



CARTA DE AUTORIZACIÓN

CÓDIGO

AP-BIB-FO-06

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

1 de 2

Neiva, 23 de septiembre de 2022

Señores

CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA

Ciudad

El (Los) suscrito(s):

Nini Yohana Palomino Rivera con C.C. No. 1.077.866.400.
_____, con C.C. No. _____,
_____, con C.C. No. _____,
_____, con C.C. No. _____,

Autor(es) de la tesis y/o trabajo de grado o _____

Titulado Nini Yohana Palomino Rivera _____

presentado y aprobado en el año 2022 como requisito para optar al título de

Especialista en Derecho Administrativo _____;

Autorizo (amos) al CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN de la Universidad Surcolombiana para que, con fines académicos, muestre al país y el exterior la producción intelectual de la Universidad Surcolombiana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en los sitios web que administra la Universidad, en bases de datos, repositorio digital, catálogos y en otros sitios web, redes y sistemas de información nacionales e internacionales "open access" y en las redes de información con las cuales tenga convenio la Institución.
- Permita la consulta, la reproducción y préstamo a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato Cd-Rom o digital desde internet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer, dentro de los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que, de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.

Vigilada Mineducación



TÍTULO COMPLETO DEL TRABAJO: LA EFICACIA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN EL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO EN LA CIUDAD DE NEIVA.

AUTOR O AUTORES:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
Palomino Rivera	Nini Yohana

DIRECTOR Y CODIRECTOR TESIS:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre

ASESOR (ES):

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre

PARA OPTAR AL TÍTULO DE: Especialista en derecho Administrativo

FACULTAD: Ciencias Jurídicas y Políticas

PROGRAMA O POSGRADO: Especialización en Derecho Administrativo.

CIUDAD: Neiva

AÑO DE PRESENTACIÓN: 2022

NÚMERO DE PÁGINAS: 25

TIPO DE ILUSTRACIONES (Marcar con una X):

Diagramas___ Fotografías___ Grabaciones en discos___ Ilustraciones en general___ Grabados___
Láminas___ Litografías___ Mapas___ Música impresa___ Planos___ Retratos___ Sin ilustraciones___ Tablas
o Cuadros__x



SOFTWARE requerido y/o especializado para la lectura del documento:

MATERIAL ANEXO:

PREMIO O DISTINCIÓN (*En caso de ser LAUREADAS o Meritoria*):

PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:

<u>Español</u>	<u>Inglés</u>	<u>Español</u>	<u>Inglés</u>
1. <u>Silencio positivo</u>	<u>Positive silence</u>	6. <u>Peticionario</u>	<u>Petitioner</u>
2. <u>Acto administrativo</u>	<u>Administrative act</u>	7. _____	_____
3. <u>Debido proceso</u>	<u>Due process</u>	8. _____	_____
4. <u>Ficción legal</u>	<u>Legal fiction</u>	9. _____	_____
5. <u>Resolución</u>	<u>Resolution</u>	10. _____	_____

RESUMEN DEL CONTENIDO: (Máximo 250 palabras)

El siguiente texto ofrece una mirada analítica sobre la aplicabilidad del silencio administrativo positivo y sus efectos jurídicos, frente al estudio de caso de las actuaciones de requerimientos, gestionado por la empresa Ciudad Limpia en la ciudad de Neiva (Huila), disponiendo, en primera instancia, un abordaje conceptual y práctico del silencio administrativo positivo, el cual tiene un carácter de excepcional, argumentado en la norma que lo expresa, que en instancias conceptuales jurídicas debe mantenerse en la denominación de “presunto” y “ficción legal”, donde se plantea la prueba de un acto administrativo resolutorio, que en la práctica no fue emitido, pero que responde favorablemente al peticionario, en la medida que se cumple el debido proceso de la figura del silencio positivo y se efectúa la obtención de la petición que se haya impuesto a la autoridad; lo anterior, termina siendo una garantía de respuesta deductiva de parte de las



DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO

CÓDIGO

AP-BIB-FO-07

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

3 de 3

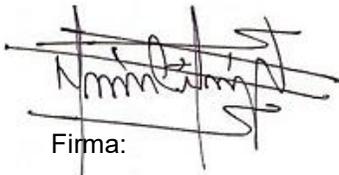
entidades, haciendo la salvedad de que estas pueden ser interpretadas como positivas o negativas dependiendo de los tiempos y de la naturaleza específica de la petición.

ABSTRACT: (Máximo 250 palabras)

The following text offers an analytical look on the applicability of the positive administrative silence and its legal effects, facing the case study of the actions of requirements, managed by the company Ciudad Limpia in the city of Neiva (Huila), providing, in the first instance, a conceptual and practical approach of the positive administrative silence, which has a character of exceptional, argued in the rule that expresses it, which in legal conceptual instances must be kept in the denomination of "presumed" and "legal fiction", where the evidence of a resolutive administrative act is raised, which in practice was not issued, but which responds favorably to the petitioner, to the extent that the due process of the figure of positive silence is fulfilled and the petition that has been imposed to the authority is obtained; The above, ends up being a guarantee of deductive response from the entities, with the proviso that these can be interpreted as positive or negative depending on the time and the specific nature of the request.

APROBACION DE LA TESIS

Nombre Presidente Jurado: MARIO CESAR TEJADA GONZALEZ – Coordinador Esp. Derecho Administrativo



Firma:

LA EFICACIA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN EL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO EN LA CIUDAD DE NEIVA

Nini Yohana Palomino Rivera

Especialista en Derecho Administrativo

Resumen

El siguiente texto ofrece una mirada analítica sobre la aplicabilidad del silencio administrativo positivo y sus efectos jurídicos, frente al estudio de caso de las actuaciones de requerimientos, gestionado por la empresa Ciudad Limpia en la ciudad de Neiva (Huila), disponiendo, en primera instancia, un abordaje conceptual y práctico del silencio administrativo positivo, el cual tiene un carácter de excepcional, argumentado en la norma que lo expresa, que en instancias conceptuales jurídicas debe mantenerse en la denominación de “presunto” y “ficción legal”, donde se plantea la prueba de un acto administrativo resolutorio, que en la práctica no fue emitido, pero que responde favorablemente al peticionario, en la medida que se cumple el debido proceso de la figura del silencio positivo y se efectúa la obtención de la petición que se haya impuesto a la autoridad; lo anterior, termina siendo una garantía de respuesta deductiva de parte de las entidades, haciendo la salvedad de que estas pueden ser interpretadas como positivas o negativas dependiendo de los tiempos y de la naturaleza específica de la petición.

Palabras Clave

Silencio positivo, Acto administrativo, Debido proceso, Ficción legal, Resolución, Peticionario.

Abstract

The following text offers an analytical look on the applicability of the positive administrative silence and its legal effects, facing the case study of the actions of requirements, managed by the company Ciudad Limpia in the city of Neiva (Huila), providing, in the first instance, a conceptual and practical approach of the positive administrative silence, which has a character of exceptional, argued in the rule that expresses it, which in legal conceptual instances must be kept in the denomination of "presumed" and "legal fiction", where the evidence of a resolutive administrative act is raised, which in practice was not issued, but which responds favorably to the petitioner, to the extent that the due process of the figure of positive silence is fulfilled and the petition that has been imposed to the authority is obtained; The above, ends up being a guarantee of deductive response from the entities, with the proviso that these can be interpreted as positive or negative depending on the time and the specific nature of the request.

Key Words

Positive silence, Administrative act, Due process, Legal fiction, Resolution, Petitioner.

INTRODUCCIÓN

El silencio administrativo positivo como garantía de los peticionarios a los que no se les emite resolución alguna por parte de una entidad prestadora del servicio, guardan los principios de los pesos y contrapesos del Estado, se enmarcan en el fin de la legalidad y se caracteriza por promover la celeridad y eficacia de las entidades públicas.

Recurrir a la figura fundamental del derecho de petición como mecanismo que permite acceder de manera respetuosa a la información, implica entender que si no

se obtiene de manera puntual y eficaz la petición, automáticamente y dentro de los tiempos establecidos por la ley, se empieza a regir el silencio administrativo positivo con lo cual se busca subsanar la pasividad, omisión y poca celeridad de la entidad.

Ahora bien, es importante mencionar que el silencio administrativo positivo se rige a partir de lo establecido legalmente en el Código de lo Contencioso Administrativo, en donde esta figura se enmarca en el cumplimiento de unos efectos jurídicos y normativos que ponen en firme el acto, una vez se cumple con todos los requisitos, como lo verán más adelante.

El procedimiento del silencio administrativo positivo como tal es beneficioso para las autoridades o entidades, pues garantizan el bienestar general con el fin de evitar que las empresas prestadoras de servicios no respeten los derechos del público que administran; un fenómeno dado debido a dichas autoridades atienden múltiples solicitudes, y es positivo en la medida que comprendemos que las demandas resolutorias de acto administrativos sobre los derechos de petición sobrepasan la capacidad de los administrativos de las entidades, de esta manera, el silencio administrativo en la práctica acelera el proceso de respuesta y da validación de los derechos fundamentales de los administrados, y también ofrece a los administrativos agilidad de trámites.

En ese orden de ideas, una variante determinante en el proceso administrativo que se trata en dicho silencio positivo, tiene como eje fundamental las temporalidades en emisión, recepción y adjunto de los documentos, pues las debidas respuestas se acogen a términos estrictos, los cuales que debe tener en cuenta la autoridad, como el peticionario, usualmente se enmarcan en los días hábiles que otorga la constitución y la ley, siendo básicamente el punto definitorio que legaliza o no el silencio administrativo positivo, y además hace posible la materialidad del mismo procedimiento, por ende, la delimitación temporal dentro del proceso será clave del éxito y legitimidad del mismo, y por su puesto de la ejecución de la solicitud peticionario.

Ahora, dentro de los fines esenciales del Estado, señalados en el Artículo 2 de la Constitución Política, se tiene el de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, que igualmente se denota en el Artículo 365 en donde se expone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y es deber del Estado asegurar que se dé la prestación a todo el territorio colombiano.

Es decir, que la intervención del Estado frente a los servicios públicos se realiza conforme los artículos 334, 336, 365 y 370 constitucionales, en donde deberá garantizar la calidad, cobertura, la prestación continua e ininterrumpida salvo cuando se presenta situaciones de fuerza mayor, una prestación eficiente, mecanismos que garanticen el acceso al servicio y un régimen proporcional para aquellos sectores de bajo ingresos.

En cuanto a los usuarios de los servicios públicos tienen ciertos derechos, tales como los señalados en la Ley 142 de 1994 en su Artículo 9:

- ❖ Obtener de las empresas la medición de sus consumos reales mediante instrumentos tecnológicos apropiados, dentro de plazos y términos que para los efectos fije la comisión reguladora, con atención a la capacidad técnica y financiera de las empresas o a las categorías de los municipios establecida por la ley.
- ❖ La libre elección del prestador del servicio y del proveedor de los bienes necesarios para su obtención o utilización.
- ❖ Obtener los bienes y servicios ofrecidos en calidad o cantidad superior a las proporcionadas de manera masiva, siempre que ello no perjudique a terceros y que el usuario asuma los costos correspondientes.
- ❖ Solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna, sobre todas las actividades y operaciones directas o indirectas que se realicen para la prestación de los servicios públicos, siempre y cuando no se trate de

información calificada como secreta o reservada por la ley y se cumplan los requisitos y condiciones que señale la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (L. 142/1994, art. 9).

Si el usuario considera que se ha configurado la figura del silencio administrativo positivo debido a que el prestador dio respuesta fuera de términos, es decir después de los 15 días hábiles de acuerdo al Artículo 158 de la Ley 142 de 1994, la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios como ente de control y vigilancia, debe adelantar una actuación administrativa tendiente a ordenar si es procedente que la prestadora reconozca los efectos del silencio administrativo positivo presuntamente configurado en razón a la respuesta tardía de petición o recurso presentado en sede empresa.

En consecuencia, la Superservicio allega auto de apertura y concede la oportunidad para que la prestadora ejerza el derecho de defensa y contradicción conforme al Artículo 34 de la Ley 1437 de 2011.

Con esto presente, en el presente artículo se busca establecer parámetros que permitan determinar la eficacia de la norma en defensa de los derechos de los usuarios, amparados por la Constitución, la Ley 142 de 1994 y la Ley 1437 de 2011, a partir del Artículo 23 constitucional el cual consagra el derecho de petición como mecanismo para acceder a información.

Para esto, el primer capítulo abordará todo lo concerniente al silencio administrativo positivo, desde la conceptualización hasta la reglamentación que le da las leyes colombianas y el amparo constitucional del derecho de petición como mecanismo fundamental que permite a los ciudadanos presentar de manera respetuosa solicitudes a las diferentes entidades públicas. Asimismo, el segundo capítulo intenta mostrar el proceso y evolución del silencio administrativo con el fin de establecer cuáles son los efectos que produce este acto y como estos permiten que se configure legal y legítimamente el silencio administrativo. Finalmente, el tercer capítulo busca analizar los requerimientos que se le hicieron a la empresa “Ciudad

Limpia” del municipio de Neiva durante el año 2019 con el fin de inferir en las causas y posibles consecuencias que impidieron que se le aplicara los principios de celeridad y eficacia a las solicitudes presentadas por los administrados.

1. SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO.

En la perspectiva general, cualquier acto administrativo es la acción práctica y la manera simbólica del poder estatal, que se expresa mediante la decisión oficial administrativa frente a una petición, la cual, contiene efectos o consecuencias jurídicas sobre un particular o un colectivo, teniendo facultad propia a la libre decisión en los actos administrativos. En general, la decisión de cualquier acto, tiene la obligatoriedad de acogerse a la constitución y la ley, manteniéndose fiel al sistema jurídico administrativo, el cual va priorizando los derechos sociales y políticos de los ciudadanos y/o administrados por el Estado.

En ese sentido, plasmar un acto administrativo dentro de la normativa del andamiaje del Estado, específicamente en lo jurídico, mantiene más que un procedimiento, contiene unos límites claros y un control de poder decisivo, que sirven como contenedores de los efectos jurídicos, todo en el marco de la función pública y la protección del Estado social de derecho. De esta manera, muchos procedimientos de los actos administrativos son realizados de forma autónoma y decisiva protegiendo los principios constitucionales y respetando el debido proceso en el sistema jurídico.

Entre otros asuntos, el procedimiento del acto administrativo, está expresado entre las competencias de las autoridades, que se remiten en un marco general mediante la figura de revocatoria directa, permitiendo revocar los actos administrativos emitidos por la misma entidad, y es llamada de esta manera, pues al ser “directa” es la propia entidad, sin necesidad de usar otra figura quien la revoca, caso diferenciado de un del silencio administrativo positivo que cuando se cumple, la

entidad pierde poder decisorio, otra cualidad que hace que este silencio administrativo positivo sea la excepción a la regla.

Ahora bien, si que es verdad que existe otro modelo de autocontrol de un procedimiento de un acto administrativo regular, que se aplica cuando esté agota todas las instancias o recursos, enmarcadas en la función administrativa, y es sólo ahí donde se permite un autocontrol del poder decisorio y de la capacidad de cambiar o invalidar un acto administrativo.

Por otra parte, el control judicial de un acto administrativo y la figura de silencio administrativo, tienen la característica de respetar los poderes y la jerarquía de las normas que delimitan a los actos administrativos. Sin embargo, existe una diferencia en el silencio administrativo, que.

es un fenómeno que la ley contempla con la finalidad de proteger el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, para los casos en los que la Administración no se pronuncie frente a peticiones o recursos interpuestos por los administrados, generando un acto ficto o presunto que según el caso niega o acepta lo solicitado. (Departamento de Administración Pública, 2019).

El silencio administrativo, está presente en miras de proteger los derechos de información a los ciudadanos. Entre tanto, los tipos de silencios administrativos están en el decreto 01 del código de lo Contencioso Administrativo, donde se encuentran los siguientes: el positivo, negativo, procesal y sustancial.

En el caso de silencio administrativo positivo, se debe tener en cuenta los tres requisitos para que se aplique como un acto, el primero, debe probar el hecho de la existencia del derecho de petición, también debe probarse, mediante radicado, que venció la temporalidad de respuesta dentro del proceso peticionario, y tercero, que en efecto, no exista respuesta alguna mediante acto administrativo, es decir, que no se valide un oficio de pronunciamiento de la autoridad.

Según el Consejo de Estado en Sentencia del 25 de abril de 2018, la consejera ponente Stella Jeannette Carvajal, establece los requerimientos mínimos para que se dé la figura del silencio administrativo positivo.

Se deben cumplir tres requisitos: i) que la ley le haya dado a la Administración un plazo dentro del cual debe resolver la petición, recurso etc.; ii) que la ley contemple de manera expresa que el incumplimiento del plazo tiene efectos de silencio positivo; y iii) que la autoridad que estaba en la obligación de resolver, no lo haya hecho dentro del plazo legal. Respecto de este último requisito, se debe entender que dentro del plazo señalado no solo debe emitirse la decisión, sino notificarse en debida forma. (Sentencia 00219/2018).

Ahora bien, el silencio administrativo positivo es dado ante la negligencia o no pronunciamiento de una institución bajo el debido proceso, frente a un derecho de petición a una entidad, estando en espera de una actividad administrativa resolutive, que sobrepasa la temporalidad legalmente establecida.

El silencio administrativo positivo es excepcional, existe en tanto la norma expresa e indica, se acoge a que demuestre el efecto jurídico y el agotamiento de los recursos dispuestos en la constitución y la ley en el proceso del derecho de petición; termina siendo una garantía de recibir respuesta deductiva de parte de las entidades, y estas pueden ser interpretadas como positivas de los intereses peticionados del administrado.

Este procedimiento en lo referente a lo administrativo positivo es respetado por el sistema mismo, y la administración pierde competencia decisiva del caso de la petición o recurso que se esté demandando (cuando se efectúa el procedimiento legal), y por ende, se debe hacer una salvedad y es que las interpretaciones del acto del silencio administrativo positivo varía en términos de respuesta y aplicación del mismo, según el tiempo estipulado del proceso del área solicitada, ya sea del

sector tributario, servicios públicos, solicitud de información mediante derecho de petición, y del área contractual, entre otros.

Así mismo, el silencio administrativo positivo como ya se ha mencionado se aplica cuando se sobrepasa los tiempos de entrega de la solicitud de lo petitionado, ahí es donde ya se entiende como positiva a favor de lo que el ciudadano está solicitando a la autoridad, por ejemplo, en el caso de solicitud de información, se da un plazo de 10 días hábiles para dar respuesta, estipulado en artículo catorce de la ley 1755 de 2015 que regula el derecho fundamental de derecho de petición y sustituye el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, de esta parte inferimos que pasarse los días hábiles asume la presunción del silencio acto administrativo positivo es dada, y se da en este tiempo referenciado.

Por otra parte, el sector de la contratación pública respecto al aplicativo del silencio administrativo positivo, es el mismo que se expresa cuando un contratista solicita cualquier requerimiento a la autoridad o entidad, y ésta no resuelva o responda, se entiende como un presunto acto administrativo favorable en la solicitud requerida, usando el debido proceso del silencio administrativo. Igualmente, en cualquier circunstancia jurídica, y específicamente en lo referente al tema de las peticiones o solicitudes generadas ante la administración, estas se encuentran limitadas a un tiempo, cuando éste se cumple, pero no hay respuesta de la autoridad, básicamente lo que sucede es que entra a operar el silencio administrativo positivo.

En rasgos generales, un acto administrativo positivo se presume que existe y que resuelve a favor de lo solicitado o en cuestiones de recursos (actos expresos), materializado, ese silencio administrativo positivo es interpretado como respuesta ante las peticiones actuaciones o situaciones administrativas legales, también se le da el llamado “acto ficto” o “presunto”, que básicamente es la presunción de existir el acto administrativo, el cual en teoría y práctica no existe, por ende, debe probarse mediante la ejecución del debido proceso del silencio positivo, y el efectuarse en

manera práctica obliga a la autoridad a responder con lo que se peticiona específicamente, si es información, debe otorgarse.

En ese orden de ideas, existe el orden dentro del debido proceso del silencio administrativo positivo, o protocolario del proceso, se da en cuanto se sostiene el hecho de la falta de decisión de la administración, es decir del acto administrativo resolutivo, y que en esta coexistencia de una ficción legal de dicha petición, porque al aplicarse el silencio, este no requiere que se emita el acto pero si se da la legalidad a la acción de estar a favor del peticionario, aunque no decida explícitamente este no puede quedarse sin un orden decisional, por eso debe tenerse en el conducto regular mediante la mencionada figura de “ficción legal”, cuyos actos administrativos debe estar vinculados en el proceso peticionario, que finalmente tienen el propósito de dictaminar un acto administrativo terminal, que de naturalidad de una respuesta como parte del andamiaje del Estado, por lo cual, para que este se haga práctico debe existir un procedimiento específico.

El silencio administrativo positivo, protocolizó la constancia o copia de que trata el artículo 15, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto. (Ley 1437/2011, art. 85).

En ese sentido, cuando el silencio de índole favorable se hace presente, se debe denunciar a la entidad para que el acto proceda, y se hace mediante constancia (declaración juramentada ante la notaría) se argumente la denuncia del incumplimiento ante el no pronunciamiento de la autoridad, por lo menos dentro de la temporalidad estipulada por la ley; entre tanto, dicha declaración juramentada para que sea validada, debe presentarse a la autoridad correspondiente (a la que se peticiona), esta tiene el deber de otorgar al interesado un recibo de la denuncia del peticionario (de la no respuesta), y la autoridad que debió resolver la petición tiene que responder con lo solicitado, en un término de (5) días, que corren hábiles desde su entrega de denuncia juramentada, con el claro requisito previo de que no respondió la solicitud, y se entiende como aceptada o positiva (debe efectuar).

En otras palabras el silencio administrativo positivo debe probarse bajo los requisitos de la presentación del radicado de derecho de petición (al notario, como a la autoridad), y la declaración juramentada, misma que se entrega en la figura de escritura pública, la cual, debe ser aportada a la entidad-autoridad a la que se hizo la solicitud, a fin de quitarle la competencia decisoria a la entidad; dicha la situación demostrará que los requisitos son válidos para que se efectúe legalmente el silencio administrativo positivo, y ante esa acción se procede de conformidad a lo reglamentado, es decir, que la autoridad no debe realizar un acto administrativo, ella debe simplemente aceptar la solicitud del tipo que sea y concederla al peticionario.

Ahora bien, el silencio positivo va más allá de una decisión inexistente, de la ficción legal que se presume que existe (probándolo), y son dados gracias los requisitos operativos anteriormente descritos, en la determinación que hace inicialmente en la presunción de existencia de acto administrativo positivo, también ya debe tener la solución expresa del procedimiento, digamos algo implícitamente entendido, una interpretación, de que falla a favor, como lo es acceder a lo peticionado, siempre teniendo en cuenta que aplica para algunos casos, pues cuando entendemos una petición y/o solicitud que realmente nunca tuvo una respuesta concreta o con pronunciamiento literal de la entidad, puede también tener que ver con un pronunciamiento o acto silencio administrativo negativo, que aunque da utilidad a los vencimientos de plazos para negar una solicitud, tiene otro proceso diferente, tampoco da garantía y pueda también interpretarse dentro de lo jurídico como en análisis de cualquier de un acto administrativo.

Asimismo, es de esperarse que en el contexto analítico jurisprudencial dicho silencio administrativo “positivo” siempre debe considerar que para que sea de esta índole se presenta de manera satisfactoria respecto a las pretensiones o peticiones solicitadas, no lo contrario, y que estas tengan dentro de la disyuntiva referida, o procedimiento administrativo una interpretación aceptada.

Por otro lado, si se considera un acto o presunción del acto administrativo en sí mismo carece de carácter ilegal, o es perjudicial a los intereses públicos, se

dictamina una acción de desestimación que deje sin efecto jurídico el silencio administrativo positivo.

Ahora bien, en última instancia en dado caso que la autoridad no responda, o no quiera cumplir con la solicitud y ya se haya dado en el proceso el silencio positivo, se debe instaurar la figura de acción de cumplimiento.

Una salvedad fundamental es que dentro del cumplimiento final del silencio administrativo positivo, tiene un nivel de obligatoriedad que tienen las instituciones y autoridades con el administrado/peticionario/ciudadano, cuya responsabilidad estatal le ofrece una garantía de conocimiento del real estado del proceso, pues aunque no se dé el acto administrativo terminal y de resolución de un acto administrativo material, la autoridad además de cumplir con el peticionado, debe pronunciarse y revisar el oficio que concreta la aplicación del silencio positivo, una funcionalidad clave.

En ese sentido, la figura misma de este silencio ofrece una solidez jurídica a los involucrados dentro de su proceso mismo, porque otorga cierta autonomía al interesado de la petición y de manera paralela a las autoridades operatividad, lo anterior, bajo el medio de pruebas que sostiene el proceso de esta figura.

Si bien el ámbito legal y constitucional refuerza la legitimidad de los silencios administrativos, la realidad es que existe una vulnerabilidad frente las garantías en del deber ser en el andamiaje del Estado y sus autoridades que apuntan crítica de estos procedimientos, pues el desempeño de los principios estatales se ve impactada en la calidad, e incluso en la eficacia administrativa de la estructura de respuesta y resolución intacta del aparato estatal, del registro mismo que sostiene el Estado, pues el hecho que se tenga que configurar un silencio administrativo así sea positivo no ofrece ninguna garantía absoluta frente a sus derechos a los administrados.

Sin embargo, en el ámbito del silencio administrativo positivo se ve reflejado asertivamente en el condicionamiento real de efectividad en una autoridad a la hora

de responder a las solicitudes peticionadas, porque incurre y hace una aceleración en el proceso administrativo en la medida que permite evitar un procedimiento más de emisión de otro acto administrativo constatativo y de resolución, en ese sentido, el silencio administrativo positivo representa un alivio para una autoridad, en especial cuando hay saturación respecto al número de peticiones solicitadas que ya tengan en acumulación, y esta presunción evita demasiadas resoluciones y ayuda con la descongestión, con solo estar respondiendo favorable a las peticiones, sin necesidad de emitir otro acto administrativo.

2. EFECTOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

En Colombia, como Estado Social de Derecho, se establecen, dentro de su entramado constitucional, una serie de derechos, deberes y principios que se deben regir en todo el territorio nacional. Una de las características esenciales de la norma de normas, es que el Estado, dentro de su ordenamiento, debe priorizar y proteger el principio base y fundamental de la dignidad humana como eje principal de todas las actuaciones.

En este sentido, la prestación de servicios públicos por parte del Estado colombiano debe estar en igualdad de condiciones, debe velar por el bienestar general y estar asociado al mejoramiento de la calidad de vida de las personas; esta actividad puede ser prestada directamente por el Estado o por terceros quienes deben ejercer la función teniendo en cuenta el ordenamiento constitucional. En este orden de ideas, suelen aparecer una serie de inconformidades por parte de la ciudadanía contra quienes prestan estos servicios, en este aspecto, la población suele ampararse bajo un mecanismo de protección ciudadana como lo es el Derecho de Petición:

Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta

resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales. (Const, 1991 art. 23).

Dado lo anterior, las respuestas emitidas por la entidad prestadora del servicio deben darse bajo los tiempos establecidos por la ley, adicionalmente, estas deben estar orientadas a responder los requerimientos estipulados en la petición, de no ser así, y de mostrarse una inactividad por parte del requerido o de no justificar la misma, se estaría vulnerando el derecho fundamental amparado constitucionalmente.

En este orden de ideas, es donde aparece el silencio administrativo, como figura que protege al ciudadano ante el no cumplimiento de los términos de ley para dar respuesta a la petición o ante la negativa de la misma.

En cuanto al silencio administrativo positivo la Ley 1755/2015 es reiterativa en ordenar que cuando se trata de solicitud de información o de documentación en específico, la entidad prestadora del servicio sólo cuenta con diez (10) días hábiles para responder, pasados estos días, en términos legales la entidad ya no podrá negarse a entregar la información y por ende tiene un plazo de tres (3) días hábiles para poder ejecutarlo.

Ahora bien, una de las consecuencias que contrae el silencio administrativo y otro de los términos generales de la petición, en cuanto a la ley de servicios públicos, radica en que, pasadas 72 horas de cumplidos los 15 días hábiles, se entenderá que la entidad o institución prestadora del servicio público actuó de manera favorable en cuanto a la petición realizada por el ciudadano. Asimismo, es importante mencionar, que el silencio administrativo no es una decisión tomada por la entidad, pero al establecerse bien sea por inactividad u omisión de la petición, la ley le instaura a esta figura administrativa la facultad decisoria.

Asimismo, el silencio administrativo positivo también recae en instituciones a las cuales se les solicita información acerca del tema general que manejan, el término que se tiene en cuenta para la respuesta en este tipo de solicitudes es de 30 días

contados a partir de la recepción de la petición, si pasado este tiempo la entidad no responde, se entenderá que la respuesta es favorable al peticionario y por ende deben acceder a entregar la información solicitada.

Por otro lado, para ejemplificar de manera amplia, es necesario mencionar un poco a lo que se refiere el silencio administrativo negativo, pues este establece que la decisión al peticionario es desfavorable, si transcurrido el tiempo (3 meses) la entidad no se pronuncia al respecto. En este caso, se pueden realizar dos cosas, la primera, interponer recurso de reposición o apelación, el cual tendrá un término de respuesta de 2 meses, si pasado este tiempo no hay respuesta alguna, vuelve y se entiende el silencio administrativo negativo, en esta opción, la persona puede acatar la decisión o demandar mediante el mecanismo de acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la solicitud interpuesta.

Lo anterior, también se puede ejecutar si pasados los 15 días de realizada la petición no hay contestación, se puede interponer el recurso de la acción de tutela que ampara constitucionalmente el derecho fundamental a solicitud respetuosa.

Jurídicamente, estas figuras y mecanismos de protección ciudadana se establecen para, en principio, garantizar el bienestar general, pero también para evitar que las empresas prestadoras de servicios adquieran una mala imagen al público en general por omitir u olvidar responder a los requerimientos. Por otro lado, es de mencionar que el silencio administrativo positivo es una figura de carácter excepcional, esto quiere decir que solamente se ejecuta cuando hay una norma determinada que especifica que la entidad a la que se le está presentando la petición es una a las que se le puede aplicar el silencio administrativo positivo, que se ejecuta cuando la entidad presenta inactividad, pasividad u omisión en cuanto a la solicitud.

Teóricamente, el silencio administrativo no busca que se discuta una decisión concreta, sino que se priorice favorablemente la respuesta del peticionario ante la omisión de la solicitud en los tiempos establecidos por la ley. En este sentido, nacen

una serie de efectos para la posterior configuración de esta figura administrativa; el primero de ellos es el acto ficto o presunto:

La decisión ficta o presunta es la que resulta del silencio administrativo en general, del que la jurisprudencia tiene dicho que constituye una ficción legal creada por el legislador por razones que la doctrina ha identificado como el propósito de asegurar la celeridad y eficacia de las actuaciones administrativas, pues obliga a la administración a cumplir los términos previstos so pena de sanción. (Peña, 2016, p. 13).

Para configurar la validez del silencio administrativo, el peticionario debe surtir efectos jurídicos, que se deben llevar a cabo a partir de una serie de protocolos que consoliden la figura como respuesta aceptable ante el ciudadano o quien haga sus efectos.

Cuando hay lugar al silencio administrativo positivo no solo es necesario que se configure dicho silencio, para que este pueda ser invocado por el interesado es necesario que se protocolice, dicha protocolización que se efectúa a través de escritura pública hace las veces de acto administrativo favorable de acuerdo a las pretensiones planteadas en la petición. (González, 2014, p.27).

De esta manera, el peticionario es quien debe consolidar el silencio administrativo positivo, esto mediante escritura pública y ante un notario, juramentando y dejando constancia que la entidad a la cual requirió no se pronunció de ninguna manera ante la solicitud interpuesta. Esta escritura se debe presentar a la entidad, con el fin de quitarle competencia a la administración para que expida una decisión, es decir, esta no puede emitir ninguna resolución al respecto luego de pasado este proceso y por el contrario, la entidad debe operar de manera formidable a favor del solicitante. En este punto, sobresale el principio de eficacia, que como lo establece el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el acto administrativo queda en firme un día después de realizado

todo el proceso de protocolización, de no ser así, los efectos no se ejecutan y el acto puede ser objetable.

Según lo planteado anteriormente, es importante mencionar que si luego de realizado todo el debido proceso, la entidad no entrega la información solicitada, el peticionario puede acudir a instaurar una acción de cumplimiento, amparada constitucionalmente con el fin de que se ejecuten los actos proferidos según lo dictamine la ley.

Otro de los efectos que se relacionan con este tema radica en que la entidad prestadora del servicio, luego de ejecutado el debido proceso y vencido los tiempos, esta pierde competencia, es decir, pone fin al procedimiento, se agota la vía administrativa, por lo cual se debe recurrir a la instancia de la justicia administrativa, con el fin de que esta ejerza control de legalidad y surta los efectos jurídicos correspondientes.

3. EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN.

Como se mencionó párrafos atrás, el Derecho de Petición constituye un mecanismo fundamental que ampara constitucionalmente la facultad que tienen todos los ciudadanos para presentar solicitudes, estas deben desarrollarse en los términos garantistas del Estado Social de Derecho, de manera que permita a la persona pedir, solicitar, reclamar, quejarse o sugerir de manera respetuosa a diferentes instituciones, en este caso, prestadoras de servicios públicos, con el fin de que bajo ciertos principios se dé una respuesta oportuna.

Ahora bien, en este último capítulo se pretende realizar un análisis de los datos arrojados a partir de las solicitudes que se le hicieron a la empresa pública de aseo de la ciudad de Neiva, “Ciudad Limpia”, en el año 2019, con el fin de establecer estadísticamente el cumplimiento de los principios de celeridad y eficacia a la hora de responder las peticiones. Asimismo, se busca inferir en las causas y consecuencias que pudo provocar que la empresa prestadora de servicio no

respondiera en los tiempos establecidos por la ley y se generara el silencio administrativo positivo.

3.1 Requerimientos realizados durante el año 2019 a Ciudad Limpia

En la Figura 1 se evidencia que el total de requerimientos durante el año 2019 fue de 7.953, entre las cuales se encuentran reclamos por tarifa incorrecta, doble facturación, estrato incorrecto; recursos con visitas y sin visitas; quejas por el incumplimiento en el tema de barrido, recolección y recolección puerta a puerta, así como solicitudes de descuento por predio desocupado, entre otras.

Figura 1

Requerimientos realizados durante el año 2019.



Nota: Elaboración propia.

Como se puede observar, el mes de marzo fue el que mayores solicitudes con 1.006, y el de menor junio con 684; siendo el total de solicitudes y reclamos 10.722 con un promedio de 893, exhibiéndose un promedio alto de recursos por contestar cada mes que, en determinados momentos puede desbordar la capacidad de la empresa para contestar.

Así, el papel del silencio administrativo positivo libera el tránsito en el desahogo de respuestas ante los requerimientos de los usuarios de la empresa pública, específicamente en cuanto la expedición de resoluciones, ya que se evita establecer un acto administrativo como tal, en su lugar por medio de la “ficción legal” y el presunto de la existencia del acto administrativo, la empresa cumple las peticiones “a favor”, y solo emite la respectiva escritura pública que a su vez tenga el derecho de petición aparejado, y con la declaración juramentada requerida, lo que mantiene el procedimiento del silencio administrativo positivo.

Ahora bien, teniendo en cuenta el número elevado de los requerimientos que recibe la empresa, una variante determinante por tener en la mira, es ¿cuál es el requerimiento más frecuente o con mayor regularidad en recepción?, y es que, conocer la puntualidad del requerimiento o solicitud, permite agilizar determinados procesos al momento de dar respuesta, mecanizando ciertas actuaciones sin con esto perder la eficacia de quienes se encargan de resolverlas.

No obstante, al existir una cantidad constante estos requerimientos que deben ser contestados, condujo a que el proceso positivo sirviera como “desahogo administrativo”, puesto que pudo efectuarse la acción solicitada, dando a muchos usuarios respuestas sobre acciones concretas, recordando el ejemplo, que bajo la figura del silencio administrativo positivo, fue fácilmente, ya que el proceso mismo de lo contencioso administrativo dio puntapié en la efectividad de solucionar de manera práctica los requerimientos entregados a la empresa por parte de los usuarios.

Finalmente, no está de más recordar que el registro que la empresa tendrá para saber que resolvieron serán las escrituras públicas y las declaraciones juramentadas de los usuarios, y ellos tendrán su debido recibido.

3.2 Respuesta a los requerimientos establecidos en el año 2019 a Ciudad Limpia.

En la Figura 2 se muestra las respuestas que le dieron mes a mes a los requerimientos establecidos durante el año 2019; como se puede observar, las resoluciones que logró resolver la entidad por mes están por debajo de las que se solicitaron, pues a modo de ejemplo, en el mes de enero del año en mención se hicieron 708 peticiones, de las cuales solo se le logró dar respuesta a 255, en donde 55 correspondían al mes de diciembre del año 2018. Esto muestra que la gran cantidad de requerimientos que llegan en el mes no se pueden responder en el tiempo establecido, por lo que los funcionarios deben disponer del tiempo de los meses entrantes para cumplir las solicitudes, aunque no en su totalidad.

Figura 2

Respuestas a requerimientos realizados durante el año 2019.



Nota: Elaboración Propia.

Existe una desproporción entre las solicitudes y resoluciones que emite la entidad y que ponen en vilo las garantías constitucionales de los peticionarios. Pues de los 10.722 requerimientos solo se contestó en el año un 39.35%, una cifra muy por debajo de la media promedio que recibe la entidad mensualmente. Una de las solicitudes con más demanda es la de “Descuentos por predio desocupado”, la cual

suma anualmente un total de 7.709 requerimientos, lo que corresponde al 71.89% del total de solicitudes anuales.

Lo anterior puede entenderse a partir del análisis del silencio administrativo como una garantía para el peticionario, al resolverse la solicitud en 15 días; por el contrario, para la empresa, puede significar un problema en cuanto a que los tiempos establecidos por la ley no son suficientes para verificar que la documentación requerida en la solicitud esté al día, en ese sentido, se presume, que la consolidación del silencio administrativo de muchos derechos de petición se realizan sin la verificación y documentación completa.

Entre tanto, se puede argumentar que la pasividad, omisión o poca celeridad en la emisión de resoluciones por parte de la entidad puede deberse también a los tiempos establecidos en la ley en cuanto a lo exigido como mínimo para dar respuesta a los derechos de petición, ya que en el caso de la Ley de servicios públicos en cuanto a solicitudes establece que son 15 días hábiles para dar respuesta, lo cual es un tiempo muy corto si se tiene en cuenta que a la empresa, objeto de estudio, llegan en promedio 893 solicitudes mensuales, sin tener en cuenta otros PQR y los requerimientos atrasados de los meses anteriores, por lo que es insostenible para la misma dar respuesta a la totalidad.

Aquí es importante mencionar dos cosas: primero, el silencio administrativo positivo opera en este caso como garante de la pasividad de la empresa en cuanto a las respuestas, esto por el lado de los peticionarios suele ser benéfico en cuanto a la celeridad que la ley les garantiza con el acto administrativo, por el contrario, y como segundo punto, la empresa puede tener afectaciones directas, ya que al no alcanzar a contestar las solicitudes que se hacen específicamente en materia de descuentos económicos, la entidad puede acarrear costos adicionales, ya que, al vencerse el tiempo y al configurarse el silencio administrativo, esta pierde competencia y luego de cumplida la protocolización, debe acceder a lo solicitado sin facultad de emitir ningún acto resolutorio.

CONCLUSIONES

A grandes rasgos el silencio administrativo positivo, como parte de lo contencioso administrativo, mantiene un debido proceso en el andamiaje del Estado que concreta una definición conceptual y práctica de las decisiones de las autoridades o instituciones en el país y, además, protegen los derechos de los administrados/ciudadanos/peticionarios en el marco del derecho fundamental del derecho de petición; así, una de las ventajas que ha tenido la aplicación del silencio administrativo positivo son las garantías de respuestas a las solicitudes que regularmente se presentan a las entidades, representando una figura que acelera o flexibiliza los procesos de recepción y resolución de las solicitudes, evitando la emisión de tantos actos administrativos resolutivos, cuando la congestión de requerimientos o peticiones, las cuales, entorpece las acciones concretas de las autoridades.

Asimismo, se debe resaltar que uno de los ítems fundamentales que existen dentro del debido proceso del silencio administrativo es el relacionado con las temporalidades de recepción de documentos, y debidas respuestas dentro de los días hábiles que otorga la constitución y la ley; estos son determinantes en el proceso, porque son el punto concreto que permite que se dé o no el silencio administrativo positivo, su importancia es tal que delimita la ejecución del mismo.

Así, una de las cosas por resaltar es que los tiempos definidos tienen que ver con el tema probatorio del acto administrativo, con el radicado del derecho de petición y aunque en general el estándar de tiempo de la autoridad para responder es un término de (10) días, este varía según el área y finalidad de la petición, ejemplo, si es de contratación pública (15) días, entre otros.

Entre tanto, una herramienta determinante para hacer posible el procedimiento legal del silencio administrativo positivo, es la figura de la declaración juramentada, el derecho de petición (y su radicado) y la escritura pública, pues el manejo y legalidad

de estos documentos, garantizan que el usuario de esta empresa y cualquier ciudadano, reciban concretamente lo que solicitan y a su vez agilizan las respuestas que deben emitir las autoridades sin tanto papeleo, dejando implícitamente un registro de recepción en la autoridad.

Se concluye, además, que en cuanto al caso en concreto de la empresa de aseo “Ciudad Limpia”, el Silencio administrativo ha sido el garante del 60.6% de las solicitudes que no tuvieron celeridad en la empresa debido al número promedio tan grande que llegaba mes a mes. Esto produce en un principio de eficacia que se le atribuye al andamiaje legal y constitucional del Estado Colombiano, que permite que las empresas, en el caso concreto, mantengan su imagen ante la ciudadanía, prevaleciendo el bienestar y, por ende, la garantía a la debida solicitud en tiempos cortos.

Otro punto importante que se debe concluir, radica en que los tiempos establecidos legalmente para dar respuesta a una petición son cortos desde el punto de vista de la cantidad de solicitudes que llegan al mes a la empresa. En principio, se puede decir que este beneficia al solicitante, pero también hay que mencionar que, en cuanto a las peticiones que incluyen descuentos por predios desocupados, por no barridos o por no recolección, etc., implican para la empresa costos adicionales que deben subsanar y que debido a la configuración del silencio administrativos pasadas las 72 horas de cumplidos los 15 días hábiles, esta queda sin competencia para revisar o proferir acto administrativo, por lo cual debe acceder al cumplimiento de la petición.

Es de resaltar que el hecho de que se tuvieran que responder solicitudes atrasadas del mes anterior implicaba que la empresa pusiera en vilo la celeridad y la eficacia a la hora de contestar las solicitudes propias del mes, llevando así a una acumulación mayor y a un vencimiento de términos en materia de tiempos según lo establecido por la ley.

Por último, no se debe hacer a un lado la constante capacitación de los servidores de la institución en cuanto al derecho administrativo y el debido proceso, estimulando la actuación de los servidores, quienes deben mantener una constante relación con el derecho administrativo del cual hacen uso reiteradamente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cadena, J. (2017). El silencio administrativo positivo en los servicios públicos domiciliarios. Universidad Santo Tomas, 1-26.
<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/4319/Cardenasjavier2017.pdf?sequence=1&isAllowed>
- Congreso de la República de Colombia. (11 de julio de 1994). Ley 142.
- Congreso de la República de Colombia. (18 de enero de 2011). Ley 1437.
- Congreso de la República de Colombia. (30 de junio de 2015). Ley 1755
- Consejo de Estado. (25 de abril de 2018). Sentencia 00219/2018. [CP. Stella Jeannette Carvajal Basto].
- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). 43ra Ed. Legis.
- Departamento de Administración Pública. (29 de enero de 2019). Concepto 22281 de 2019. Radicado 20196000022281.
<https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=138050>
- González, N. (2014). Protocolización del silencio administrativo positivo. Universidad Santo Tomas, Villavicencio, 1-41.
<https://repository.usta.edu.co/jspui/bitstream/11634/12762/1/2014nidiagonz%C3%A1lez.pdf>
- Peña, P. (2016). El silencio administrativo positivo en la contratación pública: un estudio sobre los aspectos materiales para su validez y eficacia. *Universidad Católica de Colombia*. 1-25.

<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/4401/4/Trabajo%20de%20Grado-Articulo%20Estudio%20Caso.pdf>

Valencia, L. (2020). Análisis del silencio administrativo positivo y sus consecuencias en el procedimiento sancionatorio. [Trabajo de Especialización, Universidad Santiago de Cali].

Yañez, J. y Alarcón, M. (2016). Efectos jurídicos del silencio administrativo en los servicios públicos domiciliarios (ley 142 de 1994). *Revista Hipótesis Libre*, 16.