores que le impiden a la autoridad revertir los efectos de la decisión ficta negativa y como tal la condenan perder la competencia para pronunciarse sobre el asunto planteado en sede administrativa.

3.9. PRUEBA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO

El artículo 168 del derogado Decreto 01 de 1984 y el artículo 211 de la Ley 1437 de 2011, para efectos probatorios, se remiten a las normas del procedimiento civil, en lo relacionado con la admisibilidad de los medios de prueba, forma de practicarlas y criterios de valoración.

Por su parte, el artículo 177 de la Ley 1437 de 2011 establece una regla general con relación a la carga de la prueba, en el sentido que incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. Sin embargo, el actor está exento de probar cuando se trata de hechos notorios, afirmaciones y negaciones indefinidas; también cuando se invoque la existencia de una norma de carácter nacional.

Para Herrera (2012), la invocación de la ocurrencia del silencio administrativo constituye una negación indefinida y en tal virtud está exenta de prueba por parte del demandante o actor, correspondiéndole al accionado desvirtuar la negación mediante la presentación de la prueba de haber notificado la decisión administrativa.

3.10. SILENCIO ADMINISTRATIVO Y DERECHO DE PETICIÓN

3.10.1. Noción del derecho de petición en la doctrina colombiana

Son varios los doctrinantes que en Colombia han tratado el tema de Derecho de Petición, aunque muy pocos los que lo definan desde su calidad de derecho fundamental, cuyas apreciaciones a él como tal, se reducen a una referencia generalizada a la norma Constitucional y más detallada de las normas administrativas que al respecto existen.

Sin embargo aunque sus planteamientos se hacen desde una visión administrativista, la referencia a ellos es obvia para los intereses de este apartado.

La noción del derecho de petición en la doctrina colombiana ha tenido numerosas interpretaciones, tal y como se puede observar a continuación teniendo en cuenta las apreciaciones de los siguientes autores.

Para comenzar, se tiene en cuenta lo expresado por el administrativista Pedro Antonio Lamprea (1988), en su texto “Práctica administrativa”, pues aunque su apreciación tiene lugar antes de 1991, resulta interesante tenerla en cuenta para poder observar la evolución conceptual que en la doctrina colombiana ha logrado el Derecho de petición.

Otorga este autor una definición que no se aleja de las interpretaciones elaboradas, después de 1991, por otros doctrinantes cuando a partir de entonces, como ya se ha dicho, el derecho de petición logra un gran desarrollo jurídico-político.

Así, el citado autor, refiriéndose a este derecho en cuanto a su ejercicio manifiesta que este debe responder a algo real y efectivo:

(...) no puede ser considerado jamás como una concesión o merced del administrador, por lo que las respuestas que se le exigen a la administración deben ser prontas, pertinentes y satisfactorias para los intereses del peticionario. Derecho de petición y democracia son instituciones que se complementan porque por aquél se busca de la administración la explicación a una conducta que el peticionario encuentra irregular o indebida. La causa de lo que le lleva a impetrar de la administración una respuesta es siempre un sentimiento de inconformidad (Lamprea, 1988, p. 16).

Para este autor, el elemento de eficacia de este derecho está en la de su procedimiento en la medida en que ella no puede reducirse a la mera posibilidad del administrado por acudir ante el funcionario cuya decisión adolece de censura, porque ella debe prever la posibilidad de acudir ante otro funcionario, al superior jerárquico del primero, para reclamar ante el, señalando que si este se convierte en un paso fallido queda abierta la posibilidad de acudir a la instancia judicial.

Por su parte, señala el autor Pérez (1962), en su libro “Derecho Constitucional colombiano”, que el Derecho de Petición es:

(...), la facultad de los individuos para dirigirse a las entidades o funcionarios de los distintos organismos administrativos, legislativos o judiciales, en demanda de providencias que amparen los derechos de cada uno, en casos concretos, o en beneficio de la comunidad en general (Pérez, 1962, p. 209).

Su definición al igual que la de Lamprea (1988), coinciden en dos aspectos importantes de este derecho: los destinatarios (poder ejecutivo, legislativo y judicial) y titulares (ciudadanos) del derecho en mención, además de ser una definición que continúa sujeta a los términos en que fue dispuesto el derecho de petición en la Carta Política de 1886.

Lo mismo puede señalarse de lo expresado por Palacios (1965), quien en su libro “El silencio administrativo”, manifiesta que el Derecho de petición es:

(...), la posibilidad de comparecer ante las corporaciones públicas elegidas por la comunidad misma para solicitarles que legislen o se pronuncien sobre determinados aspectos”, deduciendo de este modo que este derecho nace como un derecho político por dirigirse ante los órganos políticos del Estado, y que además, retomando este autor las palabras de Jaime Vidal Perdomo, constituye “un instrumento que supera las limitaciones de la democracia representativa en el sentido de que se eligen corporaciones y luego los ciudadanos se presentan ante ellas a instarlas a que legislen en determinadas materias (Palacios, 1965, p. 60).

Este autor, define el derecho de petición no como un derecho fin como lo es el derecho a la vida, por ejemplo, sino como un medio para garantizar el control político de los ciudadanos sobre las actuaciones del poder público, y para garantizar, igualmente, otros derechos fundamentales del individuo, un instrumento ideal para hacer efectivo los demás derechos existentes que la ley y la Constitución otorgan.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta el aporte teórico de Becerra (1995), quien en el texto titulado “El derecho de petición en Colombia” elabora su definición partiendo del contenido normativo que sobre el derecho de petición encontramos en la Constitución Política de 1991. Así, este autor, señala el significado del término petición expresando que ella “es la

solicitud verbal o escrita que se presenta ante un servidor público con el fin de requerir su intervención en un asunto concreto” (Becerra, 1995, p. 9).

Así mismo, expresa que el rango de este derecho es el de ser un derecho fundamental porque hace parte de los derechos inherentes a la persona humana y porque su protección judicial inmediata puede lograrse mediante el ejercicio de la acción de tutela.

Este autor, tiene en cuenta dos características importantes que indican la evolución conceptual del derecho de petición: su carácter como derecho fundamental, y la extensión de su ejercicio frente a las organizaciones privadas. Pero así mismo agrega otra interesante apreciación que le otorga al derecho de petición una importante definición política, al afirmar lo siguiente:

El propósito del derecho de petición es el de buscar un acercamiento entre el administrado y el Estado, otorgándole al ciudadano, un instrumento idóneo con el cual acudir ante él en busca de obtener acceso a la información y documentos sobre acción de las autoridades,(...) a formular peticiones verbales y escritas, consultas o con el fin de que se produzca un pronunciamiento oportuno por parte del aparato estatal, es una garantía propia del sistema de gobierno democrático y una manifestación de la soberanía popular (Becerra, 1995, p. 34).

Y por último, se tiene en cuenta lo manifestado por Santofimio (2002) en su reconocida obra “Tratado de derecho administrativo”, en la medida en que su definición se inclina hacia una elaboración conceptual cuyo interés radica en el carácter fundamental que se pregonaba sobre el derecho de petición. Así lo sostiene con la siguiente afirmación:

El derecho de petición es un derecho fundamental de origen constitucional, que posibilita el acceso de las personas a las autoridades públicas y privadas, y obliga a éstas a responder prontamente lo requerido por los solicitantes o los recursos interpuestos oportunamente contra las decisiones administrativas. (...). Desde este punto de vista, no solo constituye un derecho, sino también una de las más claras garantías de que gozan los asociados en cualquier Estado organizado

jurídicamente para relacionarse con los administradores y demás servidores públicos. (...) (Santofimio, 2002, p. 195).

Sin embargo este autor, al referirse al derecho de petición en su calidad de fundamental, tiene una apreciación que va mas allá de definirlo desde la ubicación que la Constitución otorga a este derecho en su Capítulo I del Título II, puesto que este autor nos indica que la calidad de fundamental es merecida en la medida de que este derecho:

Respetar aspectos básicos de la vida y de la individualidad de las personas como es el de relacionarse con toda autoridad cuando lo requieran. Como garantía, implica el ejercicio de las vías adecuadas para que oportunamente se satisfagan sus derechos e inquietudes (Santofimio, 2002, p. 196).

Así las cosas, puede observarse que han sido varios los autores que se han referido al derecho en cuestión cuyas definiciones no difieren en todo caso de los elementos teóricos básicos que sobre la libertad de peticionar se entiende, y sin embargo, cualquier diferencia en sus apreciaciones van a depender siempre de la variación jurídica que el legislador crea necesario hacer en el tratamiento jurídico del derecho de petición en un tiempo determinado. Por esta razón, en las definiciones anteriores no puede apreciarse una línea conceptual única y constante, aunque coincidan en algunos elementos teóricos predicados del derecho de petición, lo que indica precisamente la evolución tanto teórica como jurídica que a lo largo del tiempo viene adquiriendo el mismo.

3.10.2. Objeto de la ley 1755 de 2015

El propósito fundamental de la Ley 1755 de 2015 no es otro sino regular el derecho de petición en los términos que habían sido ya aprobados por el Congreso de la República en los

artículos 13 a 33 de Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), el cual se expidió con el fin de actualizar las disposiciones en este campo a las nuevas realidades sociales y acorde con la transformación que introdujo en todas las esferas del derecho la Constitución Política de 1991, dado que la legislación contenida en el Decreto-ley 01 de 1984 estaba concebida e inscrita en otro régimen constitucional y otra realidad del mundo.

Precisamente, según se estimó la exposición de motivos del proyecto de ley estatutaria que daría vida a la Ley 1755 de 2015, los cambios producidos en el ordenamiento constitucional, exigieron adecuar el Código Contencioso Administrativo anterior que databa de 1984 y que fue desarrollado en el marco de la Constitución Nacional de 1886 bajo una concepción de Estado de Derecho con carácter individualista, organicista y limitada en cuanto a la cobertura de derechos, a los mandatos de la Constitución Política de 1991, que adoptó el modelo de Estado Social de Derecho, que tiene por centro el individuo, la defensa de sus derechos fundamentales dentro de un marco jurídico democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo y la prevalencia del interés general.

Se destaca en la exposición de motivos del proyecto de ley estatutaria que en Colombia, desde la expedición de la Constitución Política de 1991, se ha venido presentando el fenómeno de constitucionalización del Derecho, realidad jurídica que, en una primera aproximación, consiste en reconocer que todas las ramas y especialidades del Derecho, así como las actividades del Estado en sus diferentes manifestaciones (legislativas, judiciales, gubernativas, administrativas, de control, etc.) deben ceñirse al cumplimiento de los principios fundamentales del Estado Social

de Derecho y al respeto y garantía de los derechos de las personas, mediante la aplicación de las normas constitucionales.

El anterior planteamiento ha representado el eje fundamental del papel del Estado, y por ende, de la Administración y su relación con las personas, que entre otros aspectos se manifiesta en los siguientes aspectos:

i) Un nuevo modelo de Estado y la misión de las autoridades, en tanto los artículos 1° y 2°, que definen el modelo de Estado Social de Derecho y los fines esenciales de él, así como la misión de las autoridades, fijan un exigente marco de actuación de estas y en particular en cuanto a la relación de la Administración Pública con las personas;

ii) Un nuevo catálogo de derechos y garantías, que se manifiesta en la primacía de los derechos inalienables de las personas (artículo 5° C.P.), y la consagración amplia (Título II) de los derechos, las garantías y los deberes, enunciados los derechos fundamentales, sociales, económicos y culturales, colectivos y del ambiente, así como los deberes y obligaciones de las personas, de los ciudadanos y de las autoridades; así como la precisión de que los tratados y convenciones que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno y que son pauta para interpretar los derechos consagrados en la Carta, no siendo negación de otros que no figurando en ellos sean inherentes a las personas (artículos 94 y 95 C.P.);

iii) La adopción de instrumentos jurídicos para la protección de esos derechos, mediante la consagración de una serie de acciones para reclamar ante los jueces la vulneración o amenaza de los derechos por la omisión o actuación de las autoridades según su naturaleza y lograr la tutela judicial efectiva; tales como la acción de tutela para los derechos fundamentales; la acción popular para los derechos colectivos; la acción de grupo por daños infligidos a un número plural de personas; la acción de cumplimiento para la observancia de las leyes o actos administrativos (artículos 86, 87, 88 y 89 C.P. y desarrollados en el Decreto 2591 de 1991 y las Leyes 393 de 1997 y 472 de 1998);

iv) La constitucionalización de los principios de la función administrativa (artículo 209 C.P.), la cual se destinó al servicio de los intereses generales, con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y desconcentración de las funciones de las autoridades, así como el deber de coordinar sus actuaciones en el cumplimiento de los fines del Estado;

v) La participación de las personas en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, como fin esencial del Estado (artículo 1°);

vi) La elevación a canon constitucional del principio de buena fe que se presume en las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas, la cual se presumirá en todas las actuaciones que adelanten aquellos ante estas; la prohibición de exigir requisitos, licencias y permisos adicionales a los previstos en la ley para el ejercicio de los derechos, y la libertad de la

actividad económica y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, (artículos 83, 84 y 333 C.P.) (Consejo de Estado, Contraloría General de la República, Auditoría General de la República, 2011, p. 37).

Según lo anterior, en el contexto de esa nueva visión del papel del Estado y de su relación con las personas impuesto por los cambios introducidos por la Constitución Política de 1991, con prioridad en la dignidad humana y la garantía de sus derechos, en particular, los fundamentales, el debido proceso en el campo administrativo y el conjunto de principios de la función administrativa ampliados y elevados a rango constitucional, la Ley 1755 de 2015 es un esfuerzo indispensable para el fortalecimiento de la regulación legal del derecho de petición para ponerlo a tono con las disposiciones superiores, los avances tecnológicos y la realidad del país.

Igualmente, la nueva norma persigue que el derecho de petición como eje de toda actuación iniciada por un particular, sea a la vez una herramienta para que la Administración pueda proteger directamente en sede administrativa los derechos, pues la idea central, dentro del concepto de la buena administración, es que no solo es el juez quien está llamado a proteger los derechos, sino que también las propias autoridades son quienes, incluso, en primer lugar deben hacerlo, de manera que las peticiones, la actuación administrativa y los recursos no pueden ser entendidos como una mera etapa para acudir a la jurisdicción, sino como mecanismos suficientes y completos para que quien reclama ante la administración el reconocimiento de un derecho, no se vea forzado a iniciar acciones ante el juez a fin de que obligue a la autoridad a hacer lo que ella en un principio debió realizar.

3.10.3. Reglas del derecho de petición

La Corte Constitucional, a través de Sentencia C-951 de 2014, identifica las diferentes reglas que rigen en torno al derecho de petición; dichas reglas se transcriben a continuación:

a) El derecho de petición es determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta a las peticiones debe cumplir con los requisitos de: 1. oportunidad, 2. resolverse de fondo con claridad, precisión y congruencia con lo solicitado y 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos, se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) La respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

f) Cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad, el derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la Administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, la ley ha establecido un término dentro del cual debe darse respuesta al peticionario. De no ser posible darla en ese lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en los recursos administrativos, por ser esta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta.

j) El derecho de petición se aplica al procedimiento administrativo de la revocatoria directa.

k) La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder.

l) El derecho de petición procede de forma excepcional ante las organizaciones internacionales y las misiones diplomáticas de los Estados.

De igual forma, ha indicado la Corte que el derecho de petición tiene garantías reforzadas en el caso de los desplazados y los reclusos.

De conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-951 de 2014, el control de las leyes estatutarias obliga a que esta corporación confronte sus disposiciones frente a la totalidad del articulado de la Carta Política. Sin embargo, en ciertas materias existen parámetros constitucionales específicos, habida cuenta que la Constitución ha consagrado algunas preceptivas específicas en la materia.

Finaliza la Corte, mediante dicha sentencia, que no puede dejarse de mencionar, la importancia que adquirió rápidamente el derecho de petición para los ciudadanos como mecanismo por excelencia para el reclamar su derecho a la atención pronta, oportuna, integral de

su salud (art. 49 CP) y el desarrollo que ha tenido en materia de seguridad social en pensiones, ante las fallas estructurales que ha evidenciado con el transcurso del tiempo, el sistema general de seguridad social en nuestro país.

3.10.4. Silencio administrativo vs. Derecho de petición

El silencio administrativo si bien es cierto equivale como regla general a una respuesta negativa, ella no colma, por sí mismo, las exigencias reclamadas por la petición y, en tal sentido se estaría en presencia de una violación a este derecho fundamental.

Según la Corte Constitucional en Sentencia T-184 de 1994, lo que hace efectivo el derecho es que la petición elevada sea resuelta rápidamente y el mismo no queda satisfecho con el silencio administrativo que algunas normas disponen, pues esto es apenas un mecanismo que la ley establece para que el adelantamiento de la actuación sea posible y no sea bloqueada por la administración.

De la lectura del artículo 23 de la Constitución se evidencia que el término para responder la petición no coincide con el previsto en la Ley 1437 de 2011 para que opere el silencio negativo; en tal caso, una vez transcurrido los 15 días luego de la presentación de la petición sin que se haya notificado la decisión, se entiende violado el derecho de petición. Sin embargo, es el administrado quien en últimas decide si espera a que se configure el silencio para luego interponer los recursos gubernativos o acudir directamente ante el juez de tutela a fin de obtener una respuesta expresa.

Para el administrado la posibilidad de esperar es conveniente en situaciones en las que el silencio de la autoridad produce efectos estimatorios de su solicitud, pero en esta última eventualidad, como la conducta omisiva de la administración supondría una satisfacción al derecho de petición, el administrado no estaría legitimado para acudir ante el juez de tutela a fin de obtener una respuesta expresa.

En este orden de ideas, la solicitud de tutela es la llamada a operar, con el fin de obtener una respuesta expresa cuando la conducta de la administración se traduzca en una negativa a lo solicitado y no cuando simplemente se limite a admitir lo pretendido.

3.11. SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO

Este tipo de acto ficto ocurre de manera excepcional, tal y como lo señala el artículo 84 de la Ley 1437 de 2011, en los casos expresamente consagrados por la ley y presume legalmente, ante la ausencia de notificación de una respuesta, que la petición se ha resuelto de manera favorable.

Obviamente la configuración del silencio administrativo, al ser una presunción legal, admite prueba en contrario, por tanto, para desmentirlo le bastará a la autoridad acreditar que notificó la decisión dentro del plazo exigido por la ley.

Si bien es cierto el silencio administrativo tiene entidad propia como se ha venido anotando, no se debe perder de vista que de igual manera tiene protección constitucional de manera independiente, a través de la acción de tutela, como se ha anotado por Hoyos & Moreno, al afirmar:

“Con la tutela se ha podido encontrar una alternativa más cercana a lo razonable, a lo que antes eran paradigmas intocables de decisión. Es gracias a ella que se ha generado un proceso de concientización no sólo de los integrantes de los órganos del Estado en sus diferentes competencias, sino también de los particulares, respecto a la prevalencia que tiene los derechos de las personas” (2014, p.71, 72), de ahí que el primer mecanismo que tienen los administrados independiente del silencio administrativo es la acción de tutela.

4. CONCLUSIONES

Al igual que el silencio administrativo negativo, el positivo debe reunir unos requisitos para su configuración, como son: formulación de una petición en interés particular (incluye las de petición de información general), transcurso del plazo señalado por el legislador y ausencia de notificación de la decisión administrativa.

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

Estos requisitos tienen la misma explicación que los del silencio negativo, pero a diferencia de éste, el positivo goza de un beneficio que le impide a la autoridad revertir sus efectos mediante la expedición de una decisión que resuelva la petición o el recurso, si es del caso.

En el silencio negativo la autoridad conservaba la competencia para resolver la petición con la condición de que el interesado no hubiese interpuesto los recursos gubernativos, o acudido a la jurisdicción contenciosa y se hubiere notificado el auto admisorio de la demanda a la administración; por el contrario, en el silencio positivo la autoridad administrativa pierde competencia instantáneamente, no pudiendo en consecuencia argumentar que el interesado no ha invocado el silencio como justificación para pronunciarse sobre la petición y revertir los efectos de la decisión ficta.

De proceder la autoridad a resolver la petición, habiéndose configurado el silencio administrativo positivo, estaría incurriendo en una flagrante falta de competencia, con lo cual la decisión que emita quedaría incurso en una causal de nulidad.

Sin embargo, lo anterior no implica que frente a la figura del silencio administrativo las autoridades quedan desarmadas, pues la circunstancia de que la entidad pierda competencia para pronunciarse respecto a la petición no quiere decir, de ninguna manera, que no pueda adoptar alguna determinación frente al acto ficto positivo, que bien podría revocarlo directamente con el cumplimiento de los procedimientos, formalidades y concurrencia de las causales establecidas en la ley tal y como se desprende de los artículos 84 y 93 de la Ley 1437 de 2011, sin que ello implique que se está resolviendo la petición.

No puede confundirse la configuración del silencio administrativo con su obligatoriedad. La consumación del acto ficto no acarrea la obligatoriedad inmediata de la decisión; por tanto, para que dicha decisión se repunte en firme y obligatoria es necesario que el interesado diligencie el trámite de protocolización al que se refiere el artículo 85 de la Ley 1437 de 2011.

Para efectos, no de configurarlo, sino de probar su ocurrencia y hacerlo valer, el interesado deberá protocolizar la constancia o una copia de la petición con la cual dio inicio a la actuación administrativa, junto con la declaración jurada de no haber sido notificada ninguna decisión dentro del término que estableció la ley. La escritura pública y todas sus copias producirán todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió y es deber de todas las personas y autoridades reconocerlo así.

Un aspecto a tener en cuenta es que la protocolización de los documentos no tiene de efectos económicos.

Ahora, en cuanto a los términos en que debe realizarse la protocolización, es importante tener en cuenta que la ley no ha establecido un término para que tal protocolización, de la que habla el artículo 85 de la Ley 1437 de 2011, se lleve a cabo; por tanto, puede hacerse en cualquier tiempo.

Tampoco hay que olvidar que la protocolización es una actuación netamente declarativa y no constitutiva del silencio; es una diligencia que se surte para dar cuenta de una situación jurídica consumada con la finalidad de desencadenar sus consecuencias, además que esta actividad le fue encomendada al notario y no al juez, tal y como lo ha señalado el Consejo de Estado en Sentencia del 20 de febrero de 1998; por tanto, no sería admisible iniciar debates sobre plazos de caducidad para tal fin.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es una normatividad general que se aplica a las actuaciones administrativas que se surten ante las autoridades, siempre y cuando no exista una norma especial que regule la materia. Por tanto, cuando dentro de un procedimiento regulado en su integridad por la Ley 1437 de 2011 se configure el silencio administrativo positivo es necesario surtir la protocolización de la petición en los términos exigidos en el artículo 85, ya que el Código en comento no estableció otra herramienta diferente para hacerlo valer. Sin embargo, disposiciones especiales pueden

establecer procedimientos diversos a la protocolización con el objeto de hacer efectivo el silencio administrativo positivo.

Tal es el caso de la regulación contenida en los artículos 158 de la Ley 142 de 1994, que trata sobre el término para responder el recurso, 123 del Decreto 2150 de 1995, que versa sobre el ámbito de la aplicación de la figura del silencio Administrativo Positivo de la que habla la mencionada Ley 142, y 9 del Decreto 2223 de 1996, que trata de la obligación de resolver las peticiones, quejas y recursos por parte de cualquier entidad o persona vigilada por la Superintendencia de Servicios Públicos, prestadora de los Servicios Públicos domiciliarios, respecto de los cuales el Consejo de Estado consideró que al regular un procedimiento administrativo especial no era procedente acudir al trámite de protocolización de la petición o recurso para hacer efectivo el silencio administrativo, sino que por el contrario debía acudirse a las diligencias que dicho articulado sugiere que es distinto al señalado en su momento por el artículo 42 del Decreto 01 de 1984 y ahora por el 85 de la Ley 1437 de 2011. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el Consejo de Estado, en Sentencia ACU-218 del 2 de abril de 1998, so pretexto de interpretar las normas de la Ley 142 de 1998 y los Decretos 2150 de 1995 y 2223 de 1996, consideró lo contrario.

Finalmente, es importante señalar que no es necesario adelantar el trámite de protocolización del silencio administrativo positivo en materia de servicios públicos domiciliarios, pero no está demás acudir a dicho procedimiento, el cual en nada afecta al peticionario, ya que no le representa ningún costo económico, luego de lo cual podrá dirigirse ante las autoridades respectivas para hacer producir efectos jurídicos al acto ficto.

Lo anterior en la medida en que ante una diligencia de efectividad del silencio administrativo positivo es preferible que la autoridad lo haga valer, incluso bajo el argumento que no era necesario adelantar el trámite notarial, a que por el contrario se abstenga de hacerlo por la ausencia de dicha diligencia, valiéndose para el caso de la supuesta contradicción de las providencias del Consejo de Estado.

REFERENCIAS

- Becerra P., J. (1995). *El derecho de petición en Colombia. Normas, jurisprudencia, doctrina y modelos prácticos*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Benavides, J., & Ospina, A. (2012). La justificación de los recursos administrativos. *Revista Derecho del Estado*, (29), 73-105.
- Berrocal G., L. (2014). *Manual del Acto Administrativo: según la ley, la jurisprudencia y la doctrina*. Bogotá: Librería Profesional.
- Boquera O., J. (1993). *La naturaleza de la denegación y del otorgamiento presunto*. Madrid: Civitas.
- Cadena B., A. (1985). *El silencio administrativo*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Camacho S., N. (2014). *La nueva reglamentación del procedimiento administrativo y sus implicaciones en favor del acceso de las personas a la administración pública*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

Castrillón, A. M. (2014). *Cuando la conciliación hace su curso con la "figura fantasmal" del silencio administrativo negativo*. Bogotá: Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano.

Chavarro C., R. (2012). Análisis de las medidas cautelares en el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo colombiano, desde una perspectiva constitucional. *Advocatus*, (18), 33-44.

Congreso de la República. (1994). *Ley 142. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial No. 41.433 del 11 de julio de 1994.

Congreso de la República. (2002). *Ley 734. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único*. Bogotá: Diario Oficial No. 44.699 del 5 de febrero de 2002.

Congreso de la República. (2005). *Ley 962. Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos*. Bogotá: Diario Oficial No. 45.963 de julio 08 de 2005.

Congreso de la República. (2009). *Ley 1341. Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las*

Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial No. 47.426 de julio 30 de 2009.

Congreso de la República. (2011). *Ley 1437. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.* Bogotá: Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011.

Congreso de la República. (2011). *Ley 1450. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.* Bogotá: Diario Oficial No. 48.102 de 16 de junio de 2011.

Congreso de la República. (2011). *Ley 1474. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.* Bogotá: Diario Oficial No. 48.128 de 12 de julio de 2011.

Congreso de la República. (2011). *Ley estatutaria 1475. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.* Bogotá: Diario Oficial No. 48.130 del 14 de julio de 2011.

Congreso de la República. (2014). *Ley 1712. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.* Bogotá: Diario Oficial No. 49.084 de marzo 6 de 2014.

Consejo de Estado, Contraloría General de la República, Auditoría General de la República.
(2011). *Memorias del Seminario Internacional de Presentación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.*
Bogotá: febrero de 2011.

Consejo de Estado. (1998). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. *Sentencia del 20 de febrero, Exp. 8993.* Bogotá. *Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque.*

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (1998). *Sentencia del 13 de marzo, Exp. ACU-189.* Bogotá. *Consejero Ponente: Juan de Dios Montes Hernández.*

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (1998). *Sentencia del 2 de abril, Exp. ACU-218.* Bogotá. *Consejero Ponente: Daniel Suárez Hernández.*

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (2007). *Sentencia del 8 de marzo, Exp. 14850.* Bogotá. *Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez.*

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (2010). *Sentencia del 12 de mayo, Rad. 37446.* Bogotá. *Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez.*

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. (2013). *Auto del 24 de octubre, Rad. 25000-23-37-000-2013-00264-01(20247)*. Bogotá. *Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.*

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. (2014). *Sentencia del 6 de febrero, Rad. 25000-23-24-000-2007-00224-01*. Bogotá. *Consejero Ponente: María Elizabeth García González.*

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. (2014). *Sentencia del 13 de febrero, Rad. 25000 2324 000 2007 00352 01*. Bogotá. *Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala.*

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (2014). *Sentencia del 26 de marzo, Rad. 05001-23-31-000-1995-01914-01 (25389)*. Bogotá. *Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.*

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (2014). *Sentencia del 26 de noviembre, Rad. 76001-23-31-000-1998-01093-01(31297)*. Bogotá. *Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera.*

Corte Constitucional. (1994). *Sentencia T-184*. Bogotá. *Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.*

Corte Constitucional. (1995). *Sentencia T-372*. Bogotá. *Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero*.

Corte Constitucional. (1997). *Sentencia C-540*. Bogotá. *Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara*.

Corte Constitucional. (1999). *Sentencia C-304*. Bogotá. *Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo*.

Corte Constitucional. (2003). *Sentencia C-150*. Bogotá. *Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa*.

Corte Constitucional. (2002). *Sentencia T-630*. Bogotá. *Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra*.

Corte Constitucional. (2011). *Sentencia C-634*. Bogotá. *Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva*.

Corte Constitucional. (2011). *Sentencia C-875*. Bogotá. *Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub*.

Corte Constitucional. (2014). *Sentencia C-951*. Bogotá. *Magistrada Ponente: Martha Victoria SÁCHICA Méndez*.

Duque R., A. (2012). *El silencio administrativo positivo y su procedimiento de aplicación, visto desde la jurisprudencia Contencioso Administrativa*. Quito (Ecuador): Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

García P., M. (2013). El silencio administrativo en España. *Misión Jurídica: Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, (6), 57-83.

Gómez R., A. y Rodríguez, G. (2012). El silencio administrativo positivo temporal en materia ambiental a la luz del Decreto-Ley 019 de 2012. *Criterio Jurídico*, 12(2), 11-43.

Guecha M., C. (2011). *Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo: ley 1437 de 2011*. Bogotá: Ibáñez.

Herrera R., A. (2012). *Aspectos generales del derecho administrativo colombiano*. Colombia: Universidad del Norte – Ibáñez.

Hoyos G., J., & Devia P., H. (2015). La revocatoria directa en el derecho disciplinario y su comparación con el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. *Revista Nuevo derecho*, 11(17), 175-183.

Juan L., F. (2012). *El silencio de la administración y la habilitación de la instancia judicial*. En Bruno, M. y Cogliati, N. Una mirada desde el fuero contencioso administrativo federal

sobre el derecho procesal administrativo (pp. 146-159). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Lamprea, P. (1988). *Práctica administrativa*. Bogotá: Editorial jurídica Wilches.

López M., M. (2010). Nuevo código contencioso y unificación jurisprudencial: algunas reflexiones en torno a los criterios de utilidad. *Principia Iuris*, (13), 167-184.

Ministerio de Defensa Nacional. (1993). *Decreto 2535. Por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos*. Bogotá: Diario Oficial No 41.142, del 17 de diciembre de 1993.

Murillo A., J. (2012). *Los avances del nuevo Código de Procedimiento Administrativo (Ley 1437 de 2011)*. Carmen de Viboral: Universidad de Antioquia.

Palacio H., J. (2005). *Derecho procesal administrativo*. Medellín: Librería Jurídica.

Palacios M., H. (1965). *El silencio administrativo*. Bogotá: Temis.

Penagos, G. (1997). *El silencio administrativo*. Bogotá: Doctrina y Ley Ltda.

Pérez, F. (1962). *Derecho Constitucional colombiano*. Bogotá: Ediciones Lerner.

Presidencia de la República. (1995). *Decreto 2150. Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*. Bogotá: Diario Oficial No. 42.137.

Presidencia de la República. (1996). *Decreto 2223. Por el cual se señalan normas que garantizan la participación activa de la comunidad en el cumplimiento de los compromisos del Pacto Social de Productividad, Precios y Salarios*. Bogotá: Diario Oficial No. 42936.

Rivadeneira B., R. (2012). *Manual de procedimiento administrativo: según la ley 1437 de 2011*. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R.

Rodríguez O., M., Feullet G., M., Salamanca B., A., Zárate P., E. y Rivero, J. (2012). *El silencio administrativo*. Bogotá: Universidad Libre.

Rodríguez V., G. (2012). *Silencio administrativo positivo*. Bogotá: Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

Santofimio G., J. (2002). *Tratado de derecho administrativo*. Bogotá: Temis.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. (1988). *Silencio administrativo y afirmativa ficta. Su alcance y casos de aplicación en el régimen jurídico*

mexicano. México D.F.: Amparo en revisión 267/88.-Eli Lilly y Cía. de México, S.A. de C.V.-9 de marzo de 1988. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.