

El silencio administrativo positivo en la contratación estatal colombiana a través de la interpretación jurisprudencial¹

Daniel Silva Orrego²

Resumen

El presente artículo abordará el estudio de uno de los fenómenos del Derecho Público que más genera debate en su aplicación, como lo es el del silencio administrativo positivo en la contratación estatal, por lo cual se empezará explicando su marco conceptual genérico, para proseguir con los requisitos y presupuestos que deben reunirse para la configuración del mismo, y así desarrollar los escenarios y/o estadios posibles a la luz de los procesos contenciosos que la jurisdicción especializada en la materia ha analizado, culminando dicho estudio con la responsabilidad disciplinaria y fiscal que puede derivarse para aquellos servidores públicos que den pie a la materialización del fenómeno en comento. Los anteriores acápites se desarrollan con base en lo expresado por fuentes documentales, como lo son autores extranjeros y nacionales especializados en la materia y los pronunciamientos jurisdiccionales proferidos por el Honorable Consejo de Estado a partir de la entrada en vigor de la Ley 80 de 1993. Esto teniendo en cuenta que ha sido precisamente este órgano de cierre el encargado de fijarle los verdaderos alcances al silencio positivo, toda vez que la definición otorgada por el legislador fue bastante escueta y por ello se ha hecho necesario que la jurisdicción contenciosa administrativa determine su aplicación, para que tanto contratistas como operadores administrativos posean los elementos suficientes para inteligir cada caso sometido a escrutinio.

Este trabajo investigativo es de carácter normativo o jurídico dogmático, basado en el hallazgo arrojado a partir de las fuentes de índole documental, lo que significó el uso a su vez de un enfoque cualitativo. Lo anterior permitió determinar que ha sido la jurisprudencia del máximo tribunal de lo contencioso administrativo en Colombia, la encargada de establecer los lineamientos y parámetros para que las autoridades administrativas den aplicación al silencio administrativo contractual, toda vez que la definición otorgada por el legislador no logró prever

¹ Artículo producto de la investigación adelantada en el marco de la Maestría en Contratación Estatal de la Universidad de Medellín para optar el título de magíster.

² Abogado de la Universidad Libre. Especialista en Derecho de Tierras de la Universidad Externado. Especialista en Contratación Estatal de la Universidad de Medellín. Docente universitario. Correo: daniel@danielsilvaorrego.com

todos los escenarios que podían desprenderse al momento de hacer aplicación de la figura en comento.

Abstract

This article will address the study of one of the phenomena of Public Law that generates more debate in its application, such as the positive administrative silence in state contracting, so it will begin by explaining its generic conceptual framework, to continue with the requirements and assumptions that must be met for the configuration of the same, and thus develop the possible scenarios and/or stages in the light of the contentious processes that the specialized jurisdiction on the matter has analyzed, culminating this study with the disciplinary and fiscal liability that may arise for those public servants who give rise to the materialization of the phenomenon in question. The foregoing sections are developed based on what is expressed by documentary sources, such as foreign and national authors specialized in the matter and the jurisdictional pronouncements issued by the Honorable Council of State since the entry into force of Law 80 of 1993. This taking into account that it has been precisely this closing body the one in charge of setting the true scope of the positive silence, since the definition given by the legislator was quite brief and therefore it has become necessary for the administrative contentious jurisdiction to determine its application, so that both contractors and administrative operators have sufficient elements to understand each case submitted to scrutiny.

This research work is of a normative or dogmatic legal nature, based on the findings from documentary sources, which meant the use of a qualitative approach. This allowed determining that it has been the jurisprudence of the highest court of administrative litigation in Colombia, the one in charge of establishing the guidelines and parameters for the administrative authorities to apply the contractual administrative silence, since the definition given by the legislator did not manage to foresee all the scenarios that could arise at the time of applying the figure in question.

Palabras clave

Silencio administrativo, acto administrativo, acto ficto, contrato estatal, derecho de petición.

Introducción

La presente investigación aborda un fenómeno bastante discutido en su ámbito de aplicación, consistente en el silencio administrativo positivo en la contratación estatal, el cual se encuentra regulado en la Ley 80 de 1993, pero que con el transcurso de los lustros ha sido desarrollado vía jurisprudencial por parte del Honorable Consejo de Estado, quien se ha encargado de fijar los verdaderos alcances jurídicos de esta disposición normativa. Esto ha generado una serie de confusiones en los contratistas y funcionarios públicos, lo que conlleva a una inadecuada aplicación de dicho fenómeno jurídico dando pie a pérdidas económicas para los particulares que poseen vínculos contractuales con el Estado, y a su vez gestando posibles investigaciones fiscales y disciplinarias a los servidores públicos que permitan la materialización del mencionado silencio.

Por esto, se hace necesario estudiar y determinar los alcances de esta figura para las partes contratantes en el sector estatal, dilucidando de esta manera las posiciones jurisprudenciales del Honorable Consejo de Estado, a partir de los diversos escenarios y/o estadios posibles que se desprenden de los supuestos de hecho. Y así posteriormente descender a los efectos y consecuencias jurídicas que se pueden generar para los extremos contractuales por la presencia del silencio administrativo positivo.

De este modo, la investigación se torna relevante porque les permitirá a ambas partes contractuales poseer los elementos jurídicos y jurisprudenciales vigentes acerca de la aplicación de este fenómeno jurídico en el ámbito estatal, con el objetivo de salvaguardar los intereses económicos de ambos, además de mantener incólume la falta de responsabilidad fiscal y disciplinaria de los funcionarios públicos que pueden verse inmersos en este tipo de investigaciones por parte de los organismos de control.

Cabe destacar que en el presente trabajo se implementó una investigación normativa o jurídica dogmática, la cual se basó en el análisis documental que se puede encontrar de fuentes especializadas en la materia (autores nacionales y extranjeros) y en la relatoría del Honorable Consejo de Estado, esto haciendo uso de la hermenéutica jurídica. Teniendo en cuenta la tradición del ordenamiento jurídico colombiano, el enfoque utilizado es de corte cualitativo en el entendido que se ejecutó un proceso inductivo.

Ahora, entre las técnicas o instrumentos de recolección de datos se tuvo presente los buscadores de jurisprudencia y la normatividad vigente sobre el fenómeno jurídico propuesto para la investigación. Procediéndose posteriormente a la sistematización de cada uno de los subtemas hallados por conducto de fichas bibliográficas, cuadros en Office y síntesis de las providencias.

Resultados

1.1. El silencio administrativo

Sobre la institución del silencio administrativo son diversos los autores que se han pronunciado, principalmente de origen español, dando aportes doctrinales sobre esta temática que resulta aún de vigente relevancia y sobre la cual no hay un criterio unificado respecto a su aplicación al momento de invocarla ante las autoridades. Para García (1990) se trata de una ficción legal consistente en que una vez transcurre cierto plazo sin que exista una manifestación de la administración, sumado a las circunstancias adicionales que deban reunirse, se deberá entender aceptada o rechazada la solicitud elevada (p. 789).

Por su parte, el profesor González (1996) sostiene que el silencio debe ser considerado como una presunción estatuida por parte del legislador a favor de quien instaura la petición, con el objetivo de tener resuelta aquella favorablemente en los casos que así se determine, o desfavorablemente como regla general, y en este caso concreto podría continuar con la instauración de los recursos procedentes contra esa decisión adversa (p. 461).

A su vez, el profesor de la Universidad de La Rioja, Gómez (2012) indica que dicha pasividad emanada por la administración no es otra cosa que una omisión de corte ilegal, es decir, una conducta antijurídica, toda vez que se conculca el deber de dar respuesta al ciudadano (p. 33).

Para el ex presidente del Honorable Consejo de Estado de Colombia, Urueta (2021) se trata de una institución con antecedentes en el derecho francés, considerada como una excepción al principio general de la decisión previa, que se utilizaba como requisito o presupuesto para que el ciudadano pudiese acudir a los estrados judiciales, y precisamente se busca al establecer la excepción que aquel no vea truncada la oportunidad de acudir a la jurisdicción porque simplemente no obtuvo una respuesta de la administración. Por eso fue necesario buscar el

mecanismo de obtener una decisión implícita, y es así como surge el silencio administrativo en 1864 en la fase liberal del Segundo Imperio en Francia (p. 135).

De este modo, el silencio administrativo se interpreta como aquella situación en la que el peticionante se ha quedado a la expectativa que la autoridad pública se manifieste expresamente sobre la solicitud que él le ha elevado formalmente. De allí entonces, que uno de los autores nacionales especializados en la materia sostenga que:

El silencio administrativo es la falta de respuesta a una petición del administrado; puede tener lugar porque no responda, guarde silencio, responda extemporáneamente o no se notifique la decisión, situaciones que son arbitrarias por cuanto toda persona tiene derecho a obtener respuesta oportuna, y así lo establece el artículo 23 de la Constitución. (Penagos, 2013, p. 5)

En consecuencia, debe entenderse que el silencio administrativo se encuentra estatuido para no dar cabida a las arbitrariedades de las administraciones públicas que optan por tener una posición silente frente a las solicitudes que llegan a sus despachos, o inclusive a dar respuestas que no resuelven el fondo del asunto o lo evaden, tratando así de otorgarle un manto de legalidad a una superflua contestación.

Por ello la jurisprudencia nacional se ha manifestado sobre la institución en comento, indicando la trascendencia que tiene para el administrado, así lo expresó la Honorable Corte Constitucional cuando apenas llevaba pocos años de entrar en funciones:

La institución del silencio administrativo encuentra su explicación en el hecho de que la relación jurídica que surge entre el particular y la administración no es de equivalencia, a diferencia de lo que ocurre en las relaciones jurídicas privadas. Surge así el silencio administrativo como salvaguarda de los derechos de los particulares frente a la abstención injustificada de los funcionarios de la administración, obligados a producir un acto o manifestación expresa de voluntad dentro de un plazo fijado por la ley. (Corte Constitucional, C-328 de 1995)

Y precisamente, como el silencio administrativo se erige en un instrumento de protección para el ciudadano con el objetivo de no quedar en una desventaja frente a la posición arbitraria de la administración de no pronunciarse sobre lo pedido, y en un suspenso intemporal frente a la

respuesta que no se sabe si efectivamente se generará, es que el legislador prevé los casos en que dicho silencio debe interpretarse en un sentido u otro (negativo o positivo). Siendo oportuno destacar que el primero de ellos se estatuye como la regla, y el segundo como la excepción (silencio administrativo positivo). Y en los casos en que se materializa este último, se da nacimiento a lo que se ha catalogado como un acto administrativo ficto revestido de presunción de legalidad, el cual contiene esa decisión benévola para el administrado, en otras palabras, es la materialización del castigo o sanción para la autoridad que ha dejado expirar el término dentro del que debía otorgar respuesta.

Por esto, el tribunal supremo de lo contencioso administrativo en Colombia (artículo 107, Ley 1437 de 2011), ha destacado sobre esta clase de silencio, lo siguiente:

Por otra parte, el silencio de la Administración puede tener efectos estimatorios, es decir, únicamente en los casos en los cuales las disposiciones especiales así lo indiquen, luego de transcurrido el plazo para expedir una decisión, sin que se hubiere notificado decisión alguna, ese silencio de la autoridad equivale a una decisión positiva, esto es como si la Administración hubiere accedido a la petición del administrado, es lo que se conoce como silencio administrativo positivo. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 37446, 2010)

Es decir, se está frente a una figura eminentemente procesal, que tiene por objeto dar solución a aquellas situaciones en las que la autoridad incumple con el deber de contestar oportunamente a los requerimientos y solicitudes de los sujetos que hacen parte del conglomerado social, quienes acuden en uso del derecho fundamental de petición que el mismo Estado Social de Derecho les dispensa, y el cual no puede quedar en entredicho o desconocido por las mismas instituciones estatales (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 36714, 2017).

Y uno de los especialísimos casos en el que el legislador colombiano previó la aplicación de esta tipología de silencio fue a partir del año de 1993 en la contratación llevada a cabo por la Administración Pública, así lo consignó en la Ley 80 de esa anualidad. Pues, es necesario puntualizar una vez más que “la determinación de los casos en que procede el silencio administrativo positivo es materia de reserva legal y ajena a la autonomía negocial de las partes”

(Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 47101, 2020).

Siendo entonces necesario, después de las precisiones y definiciones expuestas en precedencia sobre la naturaleza de esta institución del derecho administrativo, proceder a analizar cómo opera en el ordenamiento jurídico interno y más específicamente en el ámbito de la contratación pública.

1.2. El silencio administrativo positivo contractual

En el país este silencio administrativo de carácter favorable se encuentra establecido en el denominado Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y fue consignado en los siguientes términos:

Artículo 25. Del principio de economía. En virtud de este principio:

16. En las solicitudes que se presenten en el curso de la ejecución del contrato, si la entidad estatal no se pronuncia dentro del término de tres (3) meses siguientes, se entenderá que la decisión es favorable a las pretensiones del solicitante en virtud del silencio administrativo positivo. Pero el funcionario o funcionarios competentes para dar respuesta serán responsables en los términos de esta ley. (Ley 80, 1993)

Sobre este principio ha acotado el profesor y magistrado Rodríguez (2022), que realmente busca varios objetivos, como es la utilidad de los procedimientos propios que revisten la actividad contractual y la observancia de los plazos y términos preclusivos, para evitar así la obstrucción del cumplimiento de las finalidades sociales que se encuentran en cabeza del Estado (p. 84).

Esto es producto de la libertad de configuración legislativa que posee el Congreso de la República, sumado al hecho que como se anotó en párrafos precedentes, el silencio administrativo positivo es materia de reserva legal, por ello la Honorable Corte Constitucional ha sido reiterativa en indicar que esta institución opera de forma excepcional y su consagración debe ser taxativa, tratándose entonces de una presunción legal a favor del particular y sancionatoria para la administración morosa. (C-875 de 2011)

Lo anterior alcanza mayor respaldo normativo, cuando el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que fue proferido en el año 2011, el cual

derogó el vetusto Decreto Ley 01 de 1984, dejó diáfano establecido en el artículo 84 que el silencio administrativo de carácter favorable opera en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales.

Ahora, no siempre en materia de contratación estatal en Colombia se le ha dado aplicación a la figura del silencio administrativo positivo a las peticiones desatendidas que sean incoadas por los contratistas, por cuanto los anteriores estatutos contractuales que rigieron (Decreto Ley 150 de 1976 y Decreto Ley 222 de 1983), no establecieron dicha consecuencia jurídica, siendo entonces inoperante en otrora la ficción legal que hoy sí prevé el ordenamiento vigente. Así lo han reconocido también los mismos órganos de cierre en materia jurisdiccional, cuando estudian el tránsito de legislación:

El art. 25, numeral 16, de la Ley 80 de 1993 modificó parcialmente el régimen preexistente en materia contractual. Estableció un supuesto especial de silencio administrativo positivo, teniendo en cuenta que la regla general que regía era el silencio negativo, salvo norma legal especial que establezca lo contrario (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 34163, 2015)

Es de señalar que la aplicación de este fenómeno no opera por simple ministerio de la ley, es decir, una vez se cumpla el plazo de tres (3) meses de que trata el numeral 16 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 es necesario proceder con el trámite de la protocolización ordenado por el mismo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Esto queda convalidado cuando se revisa lo dispuesto por el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011, en el sentido que establece que la decisión positiva contenida en el acto ficto se entiende en firme a partir del día siguiente en que se realice la protocolización a la que alude el artículo 85 de la misma normativa, pero teniendo en cuenta que los tres (3) meses se computan desde la radicación de la solicitud (artículo 84 ibidem).

En este punto merece especial atención lo que ha dispuesto la jurisprudencia contencioso administrativa acerca de las condiciones y elementos que debe reunir la petición que se le eleva a la entidad estatal, toda vez que aquella no puede ser de cualquier índole o contenido vago, porque precisamente se busca, bien sea un pronunciamiento concreto y asertivo por parte de la autoridad dentro del término de ley, o la aplicación eventual del silencio por conducto de un acto

ficto, por lo cual el peticionario debe ser cuidadoso con lo manifestado. En este sentido, el alto tribunal ha reiterado que para que se configure el mencionado acto, es necesario que el objeto de la solicitud sea claro, preciso y concreto, para que dé pie a una respuesta de estas mismas condiciones bien sea positiva o negativa; pues, de lo contrario al incumplirse esta carga de claridad no puede pretenderse que se configure un acto ficto de contenido positivo (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 14850, 2007).

El silencio administrativo positivo contractual posee otra serie de particularidades que deben tenerse presente, con la finalidad que los peticionarios cuenten con los elementos jurídicos suficientes para reclamar dicha garantía que el legislador ha fijado.

Tal como se sustentó párrafos atrás, esta ficción ha sido dispuesta por el ordenamiento jurídico para que opere una vez se cumpla el plazo (cumpliendo con la protocolización que exige la misma Ley 1437 de 2011), es decir, se cuente con la producción de efectos jurídicos una vez se constituya el lapso planteado por la Ley 80 de 1993. Esto se erige entonces como una salvaguardia adicional para el peticionante, porque significa la imposibilidad por parte de la administración de suspender el término legal existente, de allí que no sea procedente buscar una interrupción bajo la excusa de solicitar documentación o información que no se torne realmente necesaria (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 8993, 1998).

Una vez el silencio administrativo positivo contractual se ha presentado por el transcurso del tiempo, lo que le corresponde a la administración es proceder al reconocimiento de los efectos jurídicos de dicha institución, habida cuenta que no es necesario que se pronuncie sobre su existencia, porque precisamente ésta se la ha otorgado el propio legislador. En otras palabras, la existencia se encuentra asegurada mediante el acto ficto (que se itera, se presume legal), por lo que es contrario al principio de celeridad y al espíritu del Estatuto General de Contratación, pretender que la entidad deba hacer algún tipo de ratificación, cuando lo que sigue es la producción de los efectos jurídicos del mencionado acto (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 695, 1999).

Y en concordancia con lo previamente expresado, es que la administración una vez se materialice el silencio administrativo positivo, pierde competencia para desatar, contestar y/o resolver la solicitud ante ella incoada. De tal manera que, si pretende dar respuesta, dichos pronunciamientos o actos se tornan y consideran inexistentes en virtud de la carencia de

competencia (además, estarían contrariando el acto ficto ya existente para esa época). Sumado al hecho, que es la misma legislación la que ha establecido una garantía a favor del solicitante, cuando la administración ha sido pasiva durante tres (3) meses, por lo que las actuaciones desplegadas con posterioridad a este término serán inocuas (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 1723, 2003).

Y finalmente, para cerrar este conjunto de consideraciones previas acerca del fenómeno sometido a escrutinio, cabe destacar desde ahora para que sirva como elemento orientador de este texto, que bajo la invocación y uso del silencio administrativo positivo no puede irse contra el ordenamiento jurídico nacional, es decir, no es dable la existencia de actos fictos o presuntos que se contrapongan a la ley o la Constitución Política (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 1651, 2002).

Bajo este entendido, quedan expuestas las anotaciones que se consideran necesarias para comprender la dimensión de la temática abordada, la cual podría verse por algunos como una simple consecuencia producto del paso del tiempo, pero como se precisará en los títulos y subtítulos siguientes, deben acatarse unos parámetros, directrices, reglas y presupuestos que la jurisprudencia contenciosa administrativa ha ayudado a delimitar.

1.3. El silencio administrativo positivo contractual y sus requisitos desde la jurisprudencia, la doctrina y la normativa

Desde la misma promulgación de la Ley 80 de 1993 se generó el debate acerca de la aplicación y operatividad del silencio administrativo en la contratación estatal, pues su definición normativa es bastante diáfana, e inclusive fue reiterada por el decreto que reglamentó parcialmente en su momento la precitada ley, el 679 de 1994 en el artículo 15. No obstante, al momento de ser invocado por los contratistas y propender su materialización, en virtud a múltiples interpretaciones de las autoridades y los mismos particulares, no se logra el cometido, por ello ha sido la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado la encargada de establecer sus alcances y de dar precisión a la disposición aludida, con ocasión a los múltiples procesos contenciosos que le ha correspondido resolver a esta jurisdicción.

Así las cosas, el alto tribunal en mención ha establecido en múltiples providencias que para la configuración del silencio en materia contractual deben concurrir los siguientes presupuestos:

(i) la solicitud debe presentarla el contratista (presupuesto subjetivo), (ii) versar sobre aspectos que se presenten en el curso de la ejecución del contrato (presupuesto material), (iii) aducirse durante el período de ejecución del contrato (presupuesto temporal) y (iv) el no pronunciamiento de la entidad dentro de los tres (3) meses siguientes a la presentación de la solicitud (presupuesto de omisión). (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 21867, 2012)

A partir de lo señalado por la jurisprudencia especializada en la materia, puede identificarse que es una concurrencia de elementos los que deben concatenarse para que el silencio prospere, de lo contrario, con el incumplimiento de uno solo de ellos no podrá requerirse a la administración para que atienda el deber de reconocer el acto ficto, por cuanto este no se habría efectivamente configurado, en virtud de la ausencia de alguno de los presupuestos necesarios. Por esto, se procede al análisis de cada uno de ellos, para lograr mayor claridad acerca de su alcance.

Frente al primero (presupuesto subjetivo), consistente en que la petición debe ser interpuesta por el contratista, si bien esto pareciera bastante obvio, requiere algunas precisiones, toda vez que en el transcurso de la ejecución de un contrato estatal intervienen multiplicidad de actores, tales como: aseguradoras, interventores, veedurías, ciudadanos, otras entidades públicas ajenas a la relación contractual y los propios organismos de control. Y al darle lectura al numeral 16 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, no se especificó de dónde debía provenir la petición, sin embargo, el decreto que reglamentó en su momento la materia sí previó la situación y estableció que debía tener origen en el contratista (artículo 15 del Decreto 679 de 1994, contenido reproducido por el artículo 8.1.9. del Decreto 734 de 2012). Esto permite deducir con meridiana claridad que una solicitud proveniente de otra persona o autoridad que no ostente la calidad de contratista y la cual no sea respondida, derivará en un silencio administrativo negativo, por tratarse de la regla a la luz de la Ley 1437 de 2011.

En lo que respecta al segundo (presupuesto material), las solicitudes que se formulen deben tener relación con la ejecución del contrato suscrito con la entidad estatal, toda vez que las peticiones que sean ajenas a él y su órbita no tienen vocación de prosperidad bajo la configuración del acto presunto. Adicionalmente, debe recordarse como se anotó en el acápite anterior, que lo solicitado no puede ir contra el ordenamiento jurídico vigente, de tal manera, que

el contratista debe circunscribir su escrito al principio de legalidad para que, una vez cumplido el plazo, pueda alegar la configuración del silencio positivo.

El tercero (presupuesto temporal), exige que lo peticionado se dé durante la etapa de ejecución del contrato estatal, lo que permite colegir que el silencio administrativo positivo no puede ser invocado cuando las solicitudes del contratista se han interpuesto en otro tipo de fases o etapas, como lo son: la precontractual, la del perfeccionamiento del contrato y la de liquidación. En consecuencia, si la petición se eleva en alguna de ellas, y no se obtiene respuesta, se estaría configurando el silencio administrativo negativo, por tratarse se reitera de la regla general. Ahora, en este punto cabe destacar que lo relevante de este requisito consiste en que la incoación se dé en la etapa de ejecución, independientemente si la respuesta es recibida cuando el contrato se encuentre en otra, así lo ha manifestado la jurisprudencia:

Pero antes de analizar ese aspecto es importante considerar que lo determinante para el artículo 25.16 no es tan solo que se esté en la etapa de ejecución, sino que la petición se presente durante ella, sin importar cuándo se resuelva o deba resolver. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 21576, 2014)

Lo anotado en precedencia, se constituye en una garantía adicional para el contratista, toda vez que, de no precisarse este alcance, fácilmente la administración podría dejar vencer la etapa de ejecución, para proceder a dar respuesta y así evitar la consolidación del silencio, o también argüir simplemente que el término de tres (3) meses de que trata la norma, debe contabilizarse estrictamente en la etapa de ejecución. Sin embargo, tal como lo estableció el órgano de cierre, para la institución bajo análisis, no resulta de relevancia el momento cuando se otorgue la respuesta o deba generarse ella.

Y frente al cuarto (presupuesto de omisión), consistente en que la administración no se pronuncie durante los tres (3) meses siguientes a la instauración de la petición, si bien pareciera una obviedad este requisito, se torna indispensable señalar que también se entiende satisfecho cuando la autoridad lo hace de manera extemporánea o pretermite la correspondiente notificación, así lo ha dispuesto el Honorable Consejo de Estado:

Debe recalarse que el silencio administrativo positivo en materia contractual no se configura cuando la autoridad estatal no acoja la solicitud del contratista, sino cuando

guarde silencio, se abstenga de dar respuesta, lo haga de manera extemporánea u omita notificar la decisión, situaciones estas que configuran conductas arbitrarias de la autoridad, contra las cuales, justamente, el legislador instituyó figuras como la aquí analizada. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 41442, 2020)

De este modo, la autoridad pública posee el deber de otorgar respuestas de fondo a las solicitudes formuladas por los contratistas y proceder a su notificación en forma, de lo contrario, el cuarto presupuesto se entiende cumplido para efectos de configurar el silencio administrativo. Esta misma posición había sido adoptada por el alto tribunal lustros atrás, cuando indicó en similar sentido que el otorgamiento de respuestas puramente formales o de trámite tampoco impiden la consolidación del silencio (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 14850, 2007).

En esta misma vía se ha pronunciado el profesor Palacio (2020), cuando indica que, si la entidad pública pretende enervar la configuración del silencio, debe entonces pronunciarse dentro del plazo, en ese caso si la respuesta es de índole negativa para los intereses del contratista, tendrá este los medios de control dispuestos por el ordenamiento a su alcance, para que proceda a dirimir su controversia ante la jurisdicción (p. 58).

En los anteriores términos quedan abordados los presupuestos que deben confluir para la prosperidad del silencio administrativo positivo en materia contractual, con las correspondientes precisiones necesarias sobre cada uno de ellos. Siendo el momento oportuno para adentrar el presente texto al estudio de los diferentes escenarios y/o estadios que pueden hallarse al momento de darle aplicación a la institución bajo análisis, a partir de lo desarrollado jurisprudencialmente por el tribunal supremo de lo contencioso administrativo del país.

2. El silencio administrativo positivo contractual desde la interpretación jurisprudencial del Honorable Consejo de Estado

Tal como se dejó planteado en la fase introductoria del presente texto, si bien pudiese pensarse que el legislador al proferir el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública estableció una consecuencia jurídica con suficiente claridad en el numeral 16 del artículo 25, analizado con detalle en el acápite precedente, la práctica y la experiencia permiten afirmar que la materialización del denominado acto ficto o presunto no logra en la mayoría de las ocasiones cumplir su cometido. Esta afirmación se sustenta en la jurisprudencia proferida por el

Honorable Consejo de Estado en su Sección Tercera, donde se han analizado diferentes casos de aplicación de la institución sometida a estudio en el presente artículo.

En consecuencia, a partir de las providencias de la alta corte en comento, se identifican los siguientes escenarios y/o estadios posibles:

2.1. ¿Qué sucede si la entidad estatal responde la petición después de cumplidos los tres (3) meses de que trata el numeral 16 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993?

La persona natural o jurídica que se encuentre atada por medio de un vínculo contractual con una autoridad pública podrá elevarle solicitudes que crea pertinentes en el marco de la ejecución de dicha relación, en ejercicio del artículo 23 Constitucional (derecho fundamental de petición), esperando al respecto una respuesta de fondo sobre lo planteado. Sin embargo, como se ha dicho hasta ahora en el transcurso de los párrafos, es probable que la entidad estatal guarde silencio y el término de los tres (3) meses que se estableció en la Ley 80 de 1993, se superen y la autoridad profiera una respuesta posteriormente. Sobre este caso particular se ha anotado por parte del órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, lo siguiente:

Como ya quedó indicado, ante la ocurrencia del silencio administrativo positivo y su invocación por el peticionario beneficiario del mismo, la Administración pierde competencia para decidir mediante acto administrativo expreso, pues, se insiste, el particular cuenta, por mandato legal, con un verdadero acto administrativo favorable, aunque naturalmente el mismo será ficto o presunto. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 14850, 2007)

De lo dispuesto por parte de la anterior providencia, se puede observar una confirmación de la garantía que ha deseado constituir el legislador, por cuanto no puede la administración después de haber tenido tres (3) meses para otorgarle una respuesta clara, precisa y de fondo al contratista, tratar de subsanar su yerro mediante una contestación extemporánea que realmente estaría dirigida a dejar sin efectos el acto ficto que para esas calendas ya se ha configurado.

De este modo, queda claramente dispuesto que la entidad no puede pronunciarse después de superado el término de tres (3) meses, toda vez que para ese momento ha perdido competencia, y cualquier acto en dicho sentido no posee la virtud de generar efectos jurídicos. Teniendo entonces que acudir a otros mecanismos (cumpliendo los requisitos y presupuestos necesarios para invocarlos), siendo uno de estos el que se abordará a continuación.

2.2. ¿El acto ficto o presunto puede ser objeto de revocatoria directa por parte de la administración?

Precisamente la revocatoria directa es uno de aquellos mecanismos con que dispone la administración, una vez ha perdido competencia para dar una respuesta a la solicitud incoada por parte del contratista, con el objetivo de dejar sin efectos el acto presunto que se ha constituido a favor del peticionante. Ahora, esto ha generado debates en la doctrina acerca de la verdadera efectividad jurídica que posee el silencio administrativo positivo, toda vez que fácilmente en principio se pensaría que la entidad estatal puede acudir siempre a esta potestad para aniquilar el acto que se ha producido como efecto de su omisión, y así evadir el reconocimiento implícito a favor del ciudadano. Por esto, autores como García (1990) consideran que el solicitante siempre estará en un estado de inseguridad e incertidumbre con su acto ficto, por cuanto tendrá el riesgo que la administración lo considere contrario al ordenamiento jurídico y así se desconozca lo contenido en él, mediante el uso de la revocatoria directa (p. 753).

Sin embargo, debe anotarse que en el caso colombiano dicho mecanismo de la administración se encuentra sometido a unos parámetros establecidos por el propio legislador, lo que conlleva entonces a destacar que no se trata de una herramienta que pueda aplicarse de forma desmedida y arbitraria por parte de las autoridades. Y esto adquiere mayor lógica, cuando se conoce realmente la finalidad con que se contempló el citado mecanismo:

Sea lo primero indicar que el mecanismo de la revocatoria directa, a través del cual una entidad, de forma autónoma y unilateral -es decir, sin que medie recurso en su contra-, deja sin efectos un acto administrativo, se caracteriza en su finalidad por ser una herramienta instituida para evitar la potencial lesividad que pueden desencadenar los efectos del acto removido, en tanto resulte contrario a la Constitución o a la ley, contravenga el interés público, o cause un agravio injustificado. Se suma que su aplicación se restringe a los supuestos contemplados por el ordenamiento. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 54154, 2021)

Así las cosas, se obtiene que son tres (3) escenarios los que la jurisprudencia ha destacado como causales para la procedencia de la revocatoria directa, precisamente basada en lo que la Ley 1437 de 2011 contempló en su artículo 93.

Esclarecido lo anterior, resulta oportuno destacar que en el escenario consistente en la protocolización de un acto ficto que no reúna las condiciones y presupuestos necesarios que fueron abordados párrafos atrás, se ha considerado que se incurre en la primera causal para que proceda la revocatoria (manifiesta oposición a la Constitución o la ley), al respecto:

Para la Sala el supuesto de hecho contenido en el caso sub iudice, se encuadra en el numeral 1° del artículo 69 del C.C.A., toda vez que el acto ficto protocolizado mediante la escritura pública 1599 de 1999, fue fruto de la inobservancia del artículo 25, numeral 8° de la Ley 80 de 1993, por lo que se trataba de un acto ilegal, y en ese orden de ideas la administración obró bien al revocarlo, razón por la cual no se declarará la nulidad de la resolución 2253 del 22 de agosto de 1999 (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 34163, 2015)

Con lo planteado en la sentencia antes invocada se puede colegir que cuando un contratista pretende convalidar mediante el silencio administrativo positivo un acto irregular que contrarie disposiciones de índole constitucional o legal, así hayan transcurridos los tres (3) meses que señala el numeral 16 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, y se hubiese inclusive adelantado la protocolización de que trata el artículo 85 de la Ley 1437 de 2011, este acto ficto no puede seguir existiendo, por ello es totalmente procedente bajo estas circunstancias que la administración acuda a la revocatoria directa para expulsarlo del ordenamiento y así impedirle generar efectos jurídicos.

Ahora, merece especial atención que el ordenamiento jurídico nacional ha señalado que cuando se trata de actos administrativos particulares (como lo es también el ficto o presunto), debe contarse con el consentimiento previo, expreso y escrito del titular para proceder a la revocatoria (artículo 97 de la Ley 1437 de 2011), toda vez que aquel posee una confianza legítima, al respecto se ha dicho:

De manera que desde el momento en cual se configuran los presupuestos para la ocurrencia de esta figura administrativa, en principio, se crea una situación particular y concreta o se reconoce un derecho de igual categoría, lo cual, sin duda, genera en el beneficiario del silencio administrativo positivo la confianza fundamentada en la buena fe, que lo habilita

para actuar en determinado sentido amparado en la legitimidad creada por dicha ficción administrativa.

Precisamente, el respeto y garantía al principio de la buena fe –la cual se presume en virtud del artículo 83 de la Constitución Política–, de la confianza legítima, de la seguridad jurídica y del respeto a las situaciones jurídico subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona por virtud de la ley o de una decisión en firme por parte de la Administración, son las que fundamentan, en principio y en virtud del principio de inmutabilidad, que los actos administrativos de carácter particular y concreto estimatorios o favorables no puedan ser revocados sin el consentimiento expreso del particular. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 37446, 2010)

Bajo este entendido, se tiene que no sólo existe una restricción en el uso del mecanismo de la revocatoria directa consistente en unas causales específicas (artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), sino también una regla adicional conformada por el consentimiento de quien funge como titular del acto favorable (artículo 97 *ibidem*).

No obstante lo antes señalado, en principio se consideró por parte de la jurisprudencia que había unos eventos en los que se podía acudir a la revocatoria sin necesidad de obtener el consentimiento del sujeto favorecido, los cuales eran: (i) cuando existía silencio administrativo positivo y procedía alguna de las causales contempladas por el artículo 93 del código y (ii) cuando fuere evidente que el acto se obtuvo por medios ilegales (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado IJ 029, 2002).

Dicha posición ha sido corregida y modificada con el paso de los lustros, habida cuenta que un Estado Social de Derecho debe ser garante del debido proceso y además no basta con que la administración simplemente invoque el argumento de que el acto se obtuvo por medios ilegales, sino que efectivamente deben existir los elementos que permitan arribar a esta conclusión y adicionalmente garantizarle la oportunidad al beneficiario del acto que pretender ser excluido del ordenamiento, de ser escuchado e inclusive ejecutar la práctica de pruebas necesarias para efectivamente alcanzar una conclusión que asegure garantizarle la razón a la parte que obró en derecho (Corte Constitucional, SU-050 de 2017).

Esto lleva ineludiblemente a señalar que en aquellos casos donde se presente una revocatoria del acto presunto sin respetar el procedimiento estatuido en el código, habrá lugar a un proceso contencioso administrativo para buscar el restablecimiento del derecho lesionado y atacar la legalidad de dicha decisión. También puede presentarse que el afectado no busque controvertir el acto de revocatoria, sino que pretenda el resarcimiento del daño antijurídico causado, basado en una actuación de buena fe con respecto al acto ficto positivo del cual se creía titular. Ambos escenarios son válidos y procedentes, siendo necesario acotar que varían son los medios de control a impetrar, pues en el primer supuesto será viable la nulidad y restablecimiento del derecho y en el segundo, la reparación directa arguyendo el título de imputación de daño especial (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 37446, 2010).

Así el panorama, se puede indicar a modo de colofón que la revocatoria directa en el caso de los actos fictos favorables se encuentra revestida de un estricto procedimiento que debe ser acatado por la administración, so pena de verse inmersa en procesos jurisdiccionales que pueden terminar por confirmar yerros que causen perjuicios a los contratistas, y por ende la entidad pública deba asumir las indemnizaciones a que haya lugar. Es decir, se está frente a una verdadera salvaguarda del debido proceso y un estricto cumplimiento de etapas, para que la autoridad logre desvirtuar y así excluir de la generación de efectos jurídicos al acto presunto que se ha configurado en virtud de su propia omisión.

2.3. ¿Qué ocurre con el silencio administrativo positivo si el contrato fue celebrado antes de la entrada en vigor de la Ley 80 de 1993?

La promulgación en el año de 1993 del Estatuto General de Contratación le colocó fin al Decreto Ley 222 de 1983, el cual regulaba múltiples aspectos contractuales del sector oficial, sin embargo, su derogatoria no implicó per se dejar sin efectos los contratos que se habían celebrado bajo su imperio, y así lo dispuso la nueva normativa que estaba entrando en vigencia, pues el artículo 78 del Estatuto estatuyó que los contratos, procedimientos de selección y procesos jurisdiccionales que se encontraran en curso al momento de regir las nuevas disposiciones, quedaban sujetos a la normativa vigente al momento de su celebración o iniciación.

En dicho tránsito legislativo se dieron múltiples solicitudes por parte de los contratistas hacia las entidades estatales, en virtud de los contratos celebrados. Y a partir de las cuales se generaron diferentes debates de interpretación acerca de la posibilidad de aplicación del silencio

administrativo positivo a aquellos contratos que sufrieron el cambio normativo, teniendo entonces la oportunidad el Honorable Consejo de Estado de pronunciarse sobre el singular tema:

23.1 En efecto, para la fecha de su suscripción, no se encontraba vigente el numeral 16 de artículo 25 de la Ley 80 al tenor de lo prescrito por el inciso 3° del artículo 81 ibidem. Según lo imperado por este precepto, las disposiciones distintas a las citadas en el inciso 2° (y dentro de ellas no aparece enlistado el numeral 16 del artículo 25) entraban a regir a partir del 1° de enero de 1994 con excepción de las normas sobre registro, clasificación y calificación de proponentes, cuya vigencia quedaba pospuesta un año después de la promulgación de esta ley. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 21867, 2012)

En consecuencia, aquellos contratos que fueron celebrados antes de la entrada en vigor de la Ley 80 de 1993 y que siguieron generando efectos bajo la nueva normativa, no pueden ser objeto de aplicación del silencio administrativo positivo, toda vez que esta institución fue incluida en el ordenamiento jurídico nacional a partir del nuevo Estatuto, pues es de recordar que las anteriores disposiciones en materia de contratación estatal no habían contemplado aquella figura, por lo cual operaba la regla general: el silencio negativo.

2.4. ¿Qué sucede con solicitudes que se realicen en etapas diferentes a la de ejecución del contrato?

El numeral 16 del artículo 25 del Estatuto al establecer la institución pluricitada, fue preciso disponiendo que la petición elevada por el contratista debía darse dentro de la etapa de ejecución del contrato. Al respecto debe tenerse presente que son varias las etapas que pueden identificarse: la precontractual, la de perfeccionamiento del contrato, la de ejecución y la de liquidación. Siendo procedente solamente en una de ellas la oportunidad para incoar la solicitud que puede dar pie a la configuración de la figura analizada.

Así lo ha interpretado también la máxima instancia jurisdiccional en materia contenciosa administrativa:

Finalmente, se advierte que el tribunal no ignoró la escritura pública aportada. Correctamente indicó que el silencio administrativo positivo previsto en el numeral 16 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 está limitado a las <<solicitudes que se presenten en el

curso de la ejecución del contrato>>. En este caso, la reclamación tiene fecha del 26 de noviembre de 2006; es decir, fue posterior al 23 de mayo de 2003, fecha de recibo de la obra y que el demandante indicó como momento de finalización del contrato. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 55990, 2021)

De esta forma, los contratistas del Estado deben fijarse detenidamente antes de presentar la correspondiente petición, en la etapa en que se encuentra su contrato con el objetivo de no iniciar posteriormente reclamaciones imprósperas o pretensiones desfavorables en el marco de un proceso judicial. Y en este sentido, vale destacar que aquellas solicitudes elevadas en cualquiera de las demás etapas darán lugar a un silencio administrativo negativo, una vez transcurra el plazo sin que la administración otorgue respuesta (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 55135, 2016).

Ahora, podría pensarse en el escenario hipotético que la petición sea elevada efectivamente dentro de la etapa de ejecución, pero que la entidad decida otorgar contestación cuando se encuentre en otra, sobre el particular es necesario aclarar que la misma jurisprudencia ha sido contundente al señalar que lo relevante para estos casos es la radicación de la solicitud en la etapa dispuesta por el legislador, independientemente de cuando se otorgue o deba resolverse la misma, es decir, así se comunique en otra etapa de la relación contractual la respuesta a lo peticionado (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 34163, 2015).

2.5. El silencio administrativo positivo contractual no opera para evadir procedimientos especiales.

De la lectura de la disposición normativa tantas veces citada, que estatuye el silencio positivo en materia de contratación pública, se puede contemplar en principio que no hay restricción alguna frente al tipo de solicitud o petición que se le puede impetrar a la administración por parte del contratista, sin embargo, los pronunciamientos del órgano de cierre en esta temática se han encargado de delimitar su objeto, en los siguientes términos:

Si bien el contratista está facultado para ejercer el derecho de petición y a beneficiarse del silencio de la administración, esto no significa que pueda exigir derechos que para su configuración requieren que se surtan procedimientos ineludibles y obligatorios, como viene a ser la liquidación definitiva del contrato, así la petición se haya protocolizado ante

notario. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 33127, 2015)

De lo anterior se desprende que aquellos procedimientos regulados por el legislador, que cuentan en consecuencia con sus propias reglas y parámetros, no pueden pretenderse agotar por medio del silencio administrativo, toda vez que se tratan de disposiciones que deben acatarse y cumplirse por las vías que el mismo ordenamiento ha enmarcado. Es así como ocurre y reiteró la alta corte en el pronunciamiento antes citado con la etapa de liquidación del contrato, por cuanto es necesario tener presente que esta debe tratarse de hacer en principio de manera bilateral (antes de acudir a la liquidación unilateral o inclusive judicial), y allí tendrá la oportunidad el contratista de solicitar reconocimientos, ajustes de precios o los demás requerimientos que crea son conducentes elevarle a la entidad contratante.

Es decir, el silencio administrativo positivo deberá aplicarse de forma restrictiva cuando se esté frente a etapas contractuales que la Ley 80 de 1993 le ha establecido algún procedimiento especial.

2.6. El silencio administrativo positivo contractual no puede reconocer obras inexistentes.

Sobre la institución sometida a estudio se ha aseverado que el transcurso del tiempo es uno de los elementos llamados a tener un rol preponderante para su configuración, no obstante, se han dejado también establecidos los demás requisitos que deben concurrir (presupuesto subjetivo, presupuesto material y presupuesto de omisión). Siendo necesario destacar ahora que cuando el contratista requiera a la administración por conducto del derecho de petición, es menester aportar con él los fundamentos y/o pruebas que permitan efectivamente arribar a la conclusión que lo solicitado tiene asidero.

Por ello, la jurisdicción competente para dirimir lo atinente a estos asuntos de derecho administrativo ha dispuesto lo siguiente:

Tratándose de la configuración del silencio administrativo positivo en la contratación estatal, además del mero transcurso del tiempo, sin que la administración se pronuncie, se requiere i) que la solicitud se presente durante la ejecución del contrato; ii) que el peticionario, con su solicitud, aporte las pruebas que den lugar a deducir la obligación que se reclama; iii) que no se pretenda entender resueltas o definidas etapas contractuales que

tienen un procedimiento especial en el estatuto contractual; iv) que la petición se refiera a un derecho del contratista, preexistente a la solicitud y que requiera sólo la formalidad o declaración del contratante público y v) que lo pedido tenga que ver con asuntos relacionados con la actividad del contratista y no del contratante. Y, lo anterior, toda vez que al silencio de la administración no se le puede atribuir la generación de obligaciones inexistentes. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 31463, 2014)

Así las cosas, se observa que no basta con que el contratista incoe una solicitud a la entidad con la cual tiene su vínculo contractual, sino que aquella debe cumplir con una serie de requisitos y circunstancias, tales como anexar las pruebas que sustenten la obligación que se espera sea reconocida por aquella, pero adicionalmente lo solicitado debe ser preexistente a la misma petición. Lo cual permite afirmar que el silencio administrativo no es fuente de obligaciones.

En similar sentido, vale destacar que la figura mencionada no fue establecida por el legislador de los años 90's con la finalidad de convalidar o subsanar situaciones anómalas o dar pie a reconocimientos inexistentes, habida cuenta que las actividades y comportamientos desplegados por los extremos contractuales deben ceñirse al principio de legalidad, el cual precisamente no da cabida a esta serie de actuaciones irregulares, por ende no es viable aceptar cualquier pretensión del contratista y menos cuando se busque desconocer el ordenamiento jurídico vigente (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 41442, 2020).

La doctrina también se ha manifestado sobre este punto en concreto, es así como Santofimio (2017) expone que lo pretendido en la solicitud debe ser un derecho que provenga de la misma relación contractual, de tal manera, que una aspiración del contratista que no encuentre asidero en lo previamente pactado con el Estado, no tiene vocación de salir avante así transcurra el término de tres (3) meses fijados por la legislación. Precisamente porque a través de esta figura jurídica no se permite adquirir más de lo que hubiera podido otorgar la administración de forma expresa (p. 445).

Por lo tanto, la persona natural o jurídica que pretenda elevarle al Estado una solicitud direccionada a obtener el reconocimiento de un derecho u obligación, deberá así acreditarlo en la

misma y sustentar que hay elementos anteriores (preexistencia) de lo reclamado por él, esto con el objetivo que tenga vocación de prosperidad.

2.7. ¿Qué sucede cuando la petición es elevada ante el interventor del contrato y no a la entidad estatal?

La figura de la interventoría se utiliza en Colombia con la finalidad de hacerle un seguimiento y control integral en el ámbito técnico, administrativo, financiero, contable y/o jurídico a un contrato estatal, para lo cual funge como interventor una persona natural o jurídica, ajena a la administración. Y mediante ese despliegue de actividades se busca el cumplimiento adecuado por parte del contratista de cada una de las obligaciones adquiridas con la entidad contratante.

Lo anterior implica entonces una relación constante y apenas lógica entre el contratista y el interventor mientras se ejecuta el correspondiente contrato, por lo cual entre ambos se llevan a cabo comités, envío de documentos, requerimientos e informes. De aquí se desprende un escenario que resulta posible, como lo es una solicitud o petición que el contratista le eleve a la persona natural o jurídica que tenga a cargo la interventoría del proyecto, como sería una encaminada a reconocer una mayor cantidad de obra ejecutada. Sobre este panorama resulta de suma importancia lo dispuesto por la jurisprudencia:

En virtud de lo expuesto, la Sala considera que desde la arista de la naturaleza del contrato, el interventor no se puede considerar como representante de la entidad contratante, sino que su actuación es de intermediación entre la entidad contratante y el contratista, con el fin de desempeñar el control y vigilancia de la correcta ejecución de las actividades contratadas. Por lo tanto, si el interventor realiza actos que implican modificaciones o nuevos acuerdos distintos al originario, se estaría extralimitando de sus funciones y los efectos de tales actos jurídicos serían inoponibles a la entidad contratante, es decir no la vincularían ni la comprometerían frente al contratista. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 47101, 2020)

De lo traído a colación por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, se desprende que la persona que funge como interventor no hace parte de la estructura orgánica de la entidad estatal, por lo cual no se encuentra en la capacidad de comprometer la voluntad y/o responsabilidad de la administración. Aunado a esto, no puede omitirse que precisamente la

interventoría es una de las tipologías contractuales, es decir, esa persona actúa a su vez también como contratista de dicha entidad pública para la cual se encuentra cumpliendo unas actividades técnicas y especializadas.

Y finalmente, debe tenerse presente que dos de los presupuestos abordados en el acápite anterior, son precisamente el subjetivo y el material, en virtud de los cuales las peticiones que pueden generar un silencio administrativo positivo son aquellas elevadas directamente por el contratista a la entidad estatal y no a otros sujetos de la relación contractual, en el interregno de la etapa de ejecución.

2.8. ¿El silencio administrativo positivo es válido para constituir títulos ejecutivos?

El Honorable Consejo de Estado desde los inicios del silencio en materia de contratación estatal (años 90's), ha sido reiterativo en disponer que una ausencia de respuesta en momento alguno puede llegar a erigirse como un título ejecutivo a favor del contratista, por esto se cita la siguiente providencia de esa época que resulta ilustrativa para el asunto abordado:

Sin embargo, es necesario reiterar que la omisión de respuesta por parte de la administración no configura título ejecutivo de recaudo para hacer efectivo el restablecimiento del equilibrio financiero del contrato, ni el pago de sumas de dinero, sino que tan solo autoriza, habilita o reconoce derechos preexistentes del contratista y por tanto la fuente obligacional está en estos derechos y no en la omisión de responder, aunque se haya protocolizado ante notario. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 20283, 2001)

De esta forma, se reafirma lo señalado párrafos atrás, en el sentido que la figura abordada en el presente texto no puede dar surgimiento a obligaciones que previamente no se encuentren dispuestas o previstas en el mismo contrato, y que adicionalmente aquella no se constituye en una fuente de obligaciones, por cuanto el legislador nacional no le ha dado estos alcances ni consecuencias jurídicas al silencio de la administración.

2.9. ¿Hay un término o plazo para adelantar la protocolización del silencio administrativo positivo? ¿Es necesario llevarla a cabo?

El ordenamiento jurídico vigente no ha establecido un término o plazo para que el contratista proceda a protocolizar el silencio, al darle lectura al artículo 85 de la Ley 1437 de 2011 se observa el procedimiento para invocarlo, estableciendo entonces para ello el trámite ante

notaría consistente en la protocolización de la constancia o copia de la petición impetrada, junto a una declaración jurada de no haber recibido decisión alguna dentro del término de tres (3) meses. Lo cual queda consignado en la correspondiente escritura pública que otorgue el notario.

Ahora, lo que sí resulta obligatorio y necesario para el contratista es cumplir con el trámite antes referenciado, es decir, se está frente a una formalidad ad solemnitatem, toda vez que de no surtirse ella, el acto ficto o presunto no podrá ser invocado. Y sobre esto se ha pronunciado la Sección Tercera del órgano de cierre de la jurisdicción competente:

En consecuencia, y diferente a lo aseverado por el recurrente, para la configuración del silencio administrativo positivo establecido en la ley de contratación, es fundamental seguir el procedimiento definido en el artículo 42 del C.C.A., que exige la protocolización de la petición y la declaración jurada de no haber recibido respuesta oportuna. Como no existe prueba de haber obrado en ese sentido, e, incluso, hay manifestación expresa de no haberlo hecho, no es posible predicar la configuración del invocado silencio administrativo positivo. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 55541, 2021)

Y en una oportunidad anterior, el mismo alto tribunal se había pronunciado sobre la necesidad de cumplir con el requisito de la protocolización:

58. Como si lo anterior no fuera suficiente para desestimar su pretensión basada en el referido argumento, se advierte que en el proceso no obra prueba alguna de que efectivamente se haya configurado el silencio administrativo positivo como se afirmó en la demanda, toda vez que ni siquiera consta la protocolización de la petición y la declaración jurada de no haber recibido respuesta oportuna, tal y como lo ordena en la ley, lo que resulta entendible, puesto que fue el mismo apelante quien sostuvo que ese requisito era innecesario, porque no existía una tarifa legal para la prueba de la existencia del acto ficto positivo, afirmación que va en contravía con lo dispuesto por la norma procesal aplicable en estos casos. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 36714, 2017)

De las dos anteriores providencias judiciales se puede concluir sin asomo de duda, que los contratistas del Estado una vez se haya cumplido el presupuesto de omisión por parte de la

administración, tienen una carga procesal consistente en acudir a una notaría a agotar el trámite estatuido por el artículo 85 de la Ley 1437 de 2011, si pretenden efectivamente hacer valer el acto ficto que se ha configurado. De lo contrario, no se generarán efectos jurídicos algunos a favor del peticionante.

En este mismo sentido, es que ha destacado Arboleda (2021) que el trámite es necesario para que el beneficiario del fenómeno pueda alegar sus efectos ante la autoridad, y dicho procedimiento fue replicado del anterior código de 1984 sin mayor variación, inclusive respecto de la carencia de valor económico de los documentos que se involucran en el susodicho trámite, esto con el objetivo de salvaguardar el derecho fundamental de petición (p. 167).

2.10. ¿El silencio administrativo positivo contractual opera para todas las entidades estatales?

La Ley 80 de 1993 lleva por título el de Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, lo que en principio podría generar en el ámbito jurídico la creencia que esta disposición regula la totalidad de contratos celebrados por parte de las entidades estatales, lo que no resulta acertado aseverar, toda vez que el propio legislador se ha encargado de desarrollar los denominados regímenes especiales o regímenes exceptuados, los cuales no se acogen a la normativa indicada en precedencia, sino que poseen sus propias reglas, procedimientos y parámetros de selección, bien sea por la naturaleza de la entidad o por el objeto contractual.

Establecido lo anterior, resulta entonces procedente indicar que el silencio dispuesto por la Ley 80 de 1993 es aplicable para aquellas autoridades públicas que se regulan por sus disposiciones. De tal manera que aquellas exceptuadas o con régimen especial, no serán objeto de aplicación de esta figura, tal es el caso de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios:

Y es que, los contratos suscritos por las entidades que prestan servicios públicos domiciliarios, al tener su marco normativo en el derecho privado por mandato de la Ley 142 de 1994, no admite la aplicación extensiva o por analogía del numeral 16 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, que hace referencia a la configuración del silencio administrativo cuando la entidad pública no responde de manera oportuna las solicitudes que realice el contratista durante la ejecución del contrato, no sólo porque aceptar dicha interpretación vendría contra el principio de taxatividad que gobierna la materia del silencio administrativo positivo, sino porque entrañaría desconocimiento del parámetro

hermenéutico de la especialidad de la ley, contemplado en el artículo 5 de la Ley 57 de 1887, que subrogó el artículo 10 del Código Civil. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 47101, 2020)

De lo anterior se desprende que, en el caso de estas empresas las solicitudes que le sean instauradas por parte de sus contratistas y que no sean atendidas dentro del término de tres (3) meses, deberán entenderse resueltas desfavorablemente, con ocasión de la aplicación del silencio administrativo negativo, por tratarse de la regla general.

Similar escenario acaece con las Empresas Sociales del Estado, a las que tampoco les resulta aplicable en materia de contratación las disposiciones de la Ley 80 de 1993, por cuanto el numeral 6 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993 establece que en materia contractual se registrarán por el derecho privado. Adicionalmente, la jurisprudencia nacional se pronunció sobre ello en los siguientes términos:

Por último, en relación con lo alegado por la parte demandante, sobre la supuesta configuración de un silencio administrativo positivo, vencidos los tres meses desde la presentación de una propuesta de liquidación a la entidad contratante, que dio lugar a liquidación ficta del contrato, con fundamento en el numeral 16 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993; se reitera, nuevamente, que el contrato objeto de estudio no se encuentra sometido a las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -EGCAP- por lo que no le son aplicables sus disposiciones. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicado 66919, 2021)

En consecuencia, las peticiones impetradas ante estas empresas por parte de los contratistas se regularán también por la regla general que ha establecido el legislador en los casos en que no haya respuesta alguna: acto ficto negativo.

En los anteriores términos quedan abordados los escenarios y/o estadios posibles del silencio administrativo positivo en materia contractual, a partir de los pronunciamientos realizados por el Honorable Consejo de Estado. Siendo ahora pertinente proseguir con el estudio de las consecuencias jurídicas para las partes por la configuración de la mencionada figura.

3. Consecuencias jurídicas para las partes por la configuración del silencio administrativo positivo

Hasta ahora se ha abordado el análisis de los elementos que configuran el fenómeno bajo estudio y los diferentes escenarios que pueden encontrarse en el ámbito pragmático del mismo, siendo oportuno en este momento resaltar los efectos que se generan al interior de la administración cuando el silencio ya se ha concretado, toda vez que el hecho consistente en la actuación pasiva u omisiva de la entidad es producto del actuar de algún funcionario. Por eso, para Penagos (2013) si bien es el Estado el llamado a responder en primera medida cuando no hay respuesta a la solicitud del contratista y se la ha causado un daño, también lo es que, si el generador resulta ser un agente estatal, deberá responder él (p. 173).

En este sentido, se procederá en primera medida a evaluar la responsabilidad disciplinaria y posteriormente lo correspondiente a la responsabilidad fiscal, ambas en el marco de la temática analizada en el presente texto.

3.1. Responsabilidad disciplinaria

Lo primero que debe puntualizarse es la entrada en vigor en la anualidad 2022 del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), el cual derogó la anterior normativa que se encargaba de regular la materia (Ley 734 de 2002). La nueva disposición se encuentra dirigida a todos los servidores públicos, así estén retirados del servicio, y a los particulares que la misma norma vaya destacando (artículo 25), tales como aquellos que ejercen funciones públicas de manera permanente o transitoria, los que administren recursos públicos, los que cumplen funciones de interventoría o supervisión en los contratos estatales, y los auxiliares de la justicia (artículo 70).

El Código General Disciplinario en su artículo 39 se encarga de enlistar el catálogo de prohibiciones para los servidores públicos, estableciendo allí que se encuentra proscrito omitir, retardar o no suministrar debida y oportuna respuesta a las solicitudes elevadas ante sus despachos, así como retenerlas o enviarlas a un destinatario diferente al que debe hacerse (numeral 8). Y seguidamente, la codificación en comento dispone que la incursión en alguna de las prohibiciones debe tenerse como falta disciplinaria grave o leve (artículo 67), y la calificación en una u otra categoría depende de los criterios de gravedad o levedad de la misma, entre los que se encuentran: la forma de culpabilidad, la naturaleza esencial del servicio, el grado de perturbación del servicio, la jerarquía y mando que el servidor público tenga en la institución, la

trascendencia social de la falta o el perjuicio causado, las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta y los motivos determinantes del comportamiento (artículo 47).

De este modo, queda precisado que la configuración del silencio administrativo positivo no se trata de un simple fenómeno jurídico que afecta a la administración silente, sino que el agente público que tuviese a cargo en virtud del manual de funciones de la entidad, el deber de dar oportuna y debida contestación a lo peticionado, responderá disciplinariamente ante la Procuraduría General de la Nación o la Personería Municipal o Distrital, según el cargo, nivel y calidad de él. Debiéndose analizar en cada caso concreto, las circunstancias y particularidades que lo rodean para catalogar así la falta disciplinaria, el grado de culpabilidad y proceder de esta manera a establecer la sanción disciplinaria que le corresponde asumir al servidor.

Así mismo, es de destacar que el investigado en el curso del trámite disciplinario podrá esgrimir y probar alguna de las causales de exclusión de responsabilidad que el mismo Código ha previsto, a saber: fuerza mayor, caso fortuito, estricto cumplimiento de un deber constitucional o legal de mayor importancia que el sacrificado, el cumplimiento de orden legítima de autoridad competente emitida con las formalidades legales, insuperable coacción ajena, miedo insuperable, convicción errada e invencible de que su conducta no constituye falta disciplinaria o situación de inimputabilidad (artículo 31). Lo cual podrá relevarlo de responsabilidad disciplinaria alguna.

En todo caso, deberá agotarse el procedimiento que el mismo legislador ha delimitado en la nueva normatividad, para así arribar a un fallo sancionatorio o absolutorio frente a ese funcionario que ha dado cabida a la configuración del fenómeno aquí abordado.

Ahora, como bien se dejó establecido en el acápite correspondiente a los requisitos que deben concurrir para la configuración del silencio, se mencionó el presupuesto de carácter temporal, consistente en que la petición sea elevada en la fase de ejecución del contrato. En ella como lo ha indicado el profesor Rodríguez (2020) es necesario acatar un conjunto de deberes funcionales, so pena de incurrir en faltas disciplinarias, como lo son la vigilancia y control en el cumplimiento de cada unas de las obligaciones jurídicas, administrativas, técnicas y de calidad (p. 103).

En consecuencia, todos aquellos servidores y particulares que cumplan transitoriamente funciones públicas, relacionados con la etapa de ejecución contractual al interior de una entidad, deben atender dentro del término las solicitudes y peticiones que le sean elevadas a su

dependencia, con la finalidad de no incurrir en eventuales faltas que activen la competencia del Ministerio Público en el ámbito disciplinario.

3.2. Responsabilidad fiscal.

En la estructura del Estado colombiano las autoridades competentes para adelantar las investigaciones relacionadas con el fisco son las contralorías, bien sea la General de la República o las territoriales en sus diferentes niveles: municipales, distritales o departamentales.

El proceso de responsabilidad fiscal se encuentra regulado por la Ley 610 de 2000, la cual fue complementada, adicionada y reformada por la Ley 1474 de 2011 y el Decreto Ley 403 de 2020. Y tal como lo define la norma primaria, por medio de aquel se busca determinar la responsabilidad bien sea del servidor público o particular cuando en virtud de la gestión fiscal le causan dolosa o culposamente un daño patrimonial al Estado, por su acción u omisión (artículo 1).

Ahora, por gestión fiscal debe entenderse el conglomerado de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas que ejecutan los servidores públicos o particulares que administren recursos públicos, esto en busca de una correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos (artículo 3).

Sobre el concepto de gestión fiscal ha mencionado Bulla (2020) que es exclusivamente para los efectos de la Ley 610 de 2000, y que comprende el conjunto de actividades, operaciones y procesos que despliega el Estado en todos sus niveles y jerarquías, o inclusive por conducto de particulares cuando administran fondos o recursos, con el fin de cumplir las metas y objetivos que ha fijado la Constitución y la ley (p. 423).

De tal manera, que cuando el silencio administrativo se configura en virtud del transcurso del tiempo porque no hubo pronunciamiento de la administración a la petición incoada por el contratista, y ello deriva en un reconocimiento de carácter económico a favor de él, se tendrá que determinar por parte de la autoridad competente (Contraloría) si existió una inadecuada gestión fiscal y proceder a la cuantificación del daño patrimonial.

Así las cosas, se observa como un servidor público que tenga a cargo por mandato del manual de funciones la sustanciación de las solicitudes elevadas por parte de los contratistas de su respectiva entidad, puede verse inmerso en un proceso de responsabilidad fiscal cuando

aquella deba realizar reconocimientos con contenido económico a aquellos, con ocasión de la falta de respuesta.

Lo anterior, por cuanto se estaría causando un daño patrimonial al Estado en virtud de una gestión fiscal antieconómica, toda vez que como lo señala Gómez (2021) el Decreto Ley 403 de 2020 definió el principio de economía como aquel que implica la necesidad de adelantar la gestión fiscal con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos (p. 45). Orientación que precisamente se desatiende cuando el servidor permite la materialización del silencio administrativo contractual.

De esta forma, se requiere que el operador público sea diligente al momento de atender las solicitudes allegadas a la entidad, con el objetivo de no verse inmerso en futuras investigaciones por parte de los organismos de control en materia disciplinaria y fiscal, que pueden colocar en entredicho su desempeño en el ejercicio de la función pública.

3.3. Consecuencias para el contratista en virtud de la configuración del silencio administrativo positivo

Tal como se dejó establecido en el segundo capítulo del presente artículo, tanto en el anterior código como en la vigente Ley 1437 de 2011, se fija como trámite connatural al silencio positivo que se pretenda invocar, la protocolización ante notario de los documentos que contienen la solicitud inicial, en los términos dispuestos por el artículo 85 de la normativa en mención.

Esto alcanza mayor nivel de obligatoriedad, cuando el artículo 87 *ibídem* regula la firmeza de los actos administrativos, pues su numeral 5 dispone que en los casos del silencio positivo aquella condición se obtiene a partir del día siguiente al de la respectiva protocolización. En otras palabras, el contratista tiene a su cargo el deber de agotar el trámite notarial antes de esgrimirle y hacer valer los efectos de su acto ficto a la administración.

Sobre estos aspectos ha destacado un autor nacional especializado en la materia, lo siguiente:

El Consejo de Estado considera que no es el juez ni la Administración quien declara la existencia del acto ficto por silencio administrativo positivo. La ley establece que el silencio de la Administración durante el plazo definido configura su declaración de voluntad dirigida a crear una situación jurídica que reconoce el interés reclamado. En

términos generales, la Administración solo debe proceder a reconocer los efectos del silencio, sin que le corresponda declarar su existencia. (Benavides, 2016, p. 243)

En consecuencia, lo señalado por la doctrina confirma que el acto ficto encontrará su arraigo al día siguiente que el interesado haya agotado el procedimiento notarial mencionado en precedencia, y la entidad estatal no tendrá que proceder a un reconocimiento o declaratoria, por cuanto este paso adicional no lo ha establecido el legislador, sino por el contrario, el mismo artículo 85 estatuye que es un deber de todas las personas y autoridades reconocer la decisión favorable que se ha configurado. Lo que a su vez implica que la intención del legislador consistió también en evitar que el andamiaje jurisdiccional se colocara en funcionamiento, habida cuenta que tampoco se dispuso la necesidad de acudir a alguno de los medios de control para convalidar el fenómeno en discusión.

En los anteriores términos quedan expuestos las diferentes consecuencias que pueden encontrar las partes de la relación contractual, una vez se ha configurado el silencio administrativo positivo.

Conclusiones

Después del desarrollo de los capítulos y subcapítulos del presente texto, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

El silencio administrativo positivo se erige como una garantía para los contratistas del Estado, toda vez que busca salvaguardar la razón de ser de las solicitudes que son elevadas ante la administración, máxime cuando el derecho administrativo erige esta tipología de silencio como una excepción.

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993) fue el encargado de introducir en el ordenamiento jurídico colombiano el silencio de carácter positivo, habida cuenta que las anteriores legislaciones que orientaron la contratación estatal no lo tenían previsto, por ende, operaba la regla general consistente en un silencio de índole negativo.

La institución analizada en el presente documento si bien es símbolo y referente de garantía para los contratistas, también se encarga de fijarle unas cargas a aquellos, como lo es el elemento de claridad que debe poseer la solicitud incoada ante la entidad estatal y la necesidad

de aportar las pruebas que permitan acreditar la preexistencia de lo deprecado ante la administración. Esto, por cuanto el silencio administrativo positivo no es fuente de obligaciones.

El Honorable Consejo de Estado se ha encargado de desarrollar a través de las últimas tres (3) décadas, los presupuestos que deben concurrir paralelamente para la prosperidad del fenómeno abordado, estos son: presupuesto subjetivo, presupuesto material, presupuesto temporal y presupuesto de omisión. La ausencia de alguno de ellos no permitirá la configuración de este.

La jurisprudencia del máximo tribunal de lo contencioso administrativo del país es la que se ha dado a la tarea de otorgarle los verdaderos alcances al silencio positivo contractual, esto lo demuestran los diez (10) escenarios y/o estadios que se abordaron en los párrafos precedentes, y los cuales en la actualidad son criterio orientador para los procesos judiciales que llegan a conocimiento del mencionado órgano de cierre.

Los servidores públicos que con su actuación omisiva dan lugar a la configuración del silencio, están sometidos al escrutinio de los organismos de control en materia disciplinaria y fiscal, por cuanto este tipo de actuaciones silentes conllevan a la responsabilidad patrimonial del Estado, la cual puede ser direccionada con posterioridad hacia aquellos, en virtud de las competencias que el respectivo manual de funciones de la entidad contempla.

Referencias bibliográficas

- Arboleda, E.J. (2021). *Comentarios al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Legis.
- Benavides, J. L. (2016). *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011): comentado y concordado*. Universidad Externado de Colombia.
- Bulla, J. E. (2020). *Nuevo control fiscal y proceso de responsabilidad fiscal*. Ibañez.
- Código Civil Colombiano [CCC]. Ley 57 de 1887. Art. 1741. 20 de abril de 1887 (Colombia).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Proceso 8993. (C.P. Ricardo Hoyos Duque; 20 de febrero de 1998).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Proceso 695. (C.P. Germán Rodríguez Villamizar; 29 de abril de 1999).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Proceso 20283. (C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; 4 de octubre de 2001).

Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Proceso IJ 029. (C.P. Ana Margarita Olaya Forero; 16 de julio de 2002).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Proceso 1651. (C.P. María Elena Giraldo Gómez; 11 de diciembre de 2002).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Proceso 1723. (C.P. Ricardo Hoyos Duque; 23 de noviembre de 2003).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Proceso 14850. (C.P. Mauricio Fajardo Gómez; 8 de marzo de 2007).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Proceso 37446. (C.P. Mauricio Fajardo Gómez; 12 de mayo de 2010).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Proceso 21867. (C.P. Danilo Rojas Betancourth; 22 de noviembre de 2012).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Proceso 21576. (C.P. Enrique Gil Botero; 12 de febrero de 2014).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Proceso 31463. (C.P. Stella Conto Díaz del Castillo; 13 de noviembre de 2014).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Proceso 30834. (C.P. Hernán Andrade Rincón; 26 de febrero de 2015).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Proceso 33127. (C.P. Stella Conto Díaz del Castillo; 29 de abril de 2015).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Proceso 34163. (C.P. Olga Mélida Valle de la Hoz (E); 1 de julio de 2015).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Proceso 55135. (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; 16 de mayo de 2016).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Proceso 36714. (C.P. Danilo Rojas Betancourth; 29 de marzo de 2017).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Proceso 41442. (C.P. María Adriana Marín; 3 de abril de 2020).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Proceso 47101. (C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas; 1 de junio de 2020).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Proceso 54154. (C.P. María Adriana Marín; 2 de julio de 2021).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Proceso 66919. (C.P. Marta Nubia Velásquez Rico; 15 de julio de 2021).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Proceso 55990. (C.P. Martín Bermúdez Muñoz; 11 de octubre de 2021).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Proceso 55541. (C.P. María Adriana Marín; 22 de octubre de 2021).

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 23. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-328 de 1995. (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; 27 de julio de 1995).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-875 de 2011. (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; 22 de noviembre de 2011).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-050 de 2017. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; 2 de febrero de 2017).

Decreto 679 de 1994 [Presidencia de la República]. *Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 80 de 1993*. 28 de marzo de 1994.

Decreto 734 de 2012 [Presidencia de la República]. *Por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones*. 13 de abril de 2012.

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

Gómez, M. (2012). *El silencio y la inactividad de la administración*. Tirant Lo Blanch.

Gómez, I. D. (2021). *Fundamentos de la responsabilidad fiscal en Colombia*. Tirant Lo Blanch.

González, J. (1996). *Derecho Procesal Administrativo*. Instituto de Estudios Políticos de Madrid.

Ley 80 de 1993. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. 28 de octubre de 1993. D.O. No. 41094.

Ley 100 de 1993. *Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*. 23 de diciembre de 1993. D.O. No. 41148.

Ley 142 de 1994. *Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*. 11 de julio de 1994. D.O. No. 41433.

Ley 610 de 2000. *Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*. 18 de agosto de 2000. D.O. No. 44133.

Ley 734 de 2002. *Por la cual se expide el Código Disciplinario Único*. 13 de febrero de 2002. D.O. No. 44708.

Ley 1437 de 2011. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. 18 de enero de 2011. D.O. No. 47956.

Ley 1474 de 2011. *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*. 12 de julio de 2011. D.O. No. 48128.

Ley 1952 de 2019. *Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario*. 28 de enero de 2019. D.O. No. 50850.

Santofimio, J.O. (2017). *Compendio de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia.

Palacio, J.A. (2020). *La contratación de las entidades estatales*. Librería Jurídica Sánchez R. S.A.S.

Penagos, G. (2013). *El silencio administrativo, el valor jurídico de sus efectos*. Doctrina y Ley Ltda.

Presidencia de la República. Decreto 150 de 1976 [con fuerza de ley]. *Por el cual se dictan normas para la celebración de contratos por parte de la Nación y sus entidades descentralizadas*. 18 de febrero de 1976. D.O. No. 34492.

Presidencia de la República. Decreto 222 de 1983 [con fuerza de ley]. *Por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones*. 9 de febrero de 1983. D.O. No. 36189.

Presidencia de la República. Decreto 01 de 1984 [con fuerza de ley]. *Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo*. 10 de enero de 1984. D.O. No. 36439.

Presidencia de la República. Decreto 403 de 2020 [con fuerza de ley]. *Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal*. 16 de marzo de 2020. D.O. No. 51258.

Rodríguez, M. (2020). *Derecho disciplinario de la contratación estatal*. Legis.

Rodríguez, M.F. (2022). *Los contratos estatales en Colombia*. Tirant Lo Blanch.

Urueta, M.S. (2021). *Manual de derecho procesal administrativo*. Legis.