

UNIVERSIDAD "MAYOR DE SAN ANDRÉS"
DIPLOMADO EN TRIBUTACIÓN
CARRERA DE AUDITORIA

"EL SILENCIO ADMINISTRATIVO Y SUS EFECTOS"

ELIZABETH VERA VELASQUEZ
VERSION I, PARALELO I
LA PAZ, JULIO 27 DE 2005

INTRODUCCIÓN.-

Los procedimientos administrativos son los actos que regulan las relaciones entre los ciudadanos y la Administración Pública con sus actuaciones garantizando el principio de igualdad de todos los ciudadanos ante éste ente.

El Gobierno Central está conformado por Administración General del Estado. Todas las personas naturales y jurídicas tienen capacidad para actuar ante la administración, en los casos que pretendan defender sus derechos e intereses y bajo un procedimiento que les permita actuar con la asistencia o no de un abogado.

Todas las personas naturales o jurídicas están en pleno derecho de conocer en cualquier momento el estado de su trámite y obtener copias de lo actuado; así como todos los afectados están obligados a facilitar toda a información que la Administración les solicite.

Una vez que haya transcurrido el tiempo estipulado de rigor la administración está obligada a resolver todos los casos que ante ella se hayan presentado

Uno de los principales obstáculos que tienen los ciudadanos para acceder a la justicia es la lentitud en conseguir las decisiones administrativas. Esto causa desconfianza en los ciudadanos que buscan una pronta solución a sus conflictos.

La Administración Pública tiene la obligación de resolver todos y cada uno de los procesos iniciados por los interesados. La falta de una resolución se hablaría de un silencio administrativo o en su defecto de mora administrativa.

Según datos del Banco Mundial, el Poder Judicial se demora en un proceso laboral unos 1647 días y en un proceso civil unos 2048 días. Esta

demora trae como consecuencia que la evidencia muchas veces desaparezca y que se incrementen los índices de mora judicial en el país. Asimismo, crea incertidumbre en los inversionistas y la población en general.

Así, varios expertos plantean hacer una operación de descongestionamiento judicial de más de tres millones de causas a través de la implementación de mecanismos como los de caducidad, perención, prescripción de los casos vistos en los juzgados, entre otros. Una vez descongestionada la carga procesal se podrá exigir a los jueces el cumplimiento de los plazos procesales establecidos en las leyes.

“EL SILENCIO ADMINISTRATIVO Y SUS EFECTOS”

1. FUNDAMENTACIÓN DEL PROBLEMA.-

Cuando la Administración no resuelve los procedimientos promovidos por los ciudadanos, su falta de resolución o lo que comúnmente se denomina “silencio administrativo”, se considera como una resolución positiva o a favor del ciudadano. Lo cual no sería favorable al ciudadano si es que éste haya solicitado una licencia para el funcionamiento de un bar o cualquier otro negocio, en todo caso esto sería un silencio negativo

En cambio si los procedimientos tienen carácter sancionatorio, si la administración no resuelve dentro del plazo esto puede producir la prescripción de estos actos y por tanto el archivo de las actuaciones

Para todo trámite administrativo, los plazos se fijan en días para la evacuación de una resolución y estos empiezan a ser contados a partir del día siguiente de su notificación, pero a petición se puede ampliar plazos.

En la tramitación de un proceso administrativo se puede distinguir las siguientes fases:

- Iniciación del proceso administrativo, que puede ser de oficio o a solicitud de persona interesada.
- Tramitación del proceso, impulsado por la Administración (oficio) ó por cualquier ciudadano.
- Instrucción del proceso, vale decir comprobar los datos que servirán para dictar una resolución, también se puede decir que existe un término de prueba.
- Trámite o no de audiencia, esto se hará de acuerdo a partes.

- Fallo del proceso, la Administración deberá dictar una resolución acorde a todo lo presentado durante este trámite.

El silencio administrativo es una ficción porque parte de un hecho cierto; el incumplimiento de la Administración a esta obligación que ésta ha asumido, su deber primordial es el de resolver cualquier solicitud o reclamo de un ciudadano. Lo que ocurre es que se finge que la resolución ha sido dictada (en sentido estimatorio o desestimatorio de la pretensión, según el caso), que la Administración ha cumplido su obligación de resolver y que el procedimiento ha concluido a favor del ciudadano.

El principal problema que enfrentamos es la falta de celeridad en la administración de justicia, y al hablar de esto no solamente se habla de casos en los tribunales sino en todo el ente estatal, ¿Cómo se podría acelerar los trámites para evitar la mora administrativa? y ¿Cómo evitamos el silencio administrativo?.

2. OBJETIVOS.-

2.1. Objetivo General.-

Todos los bolivianos ansiamos que nuestro país cuente con personas idóneas que nos permitan acelerar todos nuestros trámites, sea en el ámbito administrativo, como en el judicial; tratar que todo el aparato estatal funcione como un reloj sin retraso, es un ideal, posible?, tal vez poniendo un granito de arena cada uno de los habitantes de nuestro territorio, sin exigir ni pedir solo; con el hecho de que sea voluntario, puede que en tiempo podamos no tener mora ni silencio en los trámites administrativos y judiciales. La Ley 2341, trata de dar un marco legal a las acciones de funcionarios públicos, esto ayudará a que se nos dé un trato justo en nuestras peticiones ante la administración.

2.2. Objetivos Específicos.-

- Desburocratizar los trámites administrativos y judiciales
- Dar a conocer al ciudadano todos los pasos que debe seguir para uno y otro trámite.
- Poner funcionarios profesionales que orienten a los ciudadanos.
- Para los trámites relativamente fáciles, acortar los plazos.
- Que los funcionarios públicos cumplan los términos.

3. MARCO TEORICO:

El objeto de la presente está enfocado al silencio administrativo positivo o negativo, de la cual la falta de respuesta de la administración dará lugar a considerar que la solicitud interpuesta ha sido aceptada, En ese caso, la justificación del silencio no deriva del carácter revisor del contencioso-administrativo, sino que se afirma, vale decir responde a la necesidad del interesado..

El fundamento del silencio administrativo para García Trevijano Garnica es "... permitir a los interesados el acceder a la instancia siguiente y, finalmente a la vía jurisdiccional .. el fundamento del silencio negativo hay que buscarlo en el carácter revisor de Jurisdicción Contencioso-Administrativa es decir, en la exigencia de un acto previo para poder acceder a los tribunales..." (El silencio Administrativo en la nueva Ley de Régimen Jurídico de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo Común Editorial Civitas. Madrid 1996, pag. 22)

Por su parte la Dra. Blanca Gomez de la Torre, define al silencio administrativo como una técnica ideada para dar solución a la situación de desprotección o indefensión en que puede hallarse un administrado cuando el órgano administrativo no resuelve expresamente la petición o pretensión por él deducida. En efecto, la carga que pesa sobre la Administración Pública de dictar resolución o de emitir el pertinente acto administrativo, resultaría ineficaz si no se arbitraran los medios idóneos para exigir su cumplimiento.

Lamentablemente en Bolivia, la Administración Pública no cumple con los roles que se le ha encomendado, si bien es cierto a la fecha varias reparticiones estatales se han institucionalizado, estas no siempre tienen claridad y celeridad en sus actos, ya que aún ahora prima las recomendaciones, muchas veces ocupan cargos personas que no tienen formación académica, esto deja a personas capacitadas sin poder ejercer y brindar un trato acorde a las solicitudes del ciudadano común.

En fecha 23-IV-2002, se ha promulgado el Procedimiento Administrativo, mismo que trata de dar orden en la función pública, dentro del mismo que fijan términos para la evacuación de resolución.

Muchas solicitudes, desde aclaraciones de dudas para el cumplimiento de la Ley, no son debidamente interpretadas por funcionarios de la Administración, razón por la cual muchos ciudadanos se quedan con la duda o simplemente la manejan a su entender.

El silencio Administrativo en territorio nacional, se interpreta como un modo de recurrir a la justicia ordinaria, razón por la cual los tribunales se encuentran atestados de solicitudes y a la fecha la evacuación de sentencias tiene un retraso de 2 años, esto ya se constituye en mora administrativa

En ocasiones, por una presunción legal, ante la ausencia de una voluntad administrativa expresa, la ley sustituye por sí misma esa voluntad inexistente presumiendo que, a ciertos efectos, dicha voluntad se ha producido con un contenido: bien negativo o desestimatorio, bien positivo o afirmativo. Marienhoff dice: "el silencio en cuestión podría, entonces ser interpretado por la norma como un asentimiento o como una negación imputable a la administración pública".

El instituto del silencio tiene su raíz constitucional pues, al referirse a la sanción y promulgación de las leyes se expresa en el artículo 78 se promulgan por el presidente del congreso las leyes no vetadas o no promulgadas por el Presidente de la República en el término de diez días, desde su recepción. En el derecho común, por el contrario, se sienta el principio general de que el silencio no es considerado como una manifestación de voluntad.

La administración pública tiene el deber de pronunciarse expresamente sobre la petición del administrado ya que éste tiene el derecho a obtener una decisión fundada,

cualquiera sea su forma de iniciación; por así disponerlo el principio del debido proceso adjetivo pero, a los efectos de no tener que demorar el pedido del reconocimiento de su derecho por la inercia administrativa, por más de 6 meses, la norma lo faculta para considerar denegada la misma, pudiendo deducir el recurso administrativo que corresponda.

Además, la administración pública no puede dejar de dictar el acto administrativo aduciendo falta, oscuridad o insuficiencia de las normas aplicables, tal como prevé el artículo 17 y 52 de la Ley de Procedimiento Administrativo. O también puede considerarse como una decisión positiva, que es establecida en los diferentes reglamentos de las entidades públicas comprendidas en el artículo 2 y artículo 67 parágrafo II de la citada ley. En síntesis de entrada hay dos modalidades de silencio administrativo:

A. El silencio negativo

Ramón Fernández, dice: "la atribución de un valor negativo o desestimatorio al silencio o inactividad formal de la administración tiene un origen y una funcionalidad muy concretos, estrechamente ligados a la singular configuración técnica del recurso contencioso administrativo como un proceso impugnatorio de actos previos, cuya legalidad es objeto de revisión a posteriori" Opera, cuando formulado una petición ante la Administración, si ésta no notifica su resolución al interesado en un plazo máximo establecido de 6 meses, puede el administrado considerar desestimada la pretensión, pudiendo deducir frente a la presunta denegación el correspondiente recurso, administrativo o jurisdiccional; porque constituye un derecho subjetivo para el administrado la obtención de un pronunciamiento, con independencia de su contenido; de donde resulta que frente a la inactividad administrativa se provoca una simple ficción de efectos estrictamente procesales limitados a abrir la vía del recurso salvo norma legal o reglamentaria expresa que otorgue otro significado distinto.

B. El silencio positivo

Se considera como un verdadero acto equivalente a una autorización o aprobación expresas. García de Enterría dice: La regulación no produjo apenas dificultades en el plano interpretativo. Constituye un auténtico acto administrativo presunto, una vez vencido el plazo en cada caso establecido por la norma reglamentaria del procedimiento administrativo".

El servidor público que en el plazo determinado no haya dictado el acto administrativo de manera expresa se halla sometido al régimen de responsabilidades por la función pública prevista en la Ley 1178, al DS N- 23318-A y otras normas reglamentarias.

El problema se plantea cuando la administración no cumple con su deber y omite emitir decisión sobre lo pretendido por el ciudadano o particulares o sobre los recursos por él interpuestos frente a actos que considera le son perjudiciales; a consecuencia de la inactividad, cuya espera indeterminada en una sociedad moderna y dinámica en la que el tiempo vale dinero y en ocasiones mucho dinero es obligado un silencio administrativo, garantizando la seguridad jurídica y los intereses generales. Además el administrado no puede estar a merced de los servidores públicos de turno, sin garantía del derecho a la petición prevista en el artículo 7 inciso h) de la Constitución Política del Estado.

4. MARCO CONCEPTUAL.-

Procedimiento Administrativo.-

Es el que regula las relaciones entre los ciudadanos y la Administración Pública en sus actuaciones y garantiza el principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la Administración.

Administración Pública.-

La administración general del Estado es el aparato puesto en servicio de la protección y el cumplimiento de los intereses públicos cuya definición es atribuida por la legislación

de poderes estatales que constituyen el complejo aparato puesta en las cabezas de los organismos; así prevé la constitución Política del Estado, la ley No. 2446 y el DS. No. 26973, esta ley comprende según la ley de Organización del Poder Ejecutivo en su Art. 2 por la presidencia de la Republica, Ministerios de Estado, Instituciones Publicas Estatales, Empresas Publicas y los sistemas de regulación y supervisión que son el conjunto de órganos, entes estatales estructurados orgánicamente para desempeñar con carácter predominante la función administrativa.

Capacidad de obrar ante la administración.-

Tienen capacidad de obrar, (es decir, pueden actuar) ante la Administración, además de las personas que tienen capacidad civil, los menores de edad en los casos en los que pretendan defender sus derechos o intereses y el procedimiento administrativo correspondiente les permita actuar sin la asistencia de las personas que ejercen sobre ellos patria potestad, curatela y tutela.

Los incapacitados no pueden actuar ante la Administración si su incapacidad afecta al ejercicio de los derechos o intereses que pretenden hacer valer ante la misma.

Interesados en el procedimiento administrativo.-

Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

- Los que lo inician como titulares de derechos o intereses ya sean individuales o colectivos.
- Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tienen derechos que puedan verse afectados por la decisión que se adopte en el procedimiento administrativo.
- Las asociaciones y organizaciones que representen intereses económicos y sociales.
- Los herederos del interesado en el procedimiento administrativo.

Derechos que tienen los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.-

En su relación con la Administración Pública, las personas tienen los siguientes derechos:

- a) A formular peticiones ante la Administración Pública, individual o colectivamente;
- b) A iniciar el procedimiento como titular de derechos subjetivos e intereses legítimos;
- c) A participar en un procedimiento ya iniciado cuando afecte sus derechos subjetivos e intereses legítimos;
- d) A conocer el estado del procedimiento en que sea parte;
- e) A formular alegaciones y presentar pruebas;
- f) A no presentar documentos que estuviesen en poder de la entidad pública actuante;
- g) A que se rectifiquen los errores que obren en registros o documentos públicos, mediante la aportación de los elementos que correspondan;
- h) A obtener una respuesta fundada y motivada a las peticiones y solicitudes que formulen;
- i) A exigir que las actuaciones se realicen dentro de los términos y plazos del procedimiento;
- j) A obtener certificados y copias de los documentos que estén en poder de la Administración Pública, con las excepciones que se establezcan expresamente por ley o disposiciones reglamentarias especiales;
- k) A acceder a registros y archivos administrativos en la forma establecida por ley;
- l) A ser tratados con dignidad, respeto, igualdad y sin discriminación; y,
- m) A exigir que la autoridad y servidores públicos actúen con responsabilidad en el ejercicio de sus funciones,

Acceso a Archivos y Registros y Obtención de Copias.-

Las personas tienen derecho a acceder a los archivos, registros públicos y a los documentos que obren en poder de la Administración Pública, así como a obtener

certificados o copias legalizadas de tales documentos cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora, en imagen u otras, o el tipo de soporte material en que figuren.

Toda limitación o reserva de la información debe ser específica y estar regulada por disposición legal expresa o determinación de autoridad administrativa con atribución legal establecida al efecto, identificando el nivel de limitación. Se salvan las disposiciones legales que establecen privilegios de confidencialidad o secreto profesional y aquellas de orden judicial que conforme a la ley, determinen medidas sobre el acceso a la información.

A los efectos previstos en el numeral anterior del derecho de acceso y obtención de certificados y copias no podrá ser ejercido sobre los siguientes expedientes:

- a) Los que contengan información relativa a la defensa nacional, a la seguridad del Estado o al ejercicio de facultades constitucionales por parte de los poderes del Estado.
- b) Los sujetos a reserva o los protegidos por los secretos comercial, bancario, industrial, tecnológico y financiero, establecidos en disposiciones legales.

Los ciudadanos están obligados a colaborar con la Administración.-

Los ciudadanos estamos obligados a **facilitar** a la Administración informes, la realización de inspecciones y de aquellos otros actos de investigación sólo en los casos en los que esta obligación esté prevista legalmente.

De la misma forma, los ciudadanos sólo estaremos obligados a **comparecer** en las oficinas públicas cuando esta posibilidad se prevea en alguna ley.

En estos casos, la **citación** debe expresar el lugar, la fecha, la hora, el objeto de la comparecencia y las consecuencias que pueden derivarse si no acudimos.

La obligación de resolver de la Administración.-

La Administración está obligada a dictar una **resolución expresa** en todos los procedimientos administrativos, independientemente de que éstos se inicien a instancias de los interesados o de la propia Administración.

La Administración tiene la obligación de **informar** sobre el tiempo máximo en el que está obligada a resolver y de los efectos que puede producir la falta de resolución, esto es, el silencio administrativo.

El **plazo** que tiene la Administración para resolver puede **suspenderse** en los siguientes casos:

- Cuando requiere al interesado para que **subsane** deficiencias en su solicitud o aporte documentos a la misma.
- Cuando es necesario **unir** al expediente administrativo informes o deban practicarse pruebas o análisis.
- Cuando se inicien **negociaciones** para elaborar un pacto o convenio que ponga fin al procedimiento.

También puede acordarse una **ampliación** del plazo para resolver, en cuyo caso tendrá carácter extraordinario y su duración no podrá sobrepasar el tiempo establecido para la tramitación de todo el expediente.

Cuando la Administración no resuelve los procedimientos (El silencio administrativo).-

En estos casos deben distinguirse dos **supuestos**:

a) Los **procedimientos** que han sido **iniciados** por los **interesados**

Cuando la Administración no resuelve los procedimientos promovidos por los ciudadanos, su falta de resolución o lo que comúnmente se denomina "silencio administrativo", se considera como una resolución positiva o a favor del ciudadano (actos presuntos). Así, nuestra solicitud se entenderá estimada por **silencio positivo**.

Sin embargo, el silencio administrativo **no** se entenderá **estimatorio** cuando el interesado ejercite su derecho de petición (por ejemplo, la solicitud de licencias), en aquellos casos en los que la estimación conceda al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio o servicio público (por ejemplo, la concesión de un bar en un polideportivo), ni tampoco en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones.

En estos supuestos, y en otros dispuestos expresamente en las leyes, el **silencio administrativo** será **negativo** y sus efectos **desestimatorios**.

Así, la **estimación** por silencio administrativo se considera como un acto administrativo que pone **fin** al **procedimiento administrativo**, mientras que la desestimación por silencio permite al interesado interponer los recursos administrativos o contencioso-administrativos que en su caso correspondan.

b) Los procedimientos instados por la propia Administración o de oficio

Aunque el procedimiento se haya iniciado 'de oficio', esto es, a iniciativa de la propia Administración, ésta tiene la obligación de resolverlo, por lo que, en estos casos, el **silencio administrativo**, produce los siguientes **efectos**:

- Si el procedimiento administrativo puede concluir con una resolución que reconozca o constituya derechos a nuestro favor, el silencio es **desestimatorio**.
- Si los procedimientos tienen carácter sancionador o de ellos se pueden derivar efectos desfavorables para los interesados y la Administración no resuelve dentro del plazo, el silencio administrativo producirá la **caducidad** del acto administrativo y por tanto el **archivo** de las **actuaciones**.

Obligación de Resolver y silencio Administrativo.-

I. La Administración Pública está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación.

II. El plazo máximo para dictar la resolución expresa será de seis (6) meses desde la iniciación del procedimiento, salvo plazo distinto establecido conforme a reglamentación especial para cada sistema de organización administrativa aplicable a los órganos de la Administración Pública comprendidos en el Artículo 2º de la presente Ley.

III. Transcurrido el plazo previsto sin que la Administración Pública hubiera dictado la resolución expresa, la persona podrá considerar desestimada su solicitud, por silencio administrativo negativo, pudiendo deducir el recurso administrativo que corresponda o, en su caso jurisdiccional.

IV. La autoridad o servidor público que en el plazo determinado para el efecto, no dictare resolución expresa que resuelva los procedimientos regulados por la presente Ley, podrá ser objeto de la aplicación del régimen de responsabilidad por la función pública, conforme a lo previsto en la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales y disposiciones reglamentarias.

V. El silencio de la administración será considerado como una decisión positiva, exclusivamente en aquellos trámites expresamente previstos en disposiciones reglamentarias especiales, debiendo el interesado actuar conforme se establezca en estas disposiciones.

Los plazos en el procedimiento administrativo.-

En las actuaciones que se desarrollen ante las administraciones públicas, los **plazos** se computan de la siguiente forma:

- Cuando los plazos se establecen en **días**, salvo que expresamente se disponga lo contrario, se entiende que éstos son **hábiles**, por lo que en su cómputo se excluyen los domingos y los festivos.
- Cuando los plazos se fijan en **meses** o años, éstos se cuentan a partir del día siguiente a aquel en que se produzca la notificación o de aquel en el que se pueda considerar la solicitud estimada o desestimada por silencio administrativo. Si el mes de vencimiento no tuviera los mismos días que el mes en el que comienza el cómputo, se entiende que el plazo vence el último día del mes. (Por ejemplo, si el plazo concedido es de un mes y comienza a computarse el 30 de Enero, el vencimiento se producirá el día 28 de Febrero)
- Los plazos comienzan a contarse a partir del **día siguiente** a aquel en que se reciba la notificación o desde aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo.
- Si el último día del plazo es inhábil, el plazo se entiende prorrogado hasta el **primer día hábil**.
- Cuando un día es hábil en el municipio o comunidad en la que residimos e inhábil en la sede del órgano administrativo que está instruyendo el procedimiento administrativo o viceversa, debe considerarse día **inhábil**.

Ampliación de los plazos.-

Los términos y plazos para la tramitación de los procedimientos administrativos se entienden como máximos y son obligatorios para las autoridades administrativas, servidores públicos y los interesados.

Los términos y plazos comenzarán a correr a partir del día siguiente hábil a aquél en que tenga lugar la notificación o publicación del acto y concluyen al final de la última hora del día de su vencimiento.

Las actuaciones administrativas que deban ser realizadas por personas que tengan su domicilio en un Municipio distinto al de la sede de la entidad pública que corresponda, tendrán un plazo adicional de cinco (5) días, a partir del día de cumplimiento del plazo.

Actos administrativos.-

Se considera acto administrativo, toda declaración, disposición o decisión de la Administración Pública, de alcance general o particular, emitida en ejercicio de la potestad administrativa, normada o discrecional, cumpliendo con los requisitos y formalidades establecidos en la presente Ley, que produce efectos jurídicos sobre el administrado. Es obligatorio, exigible, ejecutable y se presume legítimo.

Elementos esenciales del Acto Administrativo.-

Son elementos esenciales del acto administrativo los siguientes:

- a) Competencia: Ser dictado por autoridad competente;
- b) Causa: Deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable;
- c) Objeto: El objeto debe ser cierto, lícito y materialmente posible.;
- d) Procedimiento: Antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos, y los que resulten aplicables del ordenamiento jurídico;
- e) Fundamento: Deberá ser fundamentado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b) del presente artículo; y,
- f) Finalidad: Deberá cumplirse con los fines previstos en el ordenamiento jurídico.

Actos Motivados.-

Los actos administrativos serán motivados con referencia a hechos y fundamentos de derecho cuando:

- a) Resuelvan recursos administrativos;
- b) Dispongan la suspensión de un acto, cualquiera que sea el motivo de éste;
- c) Se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos o de control; y,
- d) Deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.

Momento en que se producen efectos los actos administrativos

En principio, los actos de las Administraciones Públicas son válidos y producen **efectos** desde el momento en que se **dictan**, salvo que se disponga otra cosa por ley. Sin embargo, esta **validez** y **eficacia** puede hacerse depender de su **notificación** o publicación.

En excepciones, los actos administrativos pueden tener eficacia **retroactiva**, esto es, puede acordarse que produzcan efectos en una fecha anterior a la que son dictados, cuando, por ejemplo, se dictan en sustitución de actos anulados o cuando producen efectos favorables para el interesado.

La notificación de los actos administrativos

La Administración debe notificar a los interesados todos aquellos actos administrativos y resoluciones que afecten a sus derechos e intereses y así está obligada a cursar las **notificaciones** en el plazo de **5 días** contados desde la fecha en que se dicta el acto administrativo. La notificación será practicada en el lugar que éstos hayan señalado expresamente como domicilio a este efecto, el mismo que deberá estar dentro de la jurisdicción municipal de la sede de funciones de la entidad pública. Caso contrario, la misma será practicada en la Secretaría General de la entidad pública.

Si el interesado no estuviera presente en su domicilio en el momento de entregarse la notificación, podrá hacerse cargo de ella cualquier persona que se encontrare en él, debiendo hacer constar su identidad y su relación con el interesado. Si se rechazase la notificación, se hará constar ello en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y se tendrá por efectuado el trámite siguiéndose el procedimiento en todo caso.

Si las notificaciones no contienen los elementos anteriores, se entiende que son **defectuosas** y tendrán efectos a partir de la fecha en la que el interesado realice actuaciones que hagan suponer a la Administración que conoce el contenido de la resolución o del acto que ha sido notificado, como puede ser la interposición del recurso procedente contra el acto.

Realización de la notificación.-

La **notificación** se puede realizar por **cualquier medio** que le permita a la Administración acreditar que el interesado la ha recibido, así como de quién la ha recogido, la fecha y el contenido del acto que se notifica. Normalmente el medio empleado es el correo certificado.

Cuando los procedimientos se inician a solicitud del interesado, la notificación se practica en el **lugar** que éste **designa**.

Si la notificación se realiza en nuestro **domicilio** y no estamos en el momento de su entrega, cualquier otra persona de casa podrá recogerla. Si no se encuentra nadie, en el expediente administrativo se hará constar que no pudo ser entregada y el día y la hora en la que se intentó la notificación. Dentro de los tres días siguientes se intentará nuevamente la notificación en un horario diferente al de la primera vez.

También se indicará en el expediente si el interesado **rechaza** la notificación. En estos casos, la Administración considerará que se ha practicado la notificación.

Si los **interesados** en un procedimiento son **desconocidos**, se ignora el lugar en el que deben ser notificados o se ha intentado sin éxito la notificación, ésta se hará a través su

publicación en el tablón de edictos del Ayuntamiento y en el «Boletín Oficial del Estado», de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, dependiendo de qué Administración deba notificar el acto administrativo.

La **publicación** también sustituirá a la **notificación** cuando el acto administrativo vaya destinatario a una pluralidad indeterminada de personas o cuando la Administración considere que la notificación a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación del acto. En estos casos la resolución administrativa será publicada, además de notificada individualmente.

Nulidad y Anulabilidad de los actos administrativos

En ocasiones la Administración comete **errores** al dictar los actos administrativos lo que, dependiendo del alcance de estos errores, puede ocasionar su **nulidad** y por tanto su **falta de validez**, o su **anulabilidad**. Sólo en este último caso, la Administración podrá **convalidar** los actos rectificando sus defectos. La convalidación de los actos producirá efectos desde que se produzca.

La **nulidad** o **anulabilidad** de un acto no implica la de todo el procedimiento, salvo que el acto sea fundamental en la tramitación del mismo.

a) La nulidad

Debe distinguirse entre la nulidad de los **actos** y la de las **disposiciones** administrativas:

- ❖ Los que hubiesen sido dictados por autoridad administrativa sin competencia por razón de la materia o del territorio;
- ❖ Los que carezcan de objeto o el mismo sea ilícito o imposible;
- ❖ Los que hubiesen sido dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido;

- ❖ Los que sean contrarios a la Constitución Política del Estado; y,
Cualquier otro establecido expresamente por ley.

b) La anulabilidad

Son **anulables** todos aquellos actos de la Administración que **infrinjan** las leyes o el ordenamiento jurídico.

Si los actos administrativos son **defectuosos** formalmente, sólo podrán anularse si el acto no puede alcanzar el fin para el que fue dictado o impide defenderse o formular alegaciones contra los mismos a los interesados.

También serán anulables las actuaciones administrativas que se realicen **fuera** del **plazo** establecido.

El procedimiento administrativo según la Ley 2341.-

En la tramitación del procedimiento administrativo pueden distinguirse las siguientes **fases**:

- ❖ La iniciación del procedimiento administrativo
- ❖ La tramitación del procedimiento
- ❖ La terminación del procedimiento
- ❖ Ejecución

La iniciación del procedimiento administrativo

Los procedimientos administrativos pueden iniciarse:

- **'De oficio'**, esto es, por la propia Administración: Cuando así lo acuerde el órgano competente, ya sea por iniciativa propia, por requerimiento de un organismo superior o por denuncia.

- A **solicitud** de la persona interesada. En estos casos las solicitudes deben contener:
 - Nombre y apellidos del interesado o de su representante así como del lugar que se designa a efectos de notificaciones.
 - Hechos, razones y petición que se formula en la solicitud.
 - El lugar y fecha.
 - Firma del solicitante.
 - Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige.

Pueden formularse como una **única solicitud** las peticiones de más de un interesado que tengan un contenido idéntico o muy similar.

La tramitación del procedimiento

El procedimiento se va impulsando por la Administración (de oficio) en todos sus trámites:

Pruebas.-

Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho. El plazo y la forma de producción de la prueba será la determinada en el numeral III del presente artículo, salvo lo expresamente establecido conforme a reglamentación especial establecida para cada sistema de organización administrativa, aplicable a los órganos de la Administración Pública.

La autoridad administrativa, mediante providencias expresas, determinará el procedimiento para la producción de las pruebas admitidas. El plazo de prueba será de quince (15) días. Este plazo podrá prorrogarse por motivos justificados, por una sola vez y por un plazo adicional de diez (10) días. La autoridad podrá rechazar las pruebas que a su juicio sean manifiestamente improcedentes o innecesarias. Las pruebas serán

valoradas de acuerdo al principio de la sana crítica. Los gastos de aportación y producción de las pruebas correrán por cuenta de los interesados que las soliciten.

Informes.-

Para emitir la resolución final del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean obligatorios por disposiciones legales y los que se juzguen necesarios para dictar la misma, debiendo citarse la norma que lo exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de ellos. Salvo disposición legal en contrario, los informes serán facultativos y no obligarán a la autoridad administrativa a resolver conforme a ellos.

Si el informe debiera ser emitido por una entidad pública distinta de la que tramita el procedimiento y hubiese transcurrido el plazo sin evacuar el mismo, podrá seguirse con las actuaciones y el informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al dictarse la correspondiente resolución.

Alegatos.-

Producida la prueba o vencido el plazo para su producción, la administración decretará la clausura del periodo probatorio y si lo considera necesario por la complejidad de los hechos y las pruebas producidas, otorgará un plazo de cinco (5) días al interesado para que tome vista del expediente y alegue sobre la prueba producida.

Audiencia Publica.-

El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento podrá potestativamente convocar a audiencia pública cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera o afecte a sectores profesionales, económicos o sociales legalmente organizados. La audiencia será obligatoria cuando la reglamentación especial establecida para cada sistema de organización administrativa aplicable a los órganos de la Administración Pública comprendidos en el Artículo 20 de la presente Ley, así lo dispongan. La incomparecencia en este trámite de audiencia pública, no impedirá en ningún caso a los

interesados la interposición de los recursos que sean procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento.

La terminación del procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo puede **terminar**:

- Por **acuerdo** entre las partes: Las Administraciones Públicas pueden celebrar acuerdos siempre y cuando tengan competencia para ello y tales pactos no sean contrarios a las leyes.
- Por la **resolución** que se dicte y que deberá ser:
 - **Motivada** y pronunciarse sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados, así como sobre las derivadas de la tramitación del procedimiento.
 - También se exige que la resolución sea **congruente** con las peticiones que haya formulado el interesado, sin que dicha resolución pueda agravar la situación que dio lugar al inicio del procedimiento (Por ejemplo, no se puede iniciar un procedimiento por una infracción leve y sancionar al interesado por una infracción grave o muy grave).
 - En la misma resolución deben constar los **recursos** que pueden interponerse, el **órgano** ante el que deben tramitarse, y el **plazo** para su presentación.
- Por renuncia al derecho en que se basa la solicitud o **desistimiento**: Los interesados pueden desistir en cualquier momento de su solicitud, siempre que este desistimiento o renuncia de derechos no sea contraria a las leyes.

Si en el procedimiento hay más de un interesado, la renuncia sólo afectará a quien la formule.

Si el objeto del procedimiento administrativo fuese de **interés general**, la Administración puede **limitar** los efectos del desistimiento o la renuncia del interesado y **continuar** con la tramitación del procedimiento.

- Por **caducidad**: Supone un "castigo" a los interesados por paralizar el procedimiento administrativo.

La ejecución

Las Administraciones Públicas no pueden **limitar** los **derechos** de los particulares sin que previamente exista una **resolución** y ésta haya sido **dictada** tras la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo, y **notificada** al interesado.

En principio, los actos de las Administraciones Públicas son directamente **ejecutivos** salvo que se acuerde su suspensión, una disposición establezca lo contrario, o necesiten la aprobación o autorización de un organismo superior.

La resolución dictada en el procedimiento administrativo debe conceder al interesado un **plazo** para que cumpla la sanción que se establezca; es el llamado plazo de **ejecución voluntaria**.

Los recursos administrativos

Recurso de Revocatoria.- El recurso de revocatoria deberá ser interpuesto por el interesado ante la autoridad administrativa que pronunció la resolución impugnada, dentro del plazo de diez (10) días siguientes a su notificación.

Recurso Jerárquico.-. Contra la resolución que resuelva el recurso de revocatoria, el interesado o afectado únicamente podrá interponer el Recurso Jerárquico.

La responsabilidad de la Administración

Los particulares tienen derecho a ser **indemnizados** por la Administración Pública correspondiente, por todos aquellos daños que sufran en su persona (por ejemplo, daños médicos) o en sus bienes o derechos, si tal lesión se produce como consecuencia de la actuación de la Administración.

Si son varias las Administraciones responsables de los daños causados, responderán de los mismos ante el particular afectado de forma **conjunta**.

Debe distinguirse entre la responsabilidad de la Administración como **institución** y la responsabilidad de las **autoridades** y **personal** que prestan servicios para la misma.

Responsabilidad de la Administración

Los procedimientos de responsabilidad patrimonial contra la Administración pueden **iniciarse** 'de oficio' (a iniciativa propia) o por reclamación de los interesados y son resueltos, dependiendo de cada caso, por el Ministro correspondiente, por el Consejo de Ministros o por los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas o de las Entidades que integran la Administración Local.

El derecho a reclamar **prescribe** al año contado desde que se produce el acto que da lugar a la indemnización, o desde que se manifiesten los efectos lesivos del mismo. Si estos daños tienen carácter físico o psíquico, el plazo comienza a computarse desde que se produce la **curación** o desde el momento en el que se determine el **alcance** de las **secuelas**.

La **resolución** que se dicte pone fin a la vía administrativa por lo que contra la misma es posible interponer los recursos de reposición y judicial o contencioso-administrativo. Si no recae resolución expresa, la solicitud de indemnización debe entenderse desestimada por silencio administrativo.

La **indemnización** se calcula según los criterios de valoración de la norma que le sea de aplicación y desde el día de la fecha en la que los daños se producen.

La llamada responsabilidad de derecho privado

Cuando la Administración actúe como un particular en relaciones de derecho privado, es **responsable directo** de los daños y perjuicios que cause el personal que se encuentre a su servicio.

b) Responsabilidad de las autoridades y del personal al servicio de la Administración Pública

Los particulares deben exigir las **responsabilidades** a la Administración de la que dependan los profesionales que causen los **daños**.

Una vez que la Administración haya indemnizado a los perjudicados, puede instruir el procedimiento correspondiente para exigir directamente al personal la **responsabilidad** en la que hubiese incurrido por **culpa** o **negligencia**. Por ejemplo, si tenemos un accidente de tráfico causado por una semáforo estropeado, podremos obtener una indemnización del Ayuntamiento por las lesiones sufridas, y posteriormente, el Ayuntamiento podrá a su vez ir contra el funcionario que se olvidó de reparar el semáforo.

Para exigir esta responsabilidad, la Administración debe valorar, entre otros criterios, los **daños** que se han producido y si hubo o no **intención** de causarlos.

La resolución que declare la responsabilidad del personal al servicio de la Administración, pondrá fin a la vía administrativa y contra la misma podrán interponerse los recursos de reposición y / o contencioso-administrativo.

Por su parte, la **responsabilidad penal** que en su caso sea exigible al personal que presta sus servicios para la Administración así como la **responsabilidad civil** derivada del delito, se tramitarán de conformidad a la legislación correspondiente.

5. CONCLUSIONES:

"El silencio como manifestación de voluntad ha sido siempre tema de especial preocupación para los civilistas." Se cree que esta preocupación se traslada y vincula al derecho administrativo, el cual se encuentra comprometido a dilucidar y explicar el silencio. Es necesario que la ausencia o falta de manifestación generen o contengan consecuencias jurídicas. "el silencio importa manifestación de voluntad cuando la ley o

el convenio le atribuyen ese significado". Es de señalar que la autoridad pública también puede darle determinados alcances y consecuencias. El Dr. José León Barandiaran al comentar el silencio atiende el punto concerniente, cuando indica que él mismo, opuesto a actos o una interrogación, no se considera como manifestación de voluntad, salvo que exista obligación de explicarse. Así pues, por regla en materia de actos jurídicos quien calla no otorga. Además del aforismo citado, el Dr. José León Barandiaran aclara que "no se trata simplemente de que exista o no obligación de explicarse, sino que el asunto mismo acerca del aforismo, el que calla consiente, debe apreciarse según los antecedentes circunstanciales en cada caso determinado"

Con estos alcances podemos configurar dos tipos de silencio en el Derecho Administrativo, el del administrado y la administración los cuales van a ser interpretados de acuerdo a los principios de buena fe, legalidad, verdad material, conducta procedimental, debido procedimiento etc. Hay que tener en cuenta lo que nos dice el Dr. Vidal Ramírez " En primer lugar, es necesario sentar una premisa. El silencio es no manifestar la voluntad, ni expresa ni tácitamente, esto es, no exteriorizarla. Es una abstención en cuanto a dar a conocer la voluntad interna por cualquier medio, no siéndole aplicable al silente el aforismo , y en consecuencia no puede considerarse su silencio como una manifestación tácita ni como una voluntad presunta"

La nueva Ley de Procedimientos administrativos regula el silencio administrativo por parte de la administración. El Dr. Bartra Cavero señala que " La administración tiene ineludible obligación de pronunciarse, dar respuesta ante un pedido o reclamación del administrado, por mandato constitucional y legal. Siempre se consideró, en términos generales, la inacción del órgano administrador como el silencio administrativo, la respuesta tácita, pero para ello era necesaria la existencia de la norma legal que así lo estableciera vencido el plazo previsto. El silencio nos lleva a presumir la existencia de un acto generalmente negativo y, excepcionalmente, positivo, como un medio para preservar los derechos o intereses de quienes formulan las peticiones, reclamaciones o recursos no atendidos, en aras de la celeridad y eficacia administrativa."

La figura del silencio del administrado no aparece en la nueva ley ni en la anterior, tal vez porque consideran al "abandono" como la que más se adecua o asimila a los casos donde el administrado declina, renuncia, se abstiene de dejar transcurrir el tiempo para matar una acción, derecho, obligación, interés, proceso, procedimiento iniciados a petición o reclamo del administrado.

En los casos de muerte, interdicción e incapacidad donde el administrado no pueda expresar su voluntad, cabe hacerse la pregunta ¿Y el procedimiento como queda? Si el procedimiento no afecta a terceros y no se han presentado los recursos administrativos pertinentes, la autoridad competente puede constituir el abandono y declarar la cosa juzgada. En caso exista o pueda existir un daño irreparable la Ley faculta a la administración a continuar de oficio el procedimiento y obviar el silencio del administrado en aras del bien común.

6. PROPUESTA.-

El silencio constituye una ficción que la ley establece en beneficio del particular, complemento indispensable de la obligación de resolver. Lo trascendental de esta institución es el hecho de que a la falta de respuesta de la Administración se le atribuye un significado concreto y así se considera estimada (silencio positivo) o desestimada (silencio negativo), según los casos, la solicitud del ciudadano cuando la Administración incumple su deber de resolver.

Interesa resaltar que se trata de una ficción y no de una presunción, aun cuando ambos conceptos se utilicen como sinónimos. El silencio administrativo es una ficción porque parte de un hecho cierto: el incumplimiento de la Administración de un deber de resolver ante una solicitud o reclamación de un ciudadano. Lo que ocurre es que se finge que la resolución ha sido dictada (en sentido estimatorio o desestimatorio de la pretensión, según el caso), que la Administración ha cumplido su obligación de resolver y que el procedimiento ha concluido.

A favor del ciudadano.

En cualquier caso, la institución del silencio se concibe legalmente no como un privilegio de la Administración, sino como un instrumento a favor del ciudadano. Esta es la esencia del silencio, que es muy evidente en los supuestos de interpretación estimatoria, pero que es innegable, también, en los casos de efecto desestimatorio, pues evita la indefensión del particular, que ya no tiene que esperar la resolución administrativa, sino que puede poner en marcha sus medios de defensa, materializando su derecho a la tutela judicial efectiva. El contenido de este precepto, demasiado atrevido en su formulación, es desvirtuado por algunas disposiciones situadas más adelante en la ley, por lo que pierde su fuerza y determinación, como me propongo exponer más adelante.

Relación exhaustiva.

Los efectos desestimatorios del silencio -que es propiamente el silencio negativo- pueden ser sintetizados en los siguientes apartados: a) cuando una ley expresamente lo atribuya a un procedimiento concreto; b) procedimientos del derecho de petición de la Constitución; c) cuando la Administración no resuelva en plazo un recurso, salvo que ese recurso se dirija contra una desestimación presunta anterior por transcurso del plazo sin resolver, en cuyo caso tiene significado positivo; d) en el caso de que la estimación suponga transferencia de dominio público; e) en procedimientos que impliquen en su resolución reconocimiento de derechos o su constitución, cuando sean iniciados de oficio; e) cuando se resuelva sobre situaciones jurídicas individualizadas, en procedimientos de la misma clase del apartado anterior; f) en los procedimientos de efectos desfavorables al interesado, la falta de resolución produce caducidad.

Por su parte, la ley entiende que "la estimación del silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizado del procedimiento. La desestimación del silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso administrativo que resulte procedente".

El hecho de haberse producido el silencio no sólo tiene el efecto de ficción legal sino que, además, condiciona los posteriores pronunciamientos de la Administración. Esto se observa en que una vez producido el silencio la Administración queda limitada en sus actuaciones. Si hay silencio estimatorio, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo. Por tanto, cuando el efecto es positivo hay un beneficio para el interesado, que la Administración no puede revocar.

Por otra parte, en los casos de desestimación por silencio la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

En mi opinión, estas disposiciones contienen una propuesta de futuro y suponen un prudente primer paso hacia una reforma del procedimiento. Por esta razón, no puede entenderse, ahora, que el sentido positivo (general) de interpretación del silencio contenido en la nueva Ley 2341 es aplicable ya y sin más, ya que esta norma ha de interpretarse en el conjunto del ordenamiento jurídico administrativo y de ello se deriva que lo preceptuado en los artículos que confieren al silencio administrativo está sujeto al cumplimiento de una futura adaptación de los procedimientos.

Mientras esta adaptación llega, en los casos en que no se haya realizado, el sentido del silencio administrativo ha de ser interpretado en la misma forma que hasta ahora: desestimatorio.

7. BIBLIOGRAFIA:

Dermizaky Peredo Pablo, "Derecho Administrativo", 2da. Edición La Paz-Bolivia.

Mostajo Machicado Max, "Apuntes para la reinención del Derecho Administrativo"
1ra. Edición, La Paz-Bolivia.

Ley 2341 Procedimiento administrativo

El silencio Administrativo en la nueva Ley de Régimen Jurídico de la Administración

García Trevijano, "Procedimiento Administrativo"

www.derecho.com

www.altavista.com

INDICE:

INTRODUCCION	
1. Fundamentación del Problema	1
2. Objetivos	2
2.1. Objetivo General	2
2.2. Objetivos Específicos	2
3 Marco Teórico	3
A. El Silencio Negativo	5
B. El Silencio Positivo	5
4. Marco Conceptual	6
5. Conclusiones	24
6. Propuesta	26
7. Bibliografía	27