

GUSTAVO PENAGOS
PROFESOR TITULAR DE DERECHO
ADMINISTRATIVO

EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

ORIGEN - FUNDAMENTO - CLASIFICACIÓN -
PROCEDIMIENTO PARA HACERLO EFECTIVO -
SILENCIO Y VÍA GUBERNATIVA - INVALIDEZ
RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN -
SILENCIO ADMINISTRATIVO Y ACCIÓN DE TUTELA.

CONSEJO DE ESTADO
PUBLICACIONES

ÍNDICE GENERAL

CAPÍTULO I

ORIGEN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

	pág.
PRÓLOGO.....	11
1. ORIGEN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO	3
2. LA LEY LE DA VALOR JURÍDICO AL SILENCIO ADMINISTRATIVO	5
3. ¿DESDE CUÁNDO SE COMENZÓ A EQUIPARAR EL SILENCIO CON UN ACTO ADMINISTRATIVO?	6
4. SI NO ES POSIBLE ESTABLECER LA VOLUNTAD, SE TIENE EL SILENCIO ADMINISTRATIVO	7
5. ¿CÓMO SE TIPIFICA EL SILENCIO ADMINISTRATIVO?	8
6. NECESIDAD DE ATRIBUIRLE VALOR JURÍDICO AL SILENCIO ADMINISTRATIVO	9
7. MANERAS DE REALIZAR LA REGULACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO	11
8. CONTROVERSIA ACERCA DE SI EL SILENCIO ES UN PRONUNCIAMIENTO AFIRMATIVO O NEGATIVO	13

CAPÍTULO II

**EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO O
POSITIVO NO CONSTITUYE ACTO
ADMINISTRATIVO**

	pág.
1. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO O POSITIVO NO CONSTITUYE ACTO ALGUNO	19
2. NO EXISTE DECISIÓN	20
3. EN EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NO HAY MANIFESTACIÓN DE VOLUNTAD	21
3.1. <i>Voluntad expresa</i>	22
3.2. <i>Voluntad tácita</i>	23
3.3. <i>Voluntad implícita</i>	27
3.4. <i>VOLUNTAD DIRECTA O INDIRECTA</i>	27
3.5. <i>Voluntad presunta</i>	28
4. REQUISITO DE TODO ACTO ADMINISTRATIVO ES LA VOLUNTARIEDAD QUE FALTA EN EL SILENCIO	29
5. DIFERENCIA ENTRE SILENCIO DE LA ADMINISTRACIÓN Y “SILENCIO ADMINISTRATIVO”	29
6. SILENCIO ADMINISTRATIVO EN SENTIDO AMPLIO Y ESTRICTO .	29
7. EL VALOR DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO LO OTORGA LA LEY	30
8. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NO DA LUGAR A INTERPRETAR LA MANIFESTACIÓN DE VOLUNTAD	31
9. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO HACE VIABLE EL EFECTO PROCESAL DE LA ACCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	33

CAPÍTULO III

FUNDAMENTO DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

1. FUNDAMENTO DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO	37
2. FUNDAMENTO DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO	38
3. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO COMO SALVAGUARDA DE LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS ADMINISTRADOS	40

	pág.
4. FINALIDAD DE LA ATRIBUCIÓN DE UN VALOR DESESTIMATORIO AL SILENCIO DE LA ADMINISTRACIÓN	41
5. "EL INTERESADO PUEDE DENUNCIAR LA MORA O ESPERAR LA RESOLUCIÓN DE SU PETICIÓN	43

CAPÍTULO IV

EN FAVOR DE QUIÉN SE RECONOCE EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

1. EN FAVOR DE QUIÉN ESTÁ PREVISTO EL SILENCIO ADMINISTRATIVO	49
2. LA ADMINISTRACIÓN ESTÁ LIMITADA PARA DESCONOCER GARANTÍAS ORIGINADAS EN EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO	50
3. EL PRINCIPIO DEL AUTOMATISMO DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN FAVOR DEL ADMINISTRADO	51
4. ADQUIRIDO UN DERECHO POR MEDIO DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO HABRÁ REVOCACIÓN CUANDO SE HAYA ORIGINADO POR MEDIOS ILEGALES	53

CAPÍTULO V

CRITERIOS PARA CLASIFICAR EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

1. CRITERIOS PARA CLASIFICAR EL SILENCIO ADMINISTRATIVO ...	61
2. SILENCIO SIMPLE	61
3. SILENCIO CUALIFICADO	61
4. CLASIFICACIÓN DEL SILENCIO POR SUS EFECTOS	63
5. SILENCIO POR VOLUNTAD DE LAS PARTES	64
6. SILENCIO DE LA ADMINISTRACIÓN	65
7. SILENCIO DEL ADMINISTRADO	67

	pág.
8. SILENCIO POSITIVO	68
9. EL SILENCIO POSITIVO OPERA EN ACTUACIONES REGLADAS	69
10. CARÁCTER EXCEPCIONAL DEL SILENCIO POSITIVO	71

CAPÍTULO VI

PROCEDIMIENTO PARA HACER EFECTIVO EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

1. PROCEDIMIENTO PARA HACER EFECTIVO EL SILENCIO ADMINISTRATIVO	81
2. EL SILENCIO NEGATIVO	88
3. EL SILENCIO NEGATIVO NO ES ACTO TÁCITO NI PRESUNTO	88
4. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO ES UNA SIMPLE FICCIÓN LEGAL	89
5. PROCEDIMIENTO PARA INVOCAR EL SILENCIO NEGATIVO	93
6. CONTRA EL ACTO FICTO QUE SE PRESUME NEGATIVO, DEBEN PROPONERSE LOS RECURSOS PERTINENTES	94
7. DIFERENCIA ENTRE EL SILENCIO NEGATIVO CONSAGRADO EN LOS ARTÍCULOS 40 Y 60 DEL CÓDIGO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	98

CAPÍTULO VII

EFECTOS QUE PRODUCE LA APLICACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

1. EFECTOS QUE PRODUCE LA APLICACIÓN DE LA TEORÍA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO	105
2. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO ES UNA FICCIÓN LEGAL	106
3. EL PRINCIPIO DEL AUTOMATISMO DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO	106

	pág.
4. EL AUTOMATISMO Y SUS EFECTOS	107
5. LÍMITES TEMPORALES PARA QUE EL SILENCIO ADMINISTRATIVO PRODUZCA EFECTOS JURÍDICOS	109
6. FINALIDAD CON QUE SE ESTABLECIÓ EL SILENCIO ADMINISTRATIVO	110
7. REQUISITOS FORMALES PARA QUE SE PRODUZCA EL SILENCIO ADMINISTRATIVO	111
8. EXIGENCIAS DE LA LEY PARA QUE EL SILENCIO PRODUZCA EFECTOS JURÍDICOS	112

CAPÍTULO VIII

SILENCIO ADMINISTRATIVO Y DERECHO DE PETICIÓN

1. DERECHO DE PETICIÓN GARANTIZADO POR LOS EFECTOS POSITIVOS O NEGATIVOS QUE LA LEY OTORGA AL SILENCIO ADMINISTRATIVO	119
2. EL SILENCIO EN VÍA DE PETICIÓN O DE RECURSO	121
3. RESOLUCIÓN TARDÍA Y TERCEROS CON INTERESES OPUESTOS	125
4. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO ES UNA MANIFESTACIÓN DEL DERECHO DE PETICIÓN	127
5. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO NO SATISFACE EL DERECHO DE PETICIÓN	129

CAPÍTULO IX

SILENCIO ADMINISTRATIVO Y AGOTAMIENTO DE LA VÍA GUBERNATIVA

1. SE DEBE PROBAR EN FORMA LEGAL EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO CON EL FIN DE INVOCAR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA GUBERNATIVA	135
---	-----

	pág.
2. LA LEY ESTABLECE LA FORMA DE AGOTAR LA VÍA GUBERNATIVA	135
3. TÍPIFICADO EL SILENCIO ADMINISTRATIVO, SE DEBE AGOTAR LA VÍA GUBERNATIVA	136
4. SILENCIO ADMINISTRATIVO EN VÍA GUBERNATIVA POR DECISIÓN EXTEMPORÁNEA AL RESOLVER EL RECURSO GUBERNATIVO	138
5. AGOTADA LA VÍA GUBERNATIVA, NO PUEDE ALEGARSE SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, NI FALLO INHIBITORIO	141
6. OPCIONES DEL ADMINISTRADO EN MATERIA DE SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO	147
7. LA ADMINISTRACIÓN NO PUEDE ENTRAR A DECIDIR CUÁNDO SE HAN INTERPUESTO LOS RECURSOS O ACUDIDO A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA	148
8. PRUEBA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO	149
9. PRUEBA DE QUE SE INTERPUSO EL RECURSO CON LA COPIA DEL RESPECTIVO MEMORIAL	150

CAPÍTULO X

APLICACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POR MANDATO LEGAL

1. APLICACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POR MANDATO DE LA LEY	153
2. REQUISITOS PARA APLICAR EL SILENCIO ADMINISTRATIVO	155
3. OCURRENCIA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO RESPECTO DEL RECURSO DE APELACIÓN	161
4. SE CONFIGURA EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO CUANDO EL RECURSO DE REPOSICIÓN SE RESUELVE DENTRO DEL TÉRMINO	165

	pág.
5. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN O REPOSICIÓN QUE SE CONSIDERAN FALLADOS A FAVOR DEL CONTRIBUYENTE POR TIPIFICARSE EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO	167
6. AL NEGARSE UNA AMNISTÍA TRIBUTARIA NO DEBEN ENTENDERSE NEGADOS LOS RECURSOS, TIPIFICÁNDOSE EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO	170
7. LOS ACTOS FICTOS ESTIMATORIOS SE DERIVAN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO	175
8. EL SILENCIO POSITIVO ES UNA TÉCNICA DE AUTORIZACIÓN O APROBACIÓN	176
9. LA LEY ES LA QUE OTORGA EFECTOS AL SILENCIO POSITIVO .	178
10. REVOCACIÓN DEL ACTO FICTO CUANDO RESULTE DE LA APLICACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO	179
11. INAPLICACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO	181
12. MANERA DE INTERRUMPIR EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO	183

CAPÍTULO XI

PARA INVOCAR EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO NO SE REQUIERE PROBAR QUE LA ADMINISTRACIÓN NO RESPONDIÓ

1. LA APLICACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO NO REQUIERE PROBAR QUE LA ADMINISTRACIÓN NO RESPONDIÓ	189
2. EL FENÓMENO DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO ES UNA FICCION LEGAL	190
3. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA SOBRE LA APLICACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN RELACIÓN CON EL IMPUESTO A LAS VENTAS	193
4. SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO Y EJERCICIO EXTEMPORÁNEO DE LA ACCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	195

	pág.
5. SILENCIO NEGATIVO Y CÓMPUTO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA ..	202

CAPÍTULO XII

RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN POR NO RESPONDER O POR LAS RESOLUCIONES TARDÍAS

1. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN POR NO RESPONDER O POR LAS RESOLUCIONES TARDÍAS	211
2. EL ESTADO RESPONDE PATRIMONIALMENTE POR LA ABSTENCIÓN DE RESOLVER QUE CAUSE UN PERJUICIO, PERO PUEDE REPETIR CONTRA EL FUNCIONARIO CULPABLE ...	212
3. DIFERENCIA ENTRE SILENCIO Y ABSTENCIÓN DE CUMPLIR CON UN DEBER	213
4. PARA QUE EL SILENCIO ADMINISTRATIVO CONSTITUYA INCUMPLIMIENTO DE UN DEBER SE REQUIERE QUE ESTÉ CONSAGRADO EN LA LEY	214
5. EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACIÓN CARECE DE JUSTIFICACIÓN	215
6. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NO ES SANCIÓN	217

CAPÍTULO XIII

TEORÍA DE LA INVALIDEZ DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

1. LA TEORÍA DE LA INVALIDEZ DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO	223
2. SILENCIO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL ACTO INEXISTENTE	225
3. LA TEORÍA DE LA INVALIDEZ DEL SILENCIO NEGATIVO	226
4. TEORÍA DE LA INVALIDEZ DEL SILENCIO POSITIVO	228

	pág.
5. NO SE TRATA DE SOLICITAR LA NULIDAD DE UNA INEXISTENCIA DE UN ACTO ADMINISTRATIVO	230
6. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DEL ACTO PRESUNTO	231

CAPÍTULO XIV

SILENCIO ADMINISTRATIVO Y ACCIÓN DE TUTELA

1. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO Y LA ACCIÓN DE TUTELA	237
2. CUANDO LA ADMINISTRACIÓN GUARDA SILENCIO SOBRE UNA SOLICITUD DE ACCEDER A LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS	