UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO

MONOGRAFÍA

"ANÁLISIS JURÍDICO DE LA APLICACIÓN Y PROCEDENCIA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO, EN LA RESOLUCIÓN DE LOS RECURSOS JERÁRQUICOS DENTRO DE LOS PROCEDIMIENTOS TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ".

Para optar el título Académico de Licenciado en Derecho

POSTULANTE	**:**	**Jim Armin Lopez Tola**
TUTOR DOCENTE	**:**	**Dr. Juan Ramos Mamani**
INSTITUCIÓN	**:**	**Gobierno Autónomo Municipal de La Paz**

La Paz- Bolivia
2011

Dedicatoria

El presente trabajo lo dedico a mis queridos padres y queridos hermanos.

UMSA
Biblioteca

Agradecimientos

Agradezco profundamente a mi familia por todo su apoyo, a la Universidad Mayor de San Andrés por el cobijo a lo largo de todos estos años, a la Dirección Jurídica del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz cuyos profesionales me han enseñado mucho, a mis catedráticos y tutores de la universidad, quienes han contribuido e inculcado conocimientos y experiencias profesionales.

PRÓLOGO

En fecha 22 de junio de 2010, mediante Carta de Asignación de Trabajo Dirigido CITE DGRH-UDEP-N°667/10 emitido por el Dr. Marco Antonio Saavedra Mogro, Director de Gestión de Recursos Humanos, se me asignó, dentro de la modalidad de Trabajo Dirigido, en cumplimiento a lo dispuesto por el Honorable Consejo Facultativo de la Carrera de Derecho mediante Resolución N°1664/2010 de 1 de junio de 2010 y las disposiciones contenidas en el artículo 71 del Régimen Académico Estudiantil del IX Congreso Nacional de Universidades, en el marco del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno Municipal de La Paz (actualmente Gobierno Autónomo Municipal de La Paz) y la Universidad Mayor de San Andrés, con el objetivo de desarrollar actividades pre-profesionales en la Dirección Jurídica, Unidad de Asesoría Legal, Área de Recursos Jerárquicos; desempeñando mis funciones a partir del 22 de junio de 2010 hasta el 21 de febrero de 2011, calificándose mi desempeño como EXCELENTE.

Ocurre que, sea por omisión, ambigüedad o renuencia, si la administración no se pronuncia en determinadas materias o circunstancias, puede ocasionar perjuicios a los administrados en sus derechos e intereses legítimos. Para remediar esta situación anormal, la ley presume que el silencio administrativo tiene efectos positivos en algunos casos, y negativos en otros.

Tomás Hutchinson, citado por Pablo Dermizaky[1], señala que “Pocos temas están tan rodeados de equívocos, de implicancias y consecuencias tan importantes como el del silencio administrativo”. Claro está, que en el marco del actual proceso de transición en el que se encuentra nuestro país, varios aspectos que involucran factores económicos, culturales, sociales, y jurídicos, han sufrido cambios. La nueva constitución, establece el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin

[1] DERMIZAKY, Peredo Pablo. Derecho Administrativo. Quinta Edición Ampliada y Actualizada. Editorial J.V. Cochabamba-Bolivia. Pág. 107.

dilaciones, este precepto está intencionado hacia un cambio del aspecto social y jurídico del país. Por lo que en Bolivia es de esperarse que las leyes cambien en cualquier momento, esta es una realidad nacional, fuera de posiciones o perspectivas personales.

Algunas instituciones como el silencio administrativo requieren de una necesaria adaptación conforme a los nuevos requerimientos y las transformaciones evolutivas que se han operado en estos últimos tiempos en la legislación nacional y las legislaciones contemporáneas del mundo. Por tanto, será imperiosa la necesidad de adecuar mejor la normativa jurídica existente y para ello, en el tema de la presente investigación, se han vertido algunas sugerencias que bien podrían resultar de beneficio.

El postulante

ÍNDICE

Introducción Pág. 1

CAPÍTULO I

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN DE LA MONOGRAFÍA

I.1 Título Pág. 3
I.2 Fundamentación y justificación del tema Pág. 3
I.3 Delimitaciones del tema de monografía Pág. 6
a) Temática Pág. 6
b) Espacial Pág. 6
c) Temporal Pág. 6
I.4 Marco de referencia Pág. 7
a) Teórico Pág. 7
b) Histórico Pág. 9
c) Conceptual Pág. 10
d) Jurídico Pág. 13
I.5 Planteamiento del problema de la monografía Pág. 14
I.6 Definición de los objetivos Pág. 14
a) Objetivo general Pág. 14
b) Objetivos específicos Pág. 14
I.7 Estrategia metodológica y técnicas de investigación monográfica Pág. 15

CAPÍTULO II

LA NATURALEZA JURÍDICA, DOCTRINAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO, EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE PETICIÓN Y EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

II.1 La naturaleza jurídica, doctrinal del acto administrativo Pág. 17
II.1.1 El silencio administrativo en la evolución de la teoría del acto administrativo Pág. 17

II.1.2 Una aproximación a la naturaleza jurídica del silencio Negativo y positivo en torno al denominado acto presunto Pág. 20
II.1.3 El estudio del silencio administrativo a través de la teoría de los elementos del acto administrativo Pág. 21
II.1.4 Elementos esenciales para la perfección del acto presunto Pág. 23
II.1.4.1 La ausencia de actividad con efectos paralizantes o suspensivos en relación al plazo Pág. 24
II.1.4.2 La certificación: elemento de perfección y eficacia del acto presunto Pág. 26
II.1.4.3 El silencio administrativo y la perención o caducidad procedimental Pág. 28
II.2 El derecho constitucional de petición y el silencio administrativo Pág. 28

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES LEGALES SOBRE EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

III.1 El régimen administrativo general y el régimen administrativo municipal Pág. 31
III.1.1 La presentación de la solicitud por el interesado Pág. 31
III.1.2. El transcurso del plazo legalmente establecido Pág. 32
III.2 La Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo y su aplicación supletoria ante vacíos reglamentarios municipales Pág. 34

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LOS PROCEDIMIENTOS TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS ATENDIDOS POR EL GAMLP

IV.1 Algunas consideraciones Pág. 36
IV.2 Formas de resolución por parte de la autoridad municipal Pág. 37

IV.3 Otros Procedimientos Administrativos municipales Pág. 46

CAPÍTULO V
ELEMENTOS TEÓRICOS PARA LA APLICACIÓN Y PROCEDENCIA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO, ANÁLISIS SOBRE POSIBLES FORMAS DE APLICACIÓN

V.1 La posición ventajosa de la Administración Pública en relación al administrado Pág. 47
V.2 Análisis sobre la procedencia de los Recursos Jerárquicos en cuanto a los plazos establecidos Pág. 48
V.2.1 Plazo para resolver el Recurso de Revocatoria Pág. 48
V.3 Algunos ejemplos sobre legislación extranjera referido al tema Pág. 52
V.3.1 La Ley N°27444 del Procedimiento Administrativo General del Perú Pág. 52
V.3.1.1 La Ley Nº29060 del silencio administrativo positivo del Perú Pág. 54
V.3.1.2 La declaración jurada Pág. 55
V.3.1.3 La vía notarial Pág. 56
V.3.1.4 Precisando la responsabilidad del funcionario y del servidor público Pág. 56
V.3.1.5 La Central de Riesgo Administrativo Pág. 57
V.3.1.6 El silencio administrativo negativo, no se elimina Pág. 58
V.3.2 La Ley 4/1999 modificatoria de la Ley 30/1992 de España Pág. 58
V.3.2.1 La problemática certificación de actos presuntos Pág. 59
V.3.2.2 La obligación de resolver Pág. 59
V.3.2.3 Plazo máximo para recibir la notificación expresa Pág. 59
V.3.2.4 Eficacia y acreditación Pág. 60
V.3.2.5 La resolución expresa extemporánea Pág. 61

CAPÍTULO VI

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTO TÉCNICO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

VI.1 Explicación de motivos Pág. 62

VI.1.1 Principios constitucionales Pág. 62

VI.1.2 Principios de derecho administrativo Pág. 62

VI.1.3 Bases Pág. 63

VI.2 Propuesta Pág. 63

CONCLUSIONES CRÍTICAS Pág. 67

RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS Pág. 69

ÍNDICE DE CUADROS

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

INTRODUCCIÓN

Es en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, institución dinámica por excelencia, donde continuamente se dan transformaciones jurídicas de relevancia significativa en el ámbito de la práctica del derecho, resultando apasionante y muy provechoso el análisis de una de las figuras más interesantes de la normativa administrativa y municipal: el silencio administrativo; cuya teoría y aplicación práctica aún es bastante debatido y criticado por los autores desde diversos puntos de vista doctrinales.

Doctrinalmente el silencio administrativo se ha concebido como una forma de garantizar los derechos del ciudadano ante la inactividad de la Administración Pública. Sin embargo en la normativa municipal, la Ley N°2028 de Municipalidades señala que de proceder el silencio administrativo, éste debe ser negativo en los procedimientos municipales. Esta particularidad se aparta del paradigma ideal establecido por la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo, siendo más justo para el ciudadano administrado el silencio negativo primero y positivo después.

Por otro lado, ni en la normativa municipal actual ni en la ley general de Procedimiento Administrativo se precisa el momento a partir del cual procede el silencio administrativo negativo, apareciendo dudas respecto al momento en que el administrado pueda interponer su Recurso Jerárquico sin que se lo desestime por extemporaneidad.

Por todas las consideraciones mencionadas la presente monografía lleva el título de: “Análisis jurídico de la aplicación y procedencia del silencio administrativo negativo, en la resolución de los recursos jerárquicos dentro de los Procedimientos Técnicos Administrativos del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz”, y propuesta que ha sido esbozada en base a la pasantía realizada en la mencionada institución.

En el primer capítulo se comienza a analizar desde ya, detallándose las razones que han motivado a escoger el presente tema y justificándose el problema de investigación. Asimismo se delimita el tema, en espacio y temporalmente; se explica en los marcos de referencia, de manera muy concisa, la teoría del silencio administrativo, sus antecedentes históricos y terminología jurídica relacionada, para finalmente esbozar la estrategia metodológica utilizada en la presente investigación.

El segundo capítulo trata un diagnóstico doctrinal del silencio administrativo, una aproximación a su naturaleza jurídica, para luego contrastarse con el derecho constitucional de petición de los administrados.

En el tercer capítulo se expone un análisis sobre las disposiciones legales que regulan el silencio administrativo en la Administración Pública y en la Administración Municipal, orientado a proporcionar argumentos jurídicos para una propuesta de modificación a los reglamentos municipales.

El cuarto capítulo sistematiza un análisis comparativo entre los Procedimientos Administrativos atendidos en etapa jerárquica por la Máxima Autoridad Ejecutiva Municipal, sus formas de resolución e incidencia.

Y finalmente en el quinto capítulo se exponen algunos elementos teóricos para la aplicación y procedencia del silencio administrativo negativo; se analizan posibles soluciones y formas de aplicación.

Esta es la estructura general de la presente monografía, que concluye el trabajo con los objetivos alcanzados y la satisfacción de haber realizado la pasantía en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.

CAPÍTULO I
DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN DE LA MONOGRAFÍA

I.1 Título

“Análisis jurídico de la aplicación y procedencia del silencio administrativo negativo, en la resolución de los Recursos Jerárquicos dentro de los Procedimientos Técnicos Administrativos del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz”.

I.2 Fundamentación y justificación del tema

Una de las figuras más peculiares del derecho en general es la perspectiva garantista del silencio administrativo. Hablando informalmente, éste puede considerarse una garantía procesal no jurisdiccional, ya que al basarse en la protección y resguardo de los derechos de los administrados, su intención primordial es conservar el derecho de recibir una respuesta y limitar el abuso de parte de los funcionarios públicos. Por naturaleza entonces, debe entenderse que el silencio administrativo es una garantía por el hecho que protege el derecho de tutela en el procedimiento administrativo. Es importante, como primera medida, tomar esta idea clara para poder entender lo que involucra el silencio administrativo. Está advocado, por excelencia, hacia lograr que se haga justicia.

En Bolivia, la ley vertebral en todo lo concerniente a cuestiones administrativas es, por lógica, la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo de 23 de abril de 2002. No existe referencia respecto al silencio administrativo dentro de la actual Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Sin embargo, existen otras leyes que regulan entidades ejecutivas que expresan dentro de sus procedimientos, los mismos enunciados enmarcados en la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo.

Dentro de esta ley, el artículo 17 es el que se encarga de tocar el tema de forma general, en lo que respecta al silencio administrativo y la obligación de parte de la Administración Pública de resolver un caso[2].

Es necesario aclarar que el procedimiento de la vía administrativa en Bolivia, se resume en dos Recursos Administrativos: el Recurso de Revocatoria y el Jerárquico[3] y luego de agotados estos recursos se puede acceder recién a la vía jurisdiccional en el Proceso Contencioso Administrativo.

A pesar de que la ley prevé la obligación de parte de la Administración Pública de expresarse sobre un caso en particular, considera la posibilidad de que ésta no se pronuncie sobre un determinado caso. Así, los legisladores bolivianos han decidido otorgarle el efecto negativo al silencio administrativo municipal por defecto, por lo cual el rechazo está implícito luego de un largo tiempo de espera.

No obstante el silencio administrativo en la Administración Pública no es del todo negativo, tiene sus excepciones para resguardar de mejor forma la garantía de la tutela efectiva. En el mismo artículo referido, el parágrafo V, establece que el silencio puede ser considerado positivo en trámites especiales de acuerdo a disposiciones reglamentarias. Se aplicaría entonces, lo dispuesto por las leyes especiales, siguiendo el principio de derecho "ley especial sobre ley general". Precisamente, esta excepción es aplicada luego de que la Administración Pública no se pronuncie en la Resolución del Recurso Jerárquico, último recurso dentro de

---

[2] **ARTÍCULO 17º.- (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 Nº 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.

[3] El procedimiento administrativo se traduce en tres etapas dentro de la vía administrativa y un proceso en la vía judicial. En caso de que la petición haya sido negada en primera instancia por la Administración Pública, se recurre al Recurso de Revocatoria que lo resuelve la misma autoridad que emitió la resolución desestimatoria. En caso de ser denegada se interpone el Recurso Jerárquico y lo resuelve la Máxima Autoridad Ejecutiva del órgano ejecutivo en cuestión. En caso de que esta respuesta también sea negativa, se habilita el Proceso Contencioso Administrativo.

la vía administrativa, como está expresado en el artículo 67 de la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo[4].

Sin embargo la Ley N°2028 de Municipalidades de 28 de octubre de 1999, en su artículo 141[5], establece en instancia jerárquica silencio negativo, contrariando el paradigma ideal de silencio negativo primero y positivo después establecido en la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo. Se puede afirmar con certeza que en los procedimientos administrativos, la Administración Pública Municipal siempre se encontrará en ventaja con respecto al administrado.

Además, según lo observado en los Procedimientos Técnicos Administrativos atendidos por la Unidad de Asesoría Legal del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, el silencio administrativo negativo se aplica según lo establecido en la Ordenanza Municipal N°076/2004 de 17 de mayo de 2004, pero procede en función al momento en que fue interpuesto. Hasta ahora, la interpretación de los plazos para su interposición no ha sido de entendimiento público, un error de interpretación procedimental provoca que los administrados interpongan sus Recursos Jerárquicos fuera del plazo establecido, lo que conlleva a una constante respuesta por parte de la autoridad en forma de desestimación, impidiendo que se consideren los descargos presentados.

Por todo lo antes mencionado y sabiendo que el silencio administrativo negativo es una forma automática o anormal, como lo consideran algunos, de concluir un procedimiento, la cuestión se basa en que el silencio administrativo negativo es conceptuado como “una institución administrativa que surge con el objetivo

---

[4] **ARTÍCULO 67º.- (PLAZO DE RESOLUCIÓN)**
I. Para sustanciar y resolver el recurso jerárquico, la autoridad administrativa competente de la entidad pública, tendrá el plazo de noventa (90) días, salvo lo expresamente determinado conforme a reglamentación especial, establecida para cada sistema de organización administrativa aplicable a los órganos de la Administración Pública comprendidos en el Artículo 2º de la presente Ley.
II. El plazo se computará a partir de la interposición del recurso. Si vencido dicho plazo no se dicta resolución, el recurso se tendrá por aceptado y en consecuencia revocado el acto recurrido, bajo responsabilidad de la autoridad pertinente.

[5] **ARTÍCULO 141º.- (RECURSO JERÁRQUICO)**
El Recurso Jerárquico se interpondrá ante la autoridad administrativa que resolvió el Recurso de Revocatoria, dentro del plazo de los (5) cinco días hábiles siguientes a su notificación. El Recurso deberá elevarse, en el plazo de tres (3) días hábiles de haber sido interpuesto ante la autoridad jerárquica superior, la misma que tendrá un plazo de quince (15) días hábiles para su resolución confirmatoria o revocatoria. Si vencido dicho plazo no se dictara resolución, ésta se la tendrá por denegada, pudiendo el interesado acudir a la vía judicial.

fundamental de garantizar los derechos de los particulares frente a la actuación administrativa"[6] ¿Tiene veracidad este concepto en la práctica o sólo en parte?

I.3 Delimitaciones del tema de monografía

d) Temática

La presente monografía tendrá como materias al Derecho Constitucional, en cuanto a los principios constitucionales que rigen la Administración Pública[7]; al Derecho Municipal por la naturaleza de los Procedimientos Técnicos Administrativos, cuya tramitación se realiza en dependencias del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz; asimismo, al Derecho Administrativo, pues el silencio administrativo es una figura de perspectiva garantista que forma parte de su doctrina, viene a ser en sí, el tema central de la monografía.

e) Espacial

Comprende el municipio de La Paz, más concretamente los casos atendidos por el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz a través de su Dirección Jurídica, Unidad de Asesoría Legal, Área de Recursos Jerárquicos; para la recopilación de datos documentales relacionados con los Procesos Técnicos Administrativos.

f) Temporal

Para la recolección de la información, la delimitación temporal se encuentra enmarcada en el segundo semestre de la gestión 2010, es decir, desde el 1° de julio al 31 de diciembre de 2010.

---

[6] DERMIZAKY, Peredo Pablo. Ob. Cit. Pág. 107.

[7] Establecido en el artículo 232 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, el cual establece que la Administración Pública se rige por los principios de legitimidad, legalidad, imparcialidad, publicidad, compromiso e interés social, ética, transparencia, igualdad, competencia, eficiencia, calidad, calidez, honestidad, responsabilidad y resultados.

I.4 Marco de referencia

e) Teórico

1. La Teoría del Silencio Administrativo

Conocidas son las discusiones existentes en doctrina acerca de si el silencio se trata de una ficción, de una presunción, de una infracción o de un verdadero acto. Tomando en cuenta que el propósito del presente es analizar la aplicación y procedencia del silencio administrativo desde un enfoque meramente práctico, bastará con convenir que el origen de la mayoría de las dificultades que se han presentado alrededor del silencio tiene su origen en el olvido de la razón de ser de este singular instituto y en la concepción del silencio como un verdadero acto administrativo de régimen jurídico peculiar[8].

Sin entrar en disquisiciones terminológicas, corresponde dejar asentado que el silencio viene a constituir como una respuesta de la Administración que la ley presume en determinadas circunstancias frente a la petición deducida por un interesado y que no es sino el reverso indispensable del derecho de petición.

El silencio se ha establecido en beneficio del particular, y no sólo en el silencio positivo, donde ello es evidente en tanto la petición resulta estimada, sino también en el negativo, pues de este modo se evita la indefensión del particular, lo que impide que la Administración inutilice toda la vía revisora ulterior, merced a incumplir el deber de resolver ante la petición del interesado que intenta obtener una respuesta.

[8] FONT, I Llovet. Silencio Administrativo e Inactividad. Programa de Doctorado de la Universidad de Barcelona. Pág. 694.

El silencio administrativo no opera de pleno derecho, por lo que en la generalidad de los casos opera a petición de parte y en consecuencia, es el interesado quien debe poner en práctica esta garantía. Por su parte, existen dos formas de silencio administrativo, uno el llamado positivo o estimatorio y el otro negativo o desestimatorio. El silencio positivo es el que procede cuando la Administración no se ha pronunciado durante el plazo máximo establecido en la ley y el ciudadano denuncia lo ocurrido ante el mismo órgano administrativo responsable de la falta, si a pesar de ello no se pronuncia, se entenderá que lo solicitado ha sido aceptado.

El silencio negativo procede en los casos en los cuales un ciudadano efectúa una solicitud ante la Administración y no recibe ninguna respuesta dentro del plazo máximo, entendiéndose entonces que su solicitud fue rechazada, situación que puede ser objeto de los recursos que manda la ley.

Como sostiene Hutchinson[9], El fundamento del silencio administrativo es lograr que en los casos donde la administración no se pronuncie, no se manifieste a través de una resolución, no se encuentre al servicio de los administrados, o bien la dictación de la resolución no sea dentro de los plazos máximos que establece la ley, ese silencio o inactividad sea valorada como una decisión (positiva o negativa) para evitar así el quiebre del sistema jurídico administrativo. Es decir, su fin es conseguir que aún en inactividad, la Administración cumpla con su deber de poner fin a los procedimientos administrativos.

2. Acto Administrativo

El acto administrativo es toda declaración de voluntad administrativa, es decir que es una decisión que toma un órgano de la Administración Pública y que tiene

[9] HUTCHINSON, Tomás. La Inactividad de la Administración y su Control. Ediciones RAP. Buenos Aires. 2003. Pág. 159.

efectos jurídicos sobre el administrado[10]. El acto jurídico tiene por objeto la adquisición, modificación o extinción de derechos u obligaciones.

Para que se cumpla la condición de formación de un acto administrativo, deben producirse dos elementos: a) los orgánicos del concepto, que son los que provienen de un órgano administrativo y contienen declaraciones de voluntad, y b) los de forma, que son la parte formal y solemne del acto, donde se estipula la manera en que materialmente se va a estructurar el acto.

El acto administrativo se distingue de los actos internos de la Administración Pública, ya que éstos no tienen efectos sobre el administrado, y de los actos civiles de la Administración Pública, que son los que se ejercen en la esfera del derecho privado.

f) Histórico

La teoría del silencio administrativo apareció en Francia en la Ley de 17 de julio de 1900, según la cual, pasado un lapso sin que la administración se pronuncie, la ley presume que la pretensión del particular ha sido denegada, y le franquea determinados recursos contra esa denegación. En ésta como en otras materias administrativas España siguió el modelo francés, adoptado en los Estatutos Locales del Calvo Sotelo de 1924 y 1925, en la Ley Municipal de 1935 y en la de 18 de marzo de 1944.

Antes de que el Silencio Administrativo existiese, cuando la Administración no resolvía un procedimiento de manera expresa, no se podía recurrir dicha actuación anómala debido al carácter revisor que poseía la jurisdicción contenciosa, ante la cual sólo se podía acudir para que fiscalizase los actos dictados de manera expresa por la Administración. Ese era el único objeto del recurso contencioso antaño. Si no había acto expreso no podía formularse el recurso contencioso, por

[10] DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. Ed. Fareso S.A. Buenos Aires. Pág. 199.

lo que se producía una auténtica inmunidad jurisdiccional para la Administración y un grave perjuicio para los intereses de los ciudadanos.

Hoy en día, el silencio administrativo forma parte importante en la resolución o conclusiones del procedimiento. A pesar de que se tiene un deber de manifestarse expresamente frente a un procedimiento, existe, entre muchos, esta institución que permite a la Administración pública callar y dejar con esto tácitamente entendido lo que se ha concluido.

g) Conceptual

"**Administración Pública.** La administración pública es uno de los elementos constitutivos del sistema político como organización administrativa del Estado, por la cual se lleva a cabo la acción del gobierno como un sistema mediador de materialización, la puesta en práctica de decisiones que son adoptadas en el curso del ejercicio de las funciones políticas; hay una relación de sujeto- instrumento. Es un conjunto de órganos primarios y derivados con facultades administrativas que sirven al Estado para la realización de funciones y actividades destinadas a la provisión de bienes, obras y servicios a los administrados"[11].

"**Acto Administrativo Municipal.** Se concibe el acto administrativo municipal como una declaración emitida por un ente municipal en ejercicio municipal, en ejercicio de la función administrativa municipal, bajo un régimen jurídico exorbitante, productor de efectos jurídicos directos e individuales respecto a terceros"[12].

[11] ESCOLA, Héctor Jorge. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Ed. de Palma. Buenos Aires. Pág. 81.

[12] COMADIRA, Julio Rodolfo. Acto Administrativo Municipal. Ed. Desalma. Buenos Aires. Pág. 4.

"**Procedimiento Administrativo.** El procedimiento administrativo es el instrumento jurídico por el que se viabiliza el actuar de la relación administrado-Administración. Regla el ejercicio de las prerrogativas públicas y de los derechos subjetivos y libertades públicas. Es, en suma, un instrumento de gobierno y de control. Cumple una doble misión: el ejercicio del poder por los carriles de la seguridad y la legalidad y la defensa de los derechos por las vías procesales recursivas y reclamativas. Es indispensable que el ordenamiento jurídico procesal facilite los medios para el efectivo ejercicio de los derechos constitucionales, y entre ellos el procedimiento administrativo es la herramienta más idónea como reaseguro contra los desbordes del obrar de la Administración"[13].

"**Procedimiento Técnico Administrativo.** Conjunto de etapas sistematizadas u ordenadas, sustanciadas en aplicación de las funciones de fiscalización en materia de Uso de Suelo, Patrones de Asentamiento Urbanístico y Parámetros de Edificación, ejercidas por el Gobierno Municipal"[14].

"**Resolución Administrativa.** Es el acto emitido por una unidad organizacional de la Administración Pública, sobre asuntos de carácter administrativo sometidos a su conocimiento y sobre aquellos en los que tenga competencia definida normativamente"[15].

"**Resolución Municipal.** Son las decisiones y resoluciones que corresponden al Alcalde Municipal, sobre aspectos administrativos y peticiones concernientes a temas de su competencia. Asimismo, las

[13] DROMI, Roberto. Ob. Cit. Pág. 889.

[14] GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ. Ordenanza Municipal N°076/2004 de 17 de mayo de 2004. Artículo 1.

[15] GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ. Reglamento de Técnicas Normativas. Artículo 5. www.lapaz.bo.

decisiones que resuelvan los Recursos Jerárquicos pueden adoptar la figura de Resoluciones Municipales”[16].

“**Recurso de Revocatoria.** El recurso de revocatoria se le suele calificar como un recurso horizontal, en el sentido de que el mismo es ejercido en contra de la actuación emanada del órgano que dictó el acto originario. El mismo debe ser decidido en un lapso determinado según normas especiales. Debe destacarse que en contra del acto que decide el recurso de reconsideración, no es posible volver a ejercer este tipo de recurso”[17].

“**Recurso Jerárquico.** Es el que se interpone ante la autoridad jerárquicamente superior a la que ha emitido una resolución que el recurrente pide se anule o modifique. Este recurso se basa en la jerarquía administrativa, uno de cuyos elementos esenciales es la facultad que tiene el superior de suspender y revocar los actos del inferior”[18].

“**Procedimiento Administrativo.** Constituye un conjunto de formalidades sistematizadas u ordenadas en leyes administrativas que determinan los requisitos previos para el nacimiento, modificación y extinción de las decisiones administrativas del Estado”[19].

“**Silencio Administrativo.** El Silencio Administrativo constituye un acto administrativo de régimen jurídico peculiar, que la ley establece en beneficio del particular (administrado), complemento

[16] Ídem.

[17] DERMIZAKY, Peredo Pablo. Ob. Cit. Pág. 261.

[18] Ibídem. Pág. 263.

[19] BRAVO, Martínez Juan Alberto. Derecho Administrativo Boliviano. Ed. UPSA. Primera Edición. Bolivia. Pág. 122.

indispensable de la obligación de resolver. Sea por omisión, ambigüedad o renuencia, la Administración no se pronuncia en determinadas materias o circunstancias, ocasionando perjuicios a los administrados en sus derechos e intereses legítimos. Para remediar esta situación anormal, la ley presume que el silencio administrativo tiene efectos positivos en algunos casos, y negativos en otros".[20]

h) Jurídico

- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Al ser la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano la cual goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa, será fundamental para el análisis que se pretende realizar.

- Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo de 23 de abril de 2002. En cuanto a las etapas que componen la vía administrativa antes de ingresar en un proceso judicial. Formas de resolución y plazos.

- Ley N°2028 de Municipalidades de 28 de octubre de 1999. Que es la ley que rige sobre la resolución de los recursos de revocatoria y jerárquicos, en la Administración Municipal.

- Ordenanza Municipal N°076/2004 de 17 de mayo de 2004. Que es el Reglamento de Procedimiento Técnico Administrativo, es el reglamento especial objeto del análisis que se pretende realizar.

- Reglamento Municipal para Establecimientos de Expendio de Alimentos y/o Bebidas Alcohólicas aprobado por Ordenanza Municipal N°227/2010 de 11

[20] FONT, I Llovet. Ob. Cit. Pág. 694.

de junio de 2010, siendo también reglamento especial sujeto a la propuesta que se proyecta.

- Sentencias Constitucionales: 1043/2006-R de 20 de octubre de 2006; y, 0018/2005 de 8 de marzo de 2005, que están estrechamente relacionadas con el silencio administrativo.

I.5 Planteamiento del problema de la monografía

¿Para qué analizar la aplicación y procedencia del silencio administrativo negativo, en la resolución de los Recursos Jerárquicos dentro de los Procedimientos Técnicos Administrativos del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz?

I.6 Definición de los objetivos

c) Objetivo general

Determinar elementos teóricos que precisen la aplicación y procedencia del silencio administrativo negativo, en la resolución de los Recursos Jerárquicos dentro de los Procesos Técnicos Administrativos del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.

d) Objetivos específicos

- Describir el sistema actual, de la aplicación del silencio administrativo negativo previsto en el Reglamento de Procedimiento Técnico Administrativo y su procedencia a lo largo de su desarrollo, en la Administración Municipal.
- Demostrar cuantitativamente las formas de resolución de los Recursos Jerárquicos por autoridad municipal, en aplicación del Reglamento de Procedimiento Técnico Administrativo, en función de criterio de oportunidad.

- Proponer modificaciones al Reglamento de Procedimiento Administrativo y al Reglamento Municipal para Establecimientos de Expendio de Alimentos y/o Bebidas Alcohólicas, en cuanto a la aplicación y procedencia del silencio administrativo negativo, para lograr una mayor atención de los Recursos Jerárquicos interpuestos por los administrados y un equilibrio más justo en la vía administrativa.

I.7 Estrategia metodológica y técnicas de investigación monográfica

a) **Método inductivo.-** Es el proceso de conocimiento de verdades particulares para llegar a verdades generales, sirve para estudiar fenómenos jurídicos particulares y de escasa información teórica[21], para llegar a conclusiones y premisas generales, en éste caso se investigará la forma y condiciones de aplicación del silencio administrativo negativo, en la resolución de los Recursos Jerárquicos del GAMLP.

b) **Método analítico-sintético.-** Que permite comprender desde los elementos macro teóricos para llegar a los micro teóricos, implica la separación mental o material del objeto de investigación en sus partes integrantes para descubrir los elementos esenciales nuevos que las conforman[22], más fáciles y simples de conocer, para ascender poco a poco, gradualmente, al conocimiento más completo, dada la extensión de la normativa de estudio.

c) **Método de la observación.-** Es el procedimiento de percepción deliberada de ciertos fenómenos jurídicos reales por medio de un esquema conceptual o teórico, consiste en un proceso deliberado de percepción dirigida a obtener informaciones sobre objetos y fenómenos de la realidad jurídica[23]. Sirve para comprobar y proyectar las conjeturas y describir las conclusiones

[21] MOSTAJO, Machicado Max. Seminario Taller de Grado. Primera Edición. La Paz-Bolivia 2005. Pág. 49.

[22] Ídem.

[23] Ibídem. Pág. 51.

científicas. Se lo utilizará para obtener, verificar y sustentar los elementos teóricos buscados en hechos jurídicos confirmados.

d) **Técnica bibliográfica.-** Consiste en el registro de la información documental obtenida, para operar y sistematizar el trabajo, se lo utilizará para recopilar información, sobre todo documentación de primera mano, legislación comparada e información jurídica[24].

[24] Ibídem. Pág. 171.

CAPÍTULO II
LA NATURALEZA JURÍDICA, DOCTRINAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO, EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE PETICIÓN Y EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

II.1 La naturaleza jurídica, doctrinal del acto administrativo

II.1.1 El silencio administrativo en la evolución de la teoría del acto administrativo

El silencio administrativo nace estrechamente ligado a la teoría del acto administrativo, al constituirse este último como un presupuesto procesal para que pueda conocer, la jurisdicción administrativa. Por tanto, el acto administrativo se concibe en sus inicios desde una perspectiva eminentemente procesal y el silencio administrativo, congruentemente, como un mecanismo complementario y subsidiario. No hay, en aquellos momentos, una clara definición de la teoría del acto, pues éste se confunde con las formas de actividad de la Administración Pública. Lo que interesa destacar ahora, es que dentro de esta visión meramente procesal es lógico que el silencio en las relaciones Administración y administrado se instrumente como una denegación o silencio negativo.

Esta visión procesal del acto administrativo es consecuencia del principio de separación de poderes, siendo el objetivo primordial excluir las actividades de la Administración Pública del ámbito judicial ordinario, creando para ello unos mecanismos de autocontrol dentro de la propia Administración Pública: la jurisdicción contencioso-administrativa. Y asimismo también es el criterio que servirá para delimitar el procedimiento que se sustancia ante la vía gubernativa y el que se produce ante la jurisdicción contencioso-administrativa, que tenía su origen en la célebre dicotomía gubernativo-contencioso. Tal planteamiento será llevado hasta sus últimos extremos pues el acto administrativo evolucionará rápidamente desde concebirse como un mero presupuesto procesal hasta llegar a

ser el objeto del proceso, o como se ha definido gráficamente “el patrón de la sentencia”.

Se concibe fundamentalmente al acto administrativo como aquel instrumento jurídico unilateral[25] por el cual la Administración Pública en el ejercicio de sus funciones administrativas decide o establece en presencia de intereses diversos la solución más conveniente al interés general, pudiendo incluso como regla general llegar a imponerla forzosamente[26]. La Administración a través del acto administrativo da, a través del ejercicio de una potestad, una solución a un caso concreto bien con un margen de valoración (potestades discrecionales), bien limitándose a aplicar los presupuestos establecidos por la norma (potestad reglada). Ahora bien, tanto en un caso como en otro da una solución (otorga o deniega una autorización, impone o no una sanción, expropia o no, fija un precio a la expropiación, concede o no una subvención).

Por tanto, el silencio administrativo no debe conceptuarse como un acto administrativo. Afirmación que se apoya en la propia definición de acto que se ha sostenido. Así mientras el acto administrativo supone un ejercicio de funciones administrativas, no sucede lo mismo en el caso del silencio administrativo. La Administración al permanecer inactiva cuando tiene la obligación de resolver no está ejercitando ningún poder, sino que se está situando fuera de la legalidad. Esta ilegalidad cometida comporta que se produzcan unos determinados efectos, que el caso del silencio comporta precisamente una limitación del poder que tenía que ejercitarse.

En cambio, no es un argumento absolutamente concluyente afirmar que el silencio administrativo no es un acto en base a la inexistencia de una voluntad administrativa. La voluntad de la Administración puede existir en estos casos y, es

[25] DROMI, Roberto. Ob. Cit. Pág. 137.

[26] FONT, I Llovet Tomás. Ob. Cit, Pág. 692.

más, puede tener un papel decisivo en la formación del silencio administrativo. Los órganos administrativos competentes pueden haber tramitado una parte significativa del procedimiento pero no haberlo llegado a concluirlo del todo, e incluso puede darse el caso extremo de haberse dictado la correspondiente resolución pero que la misma no haya sido puesta en conocimiento del interesado a través de los instrumentos pertinentes (notificación o remedios sustitutivos de la misma, como la publicación).

En estos casos existe voluntad administrativa, si bien la ley puede tenerla o no en cuenta en relación a los efectos jurídicos que se hayan producido. Normalmente cuando la normativa aplicable prevé el silencio positivo, está substituyendo la voluntad no exteriorizada de la Administración por unas determinadas consecuencias jurídicas, prescindiendo de la actuación administrativa realizada. En otros supuestos, en cambio, la legislación toma especialmente en cuenta la existencia de una voluntad reflejada en el procedimiento en relación a los efectos que genera el silencio administrativo. Así, la normativa puede llegar a prever que los efectos estimatorios o desestimatorios dependan de la existencia de un informe favorable[27].

Cuestión distinta es que alguna jurisprudencia llegue a identificar de forma general el silencio administrativo como una forma de exteriorización de una pretendida voluntad presunta, pues lo que normalmente se tiene en cuenta es el hecho objetivo de la producción de la inactividad[28].

Por tanto, el silencio administrativo no es un verdadero acto administrativo y ello aunque en el caso del denominado silencio positivo se establezcan efectos legales

[27] Si bien, no es descartable que la existencia del informe sea determinante para la producción de los efectos en las solicitudes de los administrados, debe procederse con cierta cautela distinguiendo los supuestos en que pueda aplicarse. Cuestión distinta, es que la existencia de este informe en el expediente administrativo sea un elemento que permita excluir las responsabilidades, de la Administración o de sus funcionarios, que pudiera generar el incumplimiento de la obligación a resolver.

[28] Situación que también se produce en otros mecanismos jurídicos que la legislación establece en relación a la inactividad administrativa, tales como el instituto de la prescripción el cual opera por la paralización del procedimiento y la inactividad del órgano competente en el período de investigación y esclarecimiento de los hechos, ya que el fundamento de la prescripción no radica en la subjetiva intención o voluntad del órgano administrativo de abdicar o renunciar, siquiera implícitamente, al ejercicio de su derecho de sancionar, sino en la objetiva inactividad del mismo.

equivalentes para garantizar la posición del administrado. Nótese que esta asimilación entre silencio positivo y acto administrativo no es, ni puede ser, total. En suma se puede afirmar que se trata de un acto administrativo con régimen jurídico peculiar[29].

II.1.2 Una aproximación a la naturaleza jurídica del silencio negativo y positivo en torno al denominado acto presunto

La interpretación del silencio administrativo en beneficio del ciudadano lleva a una clara diferenciación de los silencios en orden a su naturaleza jurídica, como resultado de una larga lucha jurisprudencial y doctrinal: mientras el silencio negativo era una mera ficción procesal a los efectos de interponer recursos, el silencio positivo se asimilaba plenamente al acto administrativo con la finalidad de gozar de sus garantías de estabilidad[30]. En la actualidad, la vigente legislación sobre Procedimiento Administrativo común parece haber retrocedido en el tiempo, retrotrayéndose, al menos aparentemente, hasta aquella jurisprudencia que predicaba una auténtica naturaleza jurídica del silencio, positivo y negativo.

Este tratamiento unitario que realiza el legislador respecto a ambas categorías de silencios, ciertamente no parece el más adecuado pues trata de aproximar, dentro de un mismo régimen jurídico, dos instituciones que aunque participan de ciertas notas comunes son dos soluciones jurídicas al problema de la inactividad, divergen claramente en relación a su finalidad y a la solución que ofrecen. La unificación o aproximación de la naturaleza jurídica del silencio negativo y positivo en torno al concepto de acto presunto, plantea el problema del acto consentido. El silencio negativo pasa a ser algo más que una ficción procesal y, por tanto, se le aplica el mismo régimen impugnatorio que el previsto para los actos administrativos expresos.

[29] FONT, I Llovet Tomás. Ob. Cit. Pág. 694.

[30] Ibídem. Pág. 717.

II.1.3 El estudio del silencio administrativo a través de la teoría de los elementos del acto administrativo

Cuando los autores estudian el acto administrativo lo hacen tradicionalmente a través de la teoría de los elementos del acto. Desde esta teoría se acostumbra a identificar como tales elementos: el subjetivo, el objetivo, el causal, el teleológico y el formal[31]. La doctrina ha estudiado el silencio administrativo dentro de un elemento formal del acto administrativo, como una forma de exteriorización de éste, distinta de la expresa y de la tácita. No obstante, el silencio no es una forma de exteriorización del acto, sino una institución que viene a substituir alternativamente al acto en casos de inactividad.

El ordenamiento jurídico puede tener o no en cuenta la voluntad de la administración en el momento de establecer los efectos estimatorios o desestimatorios de la falta de resolución expresa. Una institución que opera alternativamente al acto plantea si realmente participa de los mismos elementos o bien, por el contrario, su propia especificidad comporta que tenga unos elementos propios. También el tradicional estudio del acto situaba al Procedimiento Administrativo como el elemento formal del mismo. Esta visión fundamentaba, eminentemente, en razones de orden procesal ha comportado tradicionalmente una relativización del procedimiento como objeto de estudio y correlativamente una exclusión casi preferente en la resolución final. Además con ello el problema de la inactividad se ha visto como una cuestión patológica a solucionar a posteriori y no como un problema susceptible de ser solventado preventivamente durante la tramitación del procedimiento. Actualmente, hay que decir que el procedimiento va adquiriendo una mayor relevancia como institución jurídico-pública en el que confluyen diversos intereses, públicos y privados, a través de determinados trámites a través de los cuales la Administración va formando su voluntad.

[31] Ibídem. 729.

La relativización de los elementos del acto como uno de los ejes o núcleos centrales en torno al cual gira el estudio del silencio administrativo, permite explicar ciertos aspectos de relevancia en la teoría del acto administrativo como también en la del silencio administrativo. Es más, hay que advertir que éste es el esquema seguido en gran parte por la legislación vigente, cuando regula en el artículo 28 de la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo los "Elementos esenciales del acto administrativo", si bien se alude solamente a alguno de ellos. Esto no quiere decir, por otra parte, que deba ser asumida la idea del acto administrativo como una derivación sin más de la construcción pandectística del negocio jurídico[32]. La propia especificidad del Derecho Administrativo comporta que si bien los esquemas característicos del negocio jurídico sean un punto de partida en la construcción de la teoría del acto, sea también necesario poner de relieve la relación del mismo con conceptos claves de este tema de análisis, como su relación con el principio de legalidad, la posición servicial de la Administración Pública y el necesario control jurisdiccional. Así el examen de la concurrencia de determinados elementos será, en realidad, comprobar el ajuste del acto a la norma para verificar su legalidad. En otros supuestos, en cambio, dada la posición de servicio de la Administración Pública se tratará principalmente de si el acto reúne los elementos necesarios para ser eficaz y, por tanto, oponible válidamente a sus destinatarios. Por último, desde el control jurisdiccional y como cláusula de cierre, se podrá ver los mecanismos para extinguir el acto y los efectos generados por el mismo en caso de que se incumplan los elementos anteriormente descritos, a través de la teoría de la invalidez.

Cabe mencionar, que no todos estos elementos revisten la misma importancia, de esta forma se distingue entre unos elementos esenciales, naturales y accidentales, siguiendo la clasificación pandectística del negocio jurídico, que ha tenido una influencia capital en la construcción dogmática del acto administrativo. Debe señalarse, sin embargo, que todos estos elementos no son categorías

[32] El término negocio jurídico, traducción del alemán "Rechtsgeschäft", se debe como lo fundamental de su dogmática a la doctrina alemana del siglo XIX, siendo especialmente significativa la aportación de Savigny, cuyas líneas de pensamiento fueron las coordenadas de construcción de todos los pandectistas.

homogéneas, sino que actúan en planos distintos, comportando diversas consecuencias jurídicas tales como la perfección, eficacia, validez y extinción del acto.

A efectos del presente tema de análisis, se puede distinguir entre: a) aquellos elementos que son esenciales para la perfección del acto, esto es aquellos que se requieren para poder aplicar el régimen jurídico del silencio administrativo; b) aquellos elementos que condicionan la eficacia del silencio, esto es la posibilidad de oponer el denominado acto presunto tanto a terceros como a la propia Administración; y c) aquellos elementos que son necesarios para la validez del acto presunto, sin los cuales se pueden poner en marcha los mecanismos dirigidos a su extinción, y por consiguiente, a la pérdida de su eficacia.

II.1.4 Elementos esenciales para la perfección del acto presunto

La doctrina ha venido identificando tradicionalmente como requisitos o elementos del silencio administrativo: la necesaria disposición expresa, la solicitud dirigida a la Administración, el transcurso del plazo previsto, la inactividad de la Administración y la posibilidad de resolver de la Administración[33]. La actual regulación del silencio administrativo obliga a distinguir entre elementos esenciales para la perfección y elementos esenciales para la validez. Distinción que no siempre ha sido entendida por la jurisprudencia que señalaba que cuando el silencio no reunía los requisitos necesarios para llegar a ser válido, le negaba al mismo su propia existencia. Tal situación se debe ser reconsiderada a efectos de dar al silencio administrativo una mayor operatividad y unas mayores garantías al particular afectado. En realidad debe distinguirse de la situación el silencio no ha llegado a producirse, de aquella en la cual se ha producido pero el mismo es susceptible de ser invalidado a través de los procedimientos establecidos legalmente.

[33] FONT, I Llovet Tomás. Ob. Cit. Pág. 732.

Se ha señalado que la perfección de un acto jurídico supone la concurrencia de aquellos requisitos que su esencia exige, y que determinan la producción de las consecuencias obligatorias que le son propias[34]. Por tanto, la perfección del acto presunto es aquella situación jurídica en virtud de la cual, concluido el su proceso formativo, se produce el nacimiento del acto presunto, mediante la constatación de la ausencia de actividad administrativa, con efectos suspensivos sobre el plazo legalmente establecido, durante el transcurso del mismo, ante la presentación del mismo, ante la presentación de una solicitud por un interesado. De esta definición se puede extraer fácilmente los diversos elementos necesarios para la perfección del acto presunto que se analiza a continuación.

II.1.4.1 La ausencia de actividad con efectos paralizantes o suspensivos en relación al plazo

Tradicionalmente se ha señalado la inactividad administrativa como un elemento o requisito para la producción del silencio administrativo. Sin embargo, habría que hablar, más precisamente, de ausencia de actividad con efectos paralizantes en relación al cómputo del plazo. El matiz es importante por cuanto detrás del silencio administrativo puede existir una actividad administrativa, como es elaboración de informes, la realización de pruebas, etc., e incluso una resolución administrativa. Si bien ésta última no habrá resultado eficaz por el juego de las notificaciones y publicaciones que exige la legislación aplicable.

Las consecuencias de esta distinción son relevantes por cuanto puede llegar a pensarse en que la existencia de actividad en supuestos de silencio administrativo puede llegar a atemperar la eventual exigencia de responsabilidad administrativa. Así no pueden valorarse de la misma forma un comportamiento absolutamente pasivo de la Administración que una conducta administrativa en la que se ha pretendido notificar una resolución administrativa en plazo, pero que por dificultades de diverso orden ha visto frustrado su objetivo.

[34] CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo Tomo II. Ed. Lexis Nexis Abeledo-Perrot. Buenos Aires 2002. Pág.45.

La actividad administrativa por excelencia que permite evitar la producción del silencio es, sin duda, la notificación en plazo de la resolución que finaliza el procedimiento. La regulación que establece la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo sobre el silencio va dirigida en todo momento a que los administrados obtengan respuesta expresa de la Administración y, sobre todo, que la obtengan en el plazo establecido. Para obtener una respuesta en el plazo establecido no basta que se dicte durante el mismo la resolución del mismo, sino que ésta deba ser notificada.

Hasta ahora la doctrina más autorizada venía sosteniendo que la necesidad de notificar dentro del plazo para evitar que quedara en manos de la Administración el cómputo del silencio, con el expediente de antedatar la fecha de la resolución. Tal práctica administrativa pugna con los más elementales derechos del administrado a que la tramitación del procedimiento no se realice a sus espaldas. Únicamente cabrá evitar la producción del silencio administrativo cuando se haya notificado fehacientemente la decisión al administrado, pues de otra forma sería la Administración quien decidiría si hay o no silencio, son la simple técnica de antedatar la fecha de sus resoluciones. Tampoco se podrá solicitar cualquier documento al administrado, pues también en caso contrario se estaría dejando al arbitrio administrativo la posibilidad de interrumpir el plazo. Según la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo, el artículo 59[35] le otorga a la Administración Pública la facultad de suspender los plazos, pero a condición de interés público o para evitar grave perjuicio al solicitante. En los PTA's la figura se traduce en un "Auto de Suspensión de Plazos", que suspende los plazos indefinidamente cuando la parte solicita una nueva inspección o una ampliación de plazo probatorio. También la emisión del "Auto de Concesión de Recurso Jerárquico" suspende los

[35] **ARTÍCULO 59º.- (CRITERIOS DE SUSPENSIÓN)**
I. La interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado.
II. No obstante lo dispuesto en el numeral anterior, el órgano administrativo competente para resolver el Recurso, podrá suspender la ejecución del acto recurrido, de oficio o a solicitud del recurrente, por razones de interés público o para evitar grave perjuicio al solicitante.

plazos, sobre todo de ejecución, hasta que el recurso y el expediente sean radicados por el Alcalde Municipal de La Paz.

De la misma manera, según el artículo 62[36] de la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo, la interrupción del cómputo para la producción del acto presunto deberá realizarse bien dictando una resolución expresa, bien con el requerimiento de documentos cuya aportación sea indispensable para resolver y cuando su no presentación pudiera acarrear la caducidad del procedimiento administrativo, habiéndose en ambos casos de notificar fehacientemente al interesado antes de que se produzca el acto presunto.

II.1.4.2 La certificación: elemento de perfección y eficacia del acto presunto

Además de los elementos analizados, la certificación del acto presunto requiere un tratamiento específico por cuanto no sólo es esencial para la perfección del acto presunto, sino también para su eficacia.

La perfección se produce por la constatación de la ausencia de actividad administrativa con efectos suspensivos durante el transcurso del plazo legalmente establecido ante la presentación de la solicitud de un interesado. Debe señalarse que la legislación no ha introducido la figura de la certificación, a través del cual el solicitante podría constatar que se han producido los demás elementos. Sería a partir de entonces cuando el acto presunto produciría las consecuencias obligatorias que le son propias, tanto para la Administración que respetaría una

[36] **ARTÍCULO 62º.- (TÉRMINO DE PRUEBA).**
I. La autoridad administrativa, de oficio o a pedido de parte, podrá determinar la apertura de un término de prueba realizando al efecto las diligencias correspondientes.
II. El plazo para la prueba, en esta instancia, será de diez (10) días, salvo lo expresamente determinado 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. El término de prueba procederá sólo cuando hayan nuevos hechos o documentos que no estén considerados en el expediente. A estos efectos, el escrito del recurso y los informes no tendrán carácter de documentos nuevos ni tampoco lo tendrán aquéllos que el interesado pudo adjuntar al expediente antes de dictarse la resolución recurrida.
IV. Los recursos administrativos se ajustarán al procedimiento establecido en el presente Capítulo y supletoriamente a las normas de los capítulos I, II, III y IV del Título Tercero de esta Ley.

determinada situación, como al particular que podría beneficiarse de la misma o acudir a vías procesales oportunas. Debe apuntarse, además, que la certificación no es sólo un elemento o requisito de perfección, sino también de eficacia, por lo cual exige un tratamiento diferenciado.

De existir entonces un plazo para la solicitud y posterior emisión de la certificación, es lógico pensar que durante ese plazo la Administración pueda resolver, tales resoluciones tardías, merecerían un tratamiento aparte sobre como deberían ser considerados, sobre todo en la vía del Contenciosos Administrativo.

Debe distinguirse entre la dicotomía validez y eficacia. Ambas categorías aunque estrechamente relacionadas operan en planos distintos. De tal forma que se ha llegado a señalar que un acto inválido puede ser eficaz y un acto válido resultar, en cambio, ineficaz. En realidad, la medida de la eficacia nos la da cada acto, de modo que en el mismo se pueden establecer condiciones para su eficacia. Asimismo, los actos mientras no sean anulados se presumen válidos y por ello pueden desplegar efectos en tanto no sean anulados, noción establecida en el artículo 32[37] de la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo. Se puede distinguir la validez de la eficacia, señalando que en el primer caso depende de la concurrencia de una serie de elementos del acto, mientras que en el segundo está supeditado, en determinados casos, al cumplimiento de determinadas actuaciones como puede ser la notificación, la publicación y la aprobación. En realidad debe señalarse que tales actuaciones son requisitos o elementos que el ordenamiento atribuye para dar eficacia a los actos en determinados casos.

Por tanto, la certificación sería, además, un elemento o requisito de eficacia. En efecto, a través de la misma los actos administrativos presuntos se podrían hacer valer tanto a la Administración como ante cualquier otra persona, natural o jurídica,

[37] **ARTÍCULO 32º.- (VALIDEZ Y EFICACIA)**
I. Los actos de la Administración Pública sujetos a esta Ley se presumen válidos y producen efectos desde la fecha de su notificación o publicación.
II. La eficacia del acto quedará suspendida cuando así lo señale su contenido.

pública o privada. De esta forma el denominado acto presunto sería oponible a terceras personas y a partir de esta certificación empezarían a transcurrir los plazos de impugnación en vía administrativa y vía jurisdiccional. Por tanto, se equipararía este novedoso tipo de certificación a la notificación del acto administrativo, esencialmente por dos razones: en primer lugar en cuanto se condiciona la eficacia del silencio a la expedición de aquélla y en segundo lugar porque los plazos para interponer recursos administrativos y contencioso administrativos se contarían desde la recepción de la certificación.

II.1.4.3 El silencio administrativo y la perención o caducidad procedimental

El silencio administrativo no constituye tanto una forma de terminación del procedimiento, a diferencia de lo que acontece con la denominada perención o caducidad procedimental. Los efectos procesales del silencio administrativo se instrumentan a los efectos de dar acceso a la vía administrativa o jurisdiccional siguiente. Por tanto, no hay una conclusión propiamente del procedimiento, sino una traslación del debate a otros procedimientos distintos. Por tanto, el silencio administrativo, especialmente el negativo, es un presupuesto procesal más junto al acto administrativo para acceder a la jurisdicción Contencioso Administrativa. En cambio, la caducidad del procedimiento implica propiamente una terminación del mismo, debiéndose iniciar de nuevo si se quiere dictar una resolución sobre el fondo del asunto, mientras no haya prescrito las facultades que son objeto de discusión. Esta caducidad procedimental o perención cuando es por causa imputable a la Administración debe operar de forma automática, sin requerimiento previo al interesado, pues de lo contrario devendría en la práctica inaplicable.

II.2 El derecho constitucional de petición y el silencio administrativo

Existe una pequeña diferencia entre la idealidad de la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo con la realidad. Un ejemplo para demostrar esto es

la Sentencia Constitucional 0018/2005[38] de 8 de marzo de 2005, emitida por el Tribunal Constitucional en un caso de recurso directo o incidental de inconstitucionalidad, dentro de este caso, el administrado había planteado la inconstitucionalidad de la Ley N°2028 de Municipalidades, que dentro de su procedimiento establece que en el caso de que la Máxima Autoridad Ejecutiva, encargada de resolver los Recursos Jerárquicos, no se pronuncie en el plazo correspondiente, éste se tomará como silencio administrativo negativo abriendo paso a la vía judicial.

El planteamiento específicamente se refería a la vulneración del derecho de petición que estaba expresado en el artículo 7 literal h) de la anterior Constitución, conjuntamente, el artículo 17 de la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo que expresa que el silencio administrativo al aplicarse dentro de la resolución de un Recurso Jerárquico debe ser considerado estimatorio o positivo. Sin embargo, el Tribunal Constitucional determina que la norma no es en sí inconstitucional por que no vulnera el derecho de petición, ya que el silencio administrativo en sí es una garantía que permite impugnar la falta de pronunciamiento y en todo caso lo protege. Con lo que involucra a la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo, se aplica el principio de la "norma especial sobre la general", por lo tanto no se contradice sino que regula el procedimiento de la vía administrativa específicamente para las municipalidades.

Esta perspectiva no fue necesariamente una decisión errónea de parte de los Magistrados del Tribunal Constitucional, ya que dentro del cuerpo jurídico que se encarga de la regulación de este procedimiento no se encuentra una contradicción; y menos aún con la Constitución vigente en ese entonces y

[38] En el recurso indirecto o incidental de inconstitucionalidad promovido por Roberto Moscoso Valderrama, Alcalde Municipal de La Paz, a instancia de Adalid Rivera Antezana, se demanda la inconstitucionalidad de la parte "in fine" del artículo 141 de la Ley N°2028 de Municipalidades, relativo a la frase: "Si vencido dicho plazo no se dictara resolución, ésta se la tendrá por denegada, pudiendo el interesado acudir a la vía judicial" por ser presuntamente contraria al artículo 7 inc. h) de la Constitución Política del Estado.

tampoco con la actual[39]. Podría establecerse sin duda alguna, de todas formas, que la norma establece que el silencio administrativo en el Recurso Jerárquico cuando involucra un proceso en las municipalidades es una norma injusta, ya que al administrado se le ha vulnerado el derecho de recibir una respuesta de parte de la Administración Pública y en vez de que se le otorgue la validez a su petición a través del acto administrativo presunto, se le alarga la lucha por hacer cumplir su derecho. Bajo esta perspectiva la conclusión es que la aplicación de las normas en la realidad no es en sí ilegal, y mucho menos inconstitucional, pero sí de forma determinante injusta.

La línea doctrinaria constitucional boliviana promovida por el Tribunal Constitucional en la Sentencia Constitucional 1043/2006-R de 20 de octubre de 2006, encuentra una falencia en la naturaleza del silencio administrativo negativo al tratar de resguardar el derecho de petición en si al establecer que "el derecho a la petición (…) no encuentra satisfacción en el silencio administrativo negativo, porque su motivo esencial y legal es el de generar una respuesta formal y motivada por escrito, que resuelva el fondo del asunto peticionado (…)"[40]. Bajo esta perspectiva por lo tanto, el silencio administrativo negativo no resulta ser una figura inútil, pero más bien debe entenderse como el resguardo de impugnar el acto presunto y no como un acto administrativo tácito que resuelve el fondo del asunto; porque en realidad el silencio negativo sólo desvirtúa la petición y abre paso a la próxima etapa. Sin embargo su gracia se encuentra en permitir al administrado una presunción negativa en vez de encontrarse en un estado de irresolución. El problema se encuentra en dilatar el proceso en vez de resolver la petición que el administrado está planteando.

[39] La actual Constitución Política del Estado Plurinacional, establece en su artículo 24 que "Toda persona tiene derecho a la petición de manera individual o colectiva, sea oral o escrita, y a la obtención de respuesta formal y pronta".

[40] Sentencia Constitucional 1043/2006-R de 20 de octubre de 2006, Recurso de Amparo Constitucional de parte de la Universidad Privada Univalle en contra de la ex Ministra de Educación María Cristina Mejía Barragán. Esta disposición sigue la misma doctrina constitucional establecida por la Sentencia Constitucional 0018/2005 de 8 de marzo de 2005.

CAPÍTULO III
ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES LEGALES SOBRE EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como se ha mencionado anteriormente, la ley principal en lo concerniente a cuestiones administrativas es la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo de 23 de abril de 2002. También se ha mencionado que no existe referencia respecto al silencio administrativo dentro de la actual Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Sin embargo, existen otras leyes que regulan entidades ejecutivas que expresan dentro de sus procedimientos, los mismos enunciados enmarcados en la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo.

III.1 El régimen administrativo general y el régimen administrativo municipal

A nivel municipal, los reglamentos internos están diseñados sobre la base de la Ley N°2028 de Municipalidades y la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo, responden a la función que desempeña la entidad ejecutiva en razón de materia en el marco de las competencias municipales. El Procedimiento Administrativo comienza a solicitud del interesado o bien de oficio, solicitud que al momento de ser presentada y ser registrada por la entidad, genera ya a partir de ahí, el cómputo del plazo para que sea respondido o expresamente o en su caso por silencio administrativo.

III.1.1 La presentación de la solicitud por el interesado

El silencio administrativo tiene su ámbito normal de operatividad en los procedimientos iniciados a instancia de persona interesada. Presupuesto para estos procedimientos es, por tanto, la presentación de una instancia que deberá fijar los requisitos establecidos en el artículo 41 de la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo: a) El órgano o unidad administrativa al que se dirija; b) El nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo

represente; c) El domicilio a efectos de notificación, el cual deberá estar en la jurisdicción del Municipio en que tenga su sede el órgano administrativo, asimismo señalar con precisión su domicilio o residencia; d) Los hechos, motivos y solicitud en la que se concrete con toda claridad lo que se pretende; e) Ofrecer toda la prueba de la que el interesado pueda favorecerse; f) El lugar y fecha; y, g) La firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de la voluntad, expresada por cualquier medio. Este precepto establece un contenido mínimo que deberá ser completado con los exigidos, en su caso, por la legislación especial aplicable. Con todo, la legislación viene estableciendo un criterio informalista, de tal forma que los defectos que presentan las solicitudes de los administrados pueden ser objeto de subsanación y mejora[41].

III.1.2. El transcurso del plazo legalmente establecido

La producción del silencio pasa necesariamente por el transcurso del plazo establecido en cada norma de procedimiento y, en su defecto, el de veinte (20) días en instancia Revocatoria y noventa (90) días en instancia Jerárquica, previsto supletoriamente por los artículos 65 y 67 respectivamente en la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo. Una de las cuestiones que, pueden suscitar dudas de interpretación con la actual regulación es el inicio del plazo para el cómputo del silencio, dada la posibilidad de que los ciudadanos puedan presentar las solicitudes, escritos y comunicaciones en los registros de cualquier órgano administrativo. Debe pensarse que si se inician los plazos para la producción del acto presunto desde su presentación en el registro de cualquiera de los órganos, bien podría suceder que cuando hubiera llegado a la autoridad competente para resolver el procedimiento ya hubiera finalizado el plazo para hacerlo. Por otra parte, si se computan a partir de la recepción en el registro del órgano que

[41] El principio de informalismo señalada en el artículo 4 de la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo, señala que "la inobservancia de exigencias formales no esenciales por parte del administrado, que puedan ser cumplidas posteriormente, podrán ser excusadas y ello no interrumpirá el procedimiento administrativo". Empero al calificar el procedimiento, el órgano administrativo puede requerir al administrado para que en un plazo no mayor a cinco (5) días subsane la deficiencia o acompañe los documentos necesarios, con indicación de que, si así no lo hiciera, se dictará resolución teniendo por desistida su solicitud (artículo 43 de la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo).

resuelve, quizás éste pudiera demorar su registro con lo cual el particular no tendría una certeza exacta de cuándo han empezado a correr los plazos.

Por eso, en lo que toca a la resolución de Recursos Jerárquicos en PTA's por la autoridad jerárquica superior municipal, el Reglamento de Procedimiento Técnico Administrativo aprobado por Ordenanza Municipal N°076/2004 de 17 de mayo de 2004, en su artículo 54[42] señala que el Alcalde Municipal de La Paz tiene quince (15) días hábiles de plazo para resolver el Recurso Jerárquico, a partir de la emisión del "Auto de Radicatoria"[43]. Dicho Auto puede entenderse como una salvedad especial propia de los legisladores municipales, cuya finalidad es la de posibilitar la suspensión temporal de los plazos establecidos para resolver los Recursos Jerárquicos, otorgándole a la Máxima Autoridad Ejecutiva municipal el beneficio de un plazo "indefinido". Esta salvedad encuentra justificativo en la imposibilidad física y material de resolver los Recursos Jerárquicos en los plazos establecidos debido a las recargadas labores del Alcalde y su personal encargado[44], por lo que la acumulación de trámites es evidente, quedando pendientes trámites con más de dos años de antigüedad.

Por otro lado, la duda sobre el momento en que empieza a correr el cómputo de los plazos, no representa en líneas generales un problema para la Administración Municipal. En cumplimiento del registro exigido por la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo en su artículo 22[45], el inicio de los plazos para la producción de la resolución o en su defecto, del acto presunto, comienza a partir de la presentación del Recurso ya sea de Revocatoria o Jerárquico, en las

---

[42] **ARTÍCULO 54º.- (PLAZO PARA EMITIR RESOLUCIÓN)**
El Alcalde Municipal de La Paz tendrá el plazo de quince (15) días hábiles para resolver el Recurso Jerárquico, a partir de la emisión del Auto de Radicatoria, el cual será notificado en Secretaría General del Ejecutivo Municipal. Si vencido el plazo previsto no se dictare resolución, el recurso se tendrá por denegado, pudiendo el recurrente acudir a la vía judicial correspondiente.

[43] El Auto de Radicatoria es de uso generalizado en la normativa municipal, todos los reglamentos internos lo establecen.

[44] Aproximadamente 600 trámites son atendidos anualmente por sólo dos asesores encargados del Área de Recursos Jerárquicos de la UAL-Dirección Jurídica del GAMLP, de los cuales aproximadamente un 85% son Recursos Jerárquicos.

[45] **ARTÍCULO 22.- (REGISTROS)**
Las entidades públicas llevarán un registro general en el que se hará constar todo escrito o comunicación que se haya presentado o que se reciba en cualquier unidad administrativa. También se anotarán en el mismo registro las salidas de los escritos y comunicaciones oficiales dirigidas a otros órganos o a particulares.

ventanillas del Sistema de Trámites Municipales (SITR@M) de la Subalcaldía del Distrito Urbano correspondiente, Oficialía u órgano municipal cuya autoridad habría emitido el acto objeto de impugnación. El funcionario encargado recibe los trámites, les asigna un registro electrónico consignando número, asunto, fecha y hora de inicio del trámite para imprimirlo en una hoja de ruta que se anexa al trámite para su posterior seguimiento, sellando también la copia del administrado. Esta hoja de ruta certifica si el recurso fue presentado dentro del plazo que la ley establece y la fecha desde la cual empieza a correr el plazo para su resolución expresa o tácita.

III.2 La Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo y su aplicación supletoria ante vacíos reglamentarios municipales

Es menester distinguir entre ley general y ley especial, siendo esta última de aplicación preferente por el principio de especialidad, tomando en cuenta que el procedimiento administrativo de impugnación también se encuentra normado en la Ley N°2028 de Municipalidades. Los abogados en materia administrativa se valen primero en lo establecido por el reglamento especial, sea cual fuere su ámbito o su materia. Luego, si alguna circunstancia no se encuentra regulada se aplica lo establecido en la Ley N°2028 de Municipalidades en función del artículo 2[46] parágrafo II de la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo, cuyo tenor se encuentra respaldado por la Sentencia Constitucional N°0133/2007-R de 14 de marzo de 2007, en cuya parte fundamental se menciona que:

> "Respecto al ámbito de aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo, cabe señalar que el artículo 2.II de dicho cuerpo

[46] **ARTÍCULO 2º.- (ÁMBITO DE APLICACIÓN)**
I. La Administración Pública ajustará todas sus actuaciones a las disposiciones de la presente Ley. A los efectos de esta Ley, la Administración Pública se encuentra conformada por: a) El Poder Ejecutivo, que comprende la administración nacional, las administraciones departamentales, las entidades descentralizadas o desconcentradas y los Sistemas de Regulación SIRESE, SIREFI y SIRENARE; y, b) Gobiernos Municipales y Universidades Públicas.
II. Los Gobiernos Municipales aplicarán las disposiciones contenidas en la presente Ley, en el marco de lo establecido en la Ley de Municipalidades.
III. Las Universidades Públicas, aplicarán la presente Ley en el marco de la Autonomía Universitaria.
IV. Las entidades que cumplan función administrativa por delegación estatal adecuarán necesariamente sus procedimientos a la presente Ley.

normativo, aclara que los gobiernos municipales deberán aplicar las disposiciones contenidas en dicha Ley, en el marco de lo establecido en la Ley de Municipalidades, ello quiere decir, por una parte, que dichos gobiernos pueden normar también los aspectos que son objeto de regulación por la Ley de Procedimiento Administrativo, pero ajustándose a lo que señala su Ley especial, y por otra parte, que la Ley de Procedimiento Administrativo tiene carácter supletorio frente a eventuales vacíos que pudiesen existir en la Ley de Municipalidades sobre las materias que son objeto de la Ley de Procedimiento Administrativo, entre las cuales, la impugnación de actuaciones administrativas que afecten derechos subjetivos o intereses legítimos de los administrados, como es el caso que nos ocupa, por ello es que los recursos de revocatoria y jerárquico, previstos en ambas disposiciones legales, tratándose de actos de la Administración Municipal estarán sujetos en su trámite y plazos a lo que señala la Ley de Municipalidades, aplicándose la Ley de Procedimiento Administrativo únicamente en caso de existir vacíos legales; consecuentemente, el recurrente en el trámite de su impugnación de la Resolución de clausura debió regirse por lo señalado en los arts. 140 y ss. de la LM"[47].

Y por último, si es que no existe de por medio algún Decreto Supremo, se aplica supletoriamente lo establecido en la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo. Lógicamente, es de suponer que al amparo de la autonomía municipal vigente, cualquier reforma debe seguir el mismo patrón de aplicación. Consiguientemente, las propuestas que más adelante se dilucidarán obedecen al criterio y orden expuestos, que para posibles reformas se centra en los reglamentos especiales municipales.

[47] Sentencia Constitucional 0133/2007-R de 14 de marzo de 2007. Dentro del Recurso de Amparo Constitucional interpuesto por José Fernando Vélez Posada en representación de la Sociedad de Responsabilidad Limitada "Show Time S.R.L" contra funcionarios del Gobierno Municipal de La Paz (actualmente Gobierno Autónomo Municipal de La Paz), alegando la vulneración de los derechos de la empresa que representa a la seguridad jurídica, al trabajo, al ejercicio del comercio y "libertad de empresa", a la defensa, y de la garantía del debido proceso, consagrados en los artículos 7 incisos a), d) y 16.II y IV de la Constitución Política del Estado (CPE).

CAPÍTULO IV
ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LOS PROCEDIMIENTOS TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS ATENDIDOS POR EL GAMLP

IV.1 Algunas consideraciones

En la Unidad de Asesoría Legal dependiente de la Dirección Jurídica del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, los asesores legales atienden diversos trámites administrativos que luego se traducen en actuaciones administrativas, siempre enmarcadas en las competencias del Alcalde Municipal de La Paz establecidas por la Ley N°2028 de Municipalidades. Cuando se corrobora que algún trámite no corresponde a las competencias del Alcalde, es remitido inmediatamente a la dependencia o autoridad pertinente para su prosecución.

Una vez recibidos físicamente en la Dirección Jurídica, se reciben electrónicamente mediante el Sistema de Trámites Municipales (SITR@M), luego son remitidos a la Unidad de Asesoría Legal para ser enviados al área respectiva donde el asesor legal encargado les asigna un número interno para registro, custodia, control y posterior seguimiento.

A manera de ejemplificar, algunas de las actividades que se realizan en la Unidad de Asesoría Legal son: elaboración y revisión de proyectos de contratos y convenios, elaboración y evaluación de informes para nuevas planimetrías urbanas, ejecución de sanciones municipales, elaboración de informes en atención a: Solicitudes de Opinión Legal, Formularios de Solicitud de Información (SOIN) internos, Peticiones de Informes Escritos (PIES) provenientes del Concejo Municipal, Órdenes de Despacho del Alcalde Municipal e Instrucciones Ejecutivas; elaboración de proyectos de Resoluciones Municipales que a su vez pueden ser para: expropiaciones, autorizaciones, delegación de funciones, resolución de

Recursos Jerárquicos en Procesos Sumarios Internos[48], en Procedimientos Técnicos Administrativos, en Procedimientos Administrativos por infracciones al Reglamento Ambiental para el Sector Industrial y Manufacturero[49], por infracciones al Reglamento Municipal para Establecimientos de Expendio de Alimentos y/o Bebidas Alcohólicas[50], por infracciones al Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos de Juegos Electrónicos[51], aprobación de planimetrías y otros Procedimientos Administrativos[52].

IV.2 Formas de resolución por parte de la autoridad municipal

De modo que discriminando los Procedimientos Administrativos atendidos por el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz en el segundo semestre de la gestión 2010, los Procedimientos Técnicos Administrativos y los iniciados por infracciones en contra del Reglamento Municipal de Establecimientos para el Expendio de Alimentos y/o Bebidas Alcohólicas han presentado el mayor número de casos de no procedencia del silencio administrativo negativo en etapa jerárquica.

A continuación, se muestra el número de procedimientos atendidos en etapa jerárquica y su forma de resolución.

[48] Dicho proceso responde a lo establecido en la Ley N°1178 de Administración y Control Gubernamentales de 20 de julio de 1990 y su reglamento; Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo de 23 de abril de 2002; asimismo, el Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública aprobado por D.S. N°23318-A, modificado por D.S. N°26237 de 29 de junio de 2001, el Código de Ética del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y Reglamentos Internos municipales.

[49] Esto en relación a las infracciones establecidas en el Reglamento Ambiental para el Sector Industrial y Manufacturero (RASIM) aprobado por D.S. N°26736 de 30 de julio de 2002, y el Reglamento de Gestión Ambiental del Municipio de La Paz aprobado por O.M. N°152/2010 de 26 de mayo de 2010.

[50] Según las infracciones establecidas en el Reglamento Municipal para Establecimientos de Expendio de Alimentos y/o Bebidas Alcohólicas aprobado por Ordenanza Municipal N°227 de 11 de junio de 2010.

[51] Aprobado por O.M. N°135/2000 de 31 de octubre de 2000.

[52] Por supuesto esto obedece al tipo de reglamento infringido: tramitación de licencias, despidos, licitaciones, incumplimiento de reglamentos internos de funcionamiento, infracciones del Sistema de Regulación Municipal (SIREMU), etc. Según el Compendio Normativo del GAMLP, gestiones 2000-2010, a partir de la gestión 2000 se tienen como vigentes alrededor de 400 reglamentos municipales.

Cuadro 1

Resoluciones emitidas por el Alcalde Municipal de La Paz

Del 1° de julio al 31 de diciembre de 2010

Trámite	Confirma	Anula	Revoca	Desestima	Total
Procedimiento Técnico Administrativo	34	2	2	30	**68**
Proceso Sumario Interno	14	2	4	6	**26**
Infracciones al Reglamento Municipal de Expendio de Alimentos y/o Bebidas Alcohólicas	16	0	0	10	**26**
Infracciones al Reglamento de Gestión Ambiental del Municipio de La Paz	8	0	2	0	**10**
Infracciones al Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos de Juegos Electrónicos	6	0	0	1	**7**
Otros Procedimientos Administrativos	4	0	1	5	**10**
Total	**82**	**4**	**9**	**52**	**147**

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la UAL

Los datos obtenidos representan la cantidad de procedimientos administrativos atendidos por los asesores del Área de Recursos Jerárquicos, de éstos se hacen las siguientes apreciaciones:

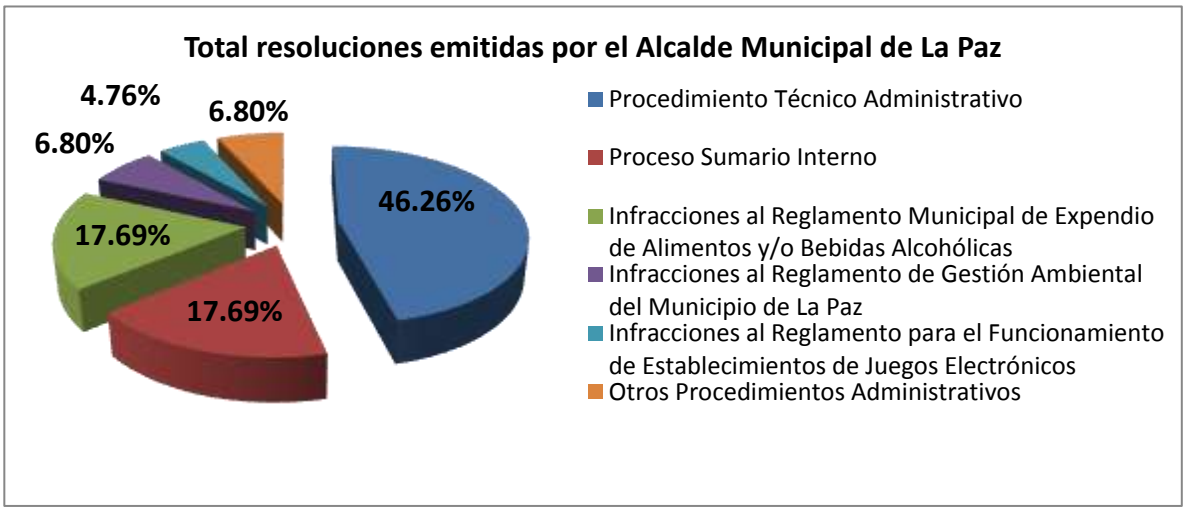
Cuadro 1.1

Total resoluciones emitidas por el Alcalde Municipal de La Paz

Del 1° de julio al 31 de diciembre de 2010

Trámite	Total	%
Procedimiento Técnico Administrativo	68	46.26
Proceso Sumario Interno	26	17.69
Infracciones al Reglamento Municipal de Expendio de Alimentos y/o Bebidas Alcohólicas	26	17.69
Infracciones al Reglamento de Gestión Ambiental del Municipio de La Paz	10	6.80
Infracciones al Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos de Juegos Electrónicos	7	4.76
Otros Procedimientos Administrativos	10	6.80
Total	**147**	**100.00**

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la UAL



Lo destacable de este cuadro es la gran cantidad de Procedimientos Técnicos Administrativos. Ocurre que debido a la geografía accidentada del municipio de La Paz, las disposiciones contenidas en el Reglamento de Usos de Suelo y Patrones de Asentamiento (USPA) establecen los parámetros de edificación a los que se debe someter toda construcción que sea levantada en la jurisdicción correspondiente, de acuerdo a la normativa determinada para cualquier sector.

Este reglamento se encuadra en lo establecido por el artículo 83[53] y 126[54] de la Ley N°2028 de Municipalidades y en la competencia que tiene el Gobierno Municipal de aprobar, regular, controlar, fiscalizar y coordinar la ejecución de planes de ordenamiento territorial en su jurisdicción.

El crecimiento económico y demográfico del municipio de La Paz y la necesidad de adecuar las transformaciones urbanas al uso de suelo y patrones de asentamiento hace necesario que se proceda a la actualización del Reglamento de Usos de Suelo y Patrones de Asentamiento, es necesario mencionar que existiendo varios Reglamentos, los trámites se rigen por las disposiciones con las que se iniciaron; sin embargo, las personas naturales o jurídicas (públicas o privadas) cuyos trámites se encuentran en curso pueden proseguir los mismos al amparo de las disposiciones de un nuevo USPA, de manera voluntaria a sola solicitud expresa y escrita dirigida a la Administración Municipal, quedando todos los documentos e información presentados con anterioridad como antecedentes del trámite respectivo, para lo que el Ejecutivo Municipal reconoce como válida y vigente toda la documentación que cursa en el trámite respectivo, por estos motivos no es de extrañar que el control predial sea constantemente practicado ya que se por causa de los asentamientos ilegales, se aprueban planimetrías urbanas con más frecuencia que antes.

Otra causa que explica el elevado número son las denuncias de vecinos. Las construcciones que se levantan con pocas o ninguna medida de seguridad pueden perjudicar o poner en riesgo las construcciones o la integridad física del vecino propietario del predio adjunto. Otras veces la denuncia trae un motivo de

---

[53] **ARTÍCULO 83°.- (CUMPLIMIENTO OBLIGATORIO DE NORMAS URBANÍSTICAS, ESTRUCTURALES Y DEL USO DEL SUELO)**
Las normas nacionales de planeación urbanística de ingeniería y de uso del suelo, subsuelo y sobresuelo son de cumplimiento obligatorio, inexcusable y prioritario para las personas individuales o colectivas, públicas o privadas, nacionales y extranjeras, sea cual fuera su naturaleza y características, en toda área urbana o rural del territorio de la República. Su quebrantamiento por parte de las mismas será pasible a sanciones administrativas y dará lugar a responsabilidad civil por daños causados a la colectividad. El Alcalde Municipal y Ministerio Público serán los encargados de iniciar e impulsar dichas causas.

[54] **ARTÍCULO 126º.- (PLANIFICACIÓN URBANA)**
El Gobierno Municipal es responsable de elaborar y ejecutar políticas, planes, proyectos y estrategias para el desarrollo urbano, con los instrumentos y recursos que son propios de la Planificación Urbana, elaborando normativas de Uso del Suelo urbano y emprendiendo acciones que promuevan el desarrollo urbanístico de los centros poblados de acuerdo con normas nacionales.

venganza. Los problemas entre vecinos o familiares entre sí incrementan el número de procedimientos, una disputa sobre el derecho propietario entre particulares o de repartición hereditaria son algunos ejemplos.

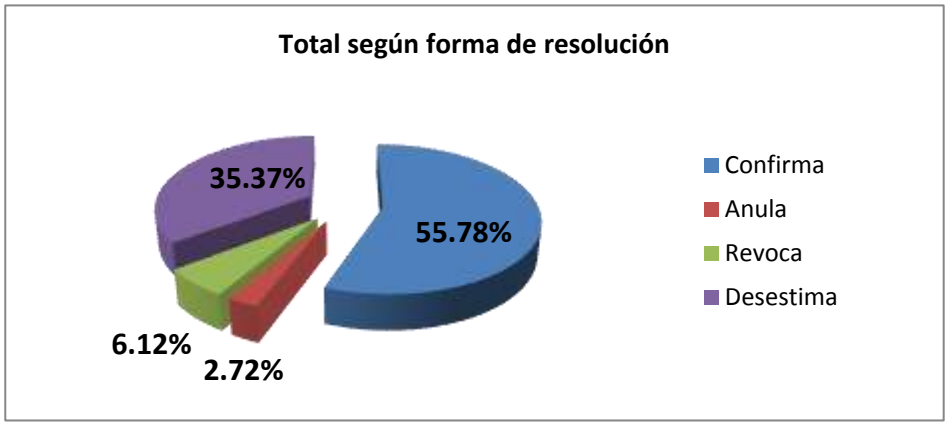
Cuadro 1.2

Total según forma de resolución

Del 1° de julio al 31 de diciembre de 2010

Forma de resolución	PTA's	Sumarios	Expendio	Ambiental	J. Electrónicos	Otros	Total	%
Confirma	34	14	16	8	6	4	82	55.78
Anula	2	2	0	0	0	0	4	2.72
Revoca	2	4	0	2	0	1	9	6.12
Desestima	30	6	10	0	1	5	52	35.37
Total	68	26	26	10	7	10	147	100.00

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la UAL



Aquí lo sobresaliente es que en la vía administrativa, la mayoría de los procedimientos son confirmados y desestimados, siendo un escaso 2.76% anulados por vicios procedimentales y un 4.83% revocados. Los vicios procedimentales más frecuentes son incumplimiento de plazos o errores literales no subsanados en los informes y resoluciones administrativas; los procedimientos revocados raramente se dan, siendo los pocos pertenecientes a Procesos Sumarios Internos por causa de errores de aplicación reglamentaria, en PTA's por causa de cambios en los patrones de asentamiento (cambio de reglamento USPA) y en procedimientos en materia ambiental por el cumplimiento de las medidas de mitigación de impacto ambiental exigidas.

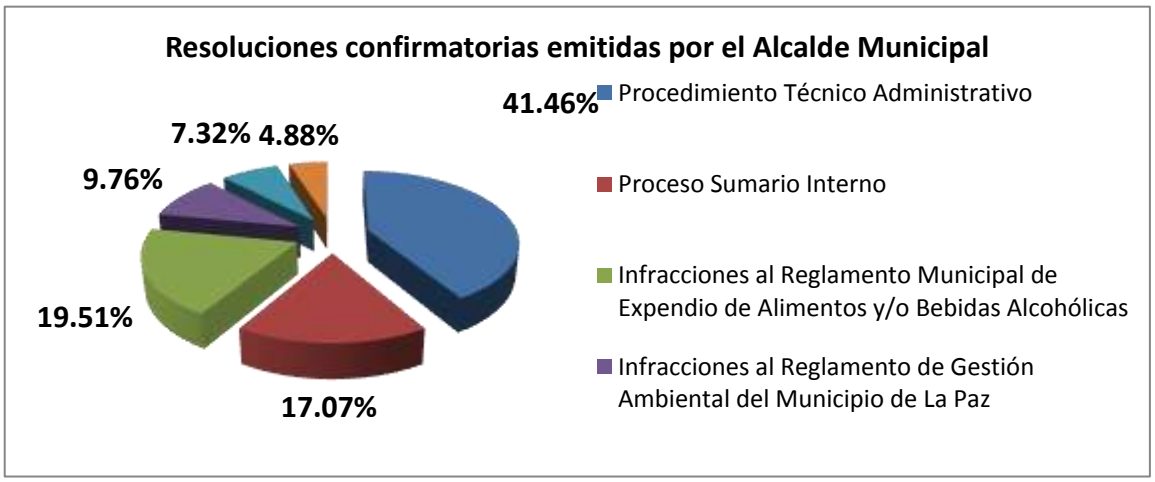
Cuadro 2

Resoluciones confirmatorias emitidas por el Alcalde Municipal de La Paz

Del 1° de julio al 31 de diciembre de 2010

Trámite	Confirma	%
Procedimiento Técnico Administrativo	34	41.46
Proceso Sumario Interno	14	17.07
Infracciones al Reglamento Municipal de Expendio de Alimentos y/o Bebidas Alcohólicas	16	19.51
Infracciones al Reglamento de Gestión Ambiental del Municipio de La Paz	8	9.76
Infracciones al Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos de Juegos Electrónicos	6	7.32
Otros Procedimientos Administrativos	4	4.88
Total	**82**	**100.00**

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la UAL



De todas las resoluciones confirmatorias, la mayoría pertenecen al grupo de los Procedimientos Técnicos Administrativos, esto no es de extrañar por la cantidad elevada que representan. Vienen seguidos por los Procesos Sumarios y los de

Expendio de Alimentos y/o bebidas Alcohólicas que son proporcionales al total del grupo.

Cuadro 3

Resoluciones anulatorias emitidas por el Alcalde Municipal de La Paz

Del 1° de julio al 31 de diciembre de 2010

Trámite	Anula	%
Procedimiento Técnico Administrativo	2	50.00
Proceso Sumario Interno	2	50.00
Infracciones al Reglamento Municipal de Expendio de Alimentos y/o Bebidas Alcohólicas	0	0.00
Infracciones al Reglamento de Gestión Ambiental del Municipio de La Paz	0	0.00
Infracciones al Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos de Juegos Electrónicos	0	0.00
Otros Procedimientos Administrativos	0	0.00
Total	**4**	**100.00**

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la UAL

Tal parece ser que la vía administrativa es casi perfecta, pues esto obedece a que la institución es juez y parte; los funcionarios públicos rara vez aceptarán errores por lo que encubiertos sólo se anularán los procedimientos por causas realmente inequívocas como ser la pérdida de un expediente, o luego del control jurisdiccional, por fallo a favor del recurrente producto de un Proceso Contencioso Administrativo.

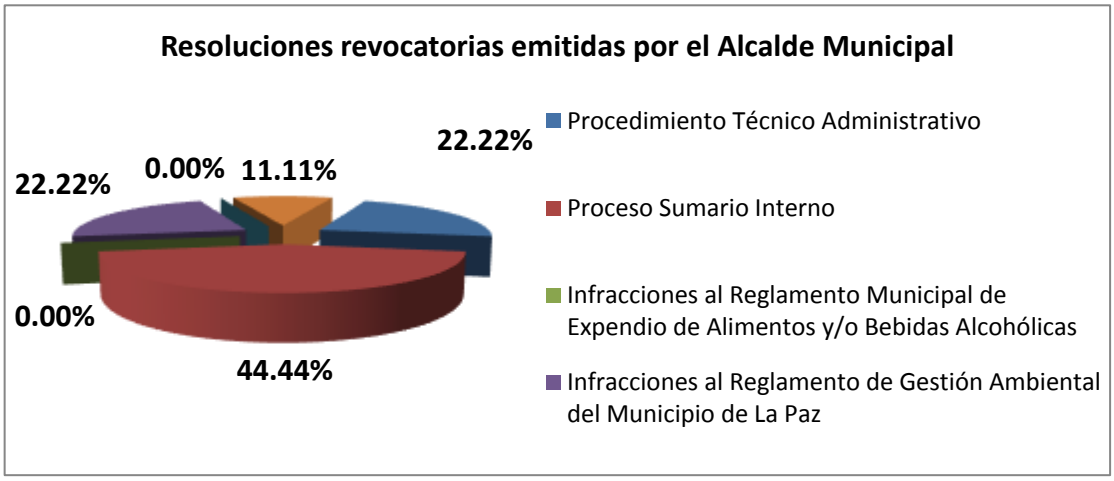
Cuadro 4

Resoluciones revocatorias emitidas por el Alcalde Municipal de La Paz

Del 1° de julio al 31 de diciembre de 2010

Trámite	Revoca	%
Procedimiento Técnico Administrativo	2	22.22
Proceso Sumario Interno	4	44.44
Infracciones al Reglamento Municipal de Expendio de Alimentos y/o Bebidas Alcohólicas	0	0.00
Infracciones al Reglamento de Gestión Ambiental del Municipio de La Paz	2	22.22
Infracciones al Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos de Juegos Electrónicos	0	0.00
Otros Procedimientos Administrativos	1	11.11
Total	**9**	**100.00**

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la UAL



En este cuadro están comprendidos también aquéllas resoluciones que revocan "en parte" las sanciones establecidas por el inferior en jerarquía. Puede darse que la gravedad de la infracción no amerite una sanción drástica, o que uno de los coprocesados demuestre que es ajeno al proceso; bastará también que se hayan cumplido las medidas exigidas, o se haya legalizado oportunamente el motivo del proceso.

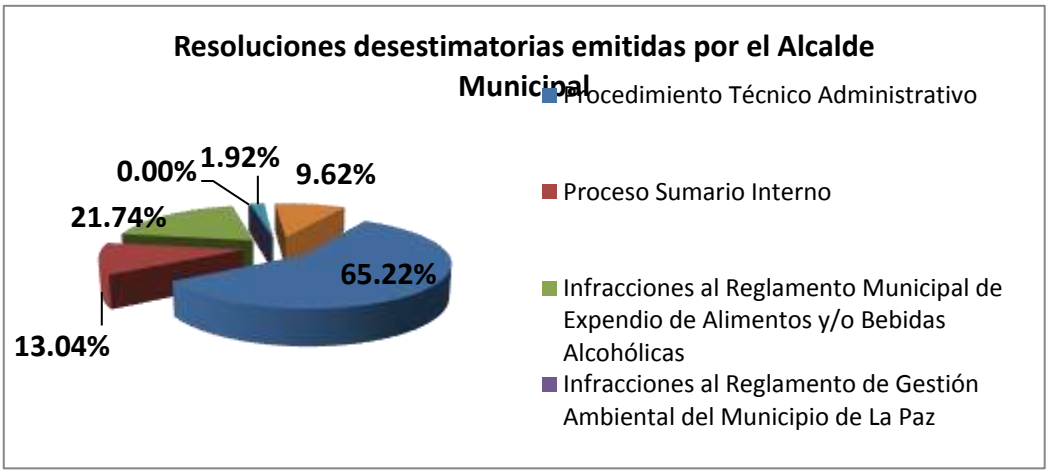
Cuadro 5

Resoluciones desestimatorias emitidas por el Alcalde Municipal de La Paz

Del 1° de julio al 31 de diciembre de 2010

Trámite	Desestima	%
Procedimiento Técnico Administrativo	30	57.69
Proceso Sumario Interno	6	11.54
Infracciones al Reglamento Municipal de Expendio de Alimentos y/o Bebidas Alcohólicas	10	19.23
Infracciones al Reglamento de Gestión Ambiental del Municipio de La Paz	0	0.00
Infracciones al Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos de Juegos Electrónicos	1	1.92
Otros Procedimientos Administrativos	5	9.62
Total	**52**	**100.00**

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la UAL



Si de desestimación se trata, es por causa del incumplimiento del plazo para la interpocisión de los recursos, generalmente si el recurso no se presenta en tiempo, no se activa la vía para conocer el contenido ni la pretensión del recurrente. Del total de los PTA's desestimados en etapa jerárquica, son cinco (5) los que fueron presentados luego de los diez (10) días de cumplirse el plazo para la resolución del Recurso de Revocatoria, fueron desestimados por presentarse "extemporáneamente". De igual forma, son cuatro (4) los casos de desestimación en los procedimientos por Expendio de Alimentos y/o Bebidas Alcohólicas, representando un 17.30% de improcedencia del silencio administrativo negativo, en relación al total de trámites desestimados.

IV.3 Otros Procedimientos Administrativos municipales

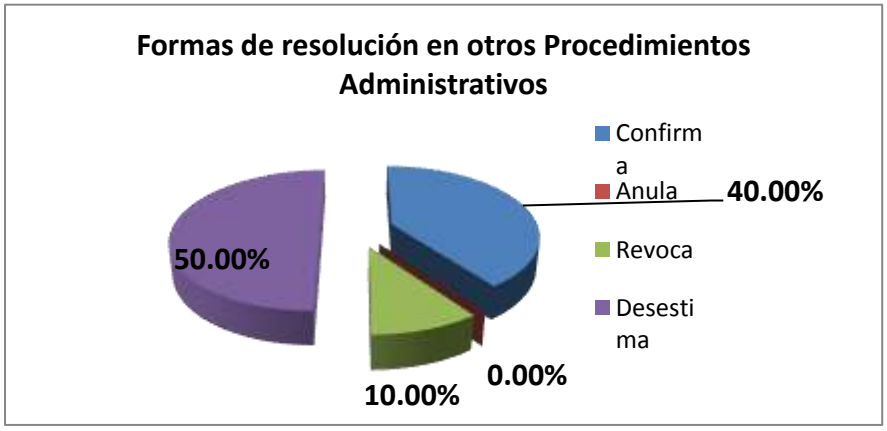
Cuadro 6

Formas de resolución en otros Procedimientos Administrativos

Del 1° de julio al 31 de diciembre de 2010

Forma de resolución	Otros	%
Confirma	4	40.00
Anula	0	0.00
Revoca	1	10.00
Desestima	5	50.00
Total	10	100.00

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la UAL



Aquí, la gran mayoría es desestimada, seguido por la confirmación, prácticamente ninguno se anula y se revoca aproximadamente un 10%. Estos Procedimientos Administrativos son la minoría, pero su importancia a veces puede resultar muy significativa, algunas sanciones pueden fácilmente sobrepasar el millón de bolivianos en procedimientos sancionatorios contra empresas, donde la sanción se fija en un porcentaje en función del valor patrimonial de la organización.

CAPÍTULO V

ELEMENTOS TEÓRICOS PARA LA APLICACIÓN Y PROCEDENCIA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO, ANÁLISIS SOBRE POSIBLES FORMAS DE APLICACIÓN

V.1 La posición ventajosa de la Administración Pública en relación al administrado

El silencio es una institución administrativa que surge doctrinalmente con el objetivo fundamental de garantizar los derechos de los particulares frente a la actuación administrativa "concluyéndola" con carácter de resolución. Se ha tenido en cuenta trabajar este tema, en busca de una verdad acerca de la garantía que pueda resultar esta figura de derecho procedimental administrativo para los ciudadanos en general. La Administración Pública siempre se encontrará en ventaja con respecto al administrado. Esto ocurre primordialmente por lo que el administrado se enfrenta de forma individual a un órgano que maneja una tutela sobre el público en general. Además de eso, el proceso de la vía administrativa siempre va a ser injusto, ya que el que resuelve las peticiones es el que se está "demandando" una cierta petición. Por esto, al fin y al cabo, la vía administrativa es una auto tutela. Esta estructura abusiva no puede ser resuelta de ninguna manera más que por la vía judicial en el Proceso Contencioso Administrativo, pero para poder habilitarlo, se tiene que resolver la petición en un máximo de seis (6) meses, al plantearse el Recurso de Revocatoria se deben esperar veinte (20) días, y el Recurso Jerárquico noventa (90) días[55]. En materia de tiempo esto se traduce en esperar alrededor de diez (10) meses solamente para acceder a un juicio justo. Esta situación debería considerarse retardo de justicia.

La ley proclama que el responsable de resolver el caso está obligado a pronunciarse sobre las peticiones planteadas y de que no hacerlo será sujeto a la responsabilidad que le imponga la Ley N°1178 de Administración y Control

[55] Según lo establecido en los artículos 17 parágrafo II, 65 y 67 parágrafo I de la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo.

Gubernamentales[56]. Sin embargo, son considerables los números de casos que han sido planteados frente al Tribunal Constitucional de Bolivia por falta de pronunciamiento por parte de la Administración Pública; sin considerar los demás casos que nunca llegaron a este tribunal. Aparentemente, el castigo no está disponiendo que las personas encargadas de resolver las peticiones cumplan con su trabajo.

El silencio administrativo sí bien beneficia a los ciudadanos concluyendo la vía administrativa, constituye retardación, mucho más en la Administración Municipal. En cualquier caso, la institución del silencio administrativo 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 positiva o estimatoria, pero que es innegable, también, en los casos de efecto negativo o desestimatorio, pues evita la indefensión del particular, que ya no tiene que esperar que se dé la resolución administrativa, sino que puede poner en marcha sus medios de defensa. Al menos puede hablarse de beneficio en ese sentido aunque se haya perdido tiempo considerable debido al silencio negativo municipal, materializándose recién su derecho a la tutela judicial efectiva.

V.2 Análisis sobre la procedencia de los Recursos Jerárquicos en cuanto a los plazos establecidos

V.2.1 Plazo para resolver el Recurso de Revocatoria

El Reglamento de PTA en su artículo 53[57] establece que el Recurso Jerárquico debe interponerse en el término de cinco (5) días, a partir de la notificación de la denegatoria del Recurso de Revocatoria, o a partir del día en que se produce la

[56] Según el parágrafo IV del artículo 17 de la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo.

[57] **ARTÍCULO 53.- (RECURSO JERÁRQUICO)**
El Recurso Jerárquico deberá ser interpuesto por el Administrado Sujeto a Procedimiento Técnico Administrativo o su apoderado ante el Subalcalde que resolvió o conoció el Recurso de revocatoria, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación.
El recurso y el expediente deberán ser elevados al Alcalde Municipal de La Paz en el plazo de tres (3) días hábiles de haberse interpuesto.

denegación tácita de dicha revocatoria por el silencio administrativo. Aquí aparece otra duda sobre el día en que se produce la denegación, el plazo de diez (10) días para resolver el Recurso de Revocatoria, está referido, a días hábiles administrativos, efectuándose el cómputo con arreglo a los principios comunes para contar los intervalos.

Cuando corresponde interponer el Recurso Jerárquico, el plazo de cinco (5) días para su interposición debe computarse desde la notificación del acto administrativo que va a impugnarse ¿Qué ocurre cuando el administrado por error, interpone el Jerárquico, antes de cumplirse los diez (10) días hábiles para que se resuelva la Revocatoria? Este supuesto no se encuentra en el Reglamento de PTA, por lo que supletoriamente se aplica lo establecido por el artículo 61[58] de la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo, que señala que los recursos administrativos, serán resueltos confirmando o revocando total o parcialmente la resolución impugnada, o en su caso, desestimando el recurso si éste estuviese interpuesto fuera de término, por lo que la resolución expresamente y sin tocar aspectos de fondo desestimará el recurso. Trato idéntico se da cuando el recurso es interpuesto luego de fenecido el plazo.

Antes de continuar, es necesario mencionar que de existir una resolución expresa, suponiendo que sea emitida por la autoridad competente dentro de los plazos establecidos, tendrá consignada la fecha de emisión que inicia el plazo para que pueda ser notificada al recurrente. Una vez notificada, el plazo para que el recurrente interponga su Recurso Jerárquico está claramente definido. Ahora ¿Qué ocurre si el administrado, por interpretación sencilla de la norma, interpone el Jerárquico, inmediatamente cumplidos los diez (10) días hábiles para que se resuelva la Revocatoria? Considerando lo señalado por los artículos 51[59] y 53 del

[58] **ARTÍCULO 61º.- (FORMAS DE LA RESOLUCIÓN)**
Los recursos administrativos previstos en la presente Ley, serán resueltos confirmando o revocando total o parcialmente la resolución impugnada, o en su caso, desestimando el recurso si éste estuviese interpuesto fuera de término, no cumpliese las formalidades señaladas expresamente en disposiciones aplicables o si no cumpliese el requisito de legitimación establecido en el Artículo 11º de la presente Ley.

[59] **ARTÍCULO 51°.- (PLAZO PARA EMITIR RESOLUCIÓN)**
I. El Subalcalde correspondiente tendrá el plazo de diez (10) días hábiles para resolver el Recurso de Revocatoria.

Reglamento de PTA, y los artículos 65[60] y 66[61] de la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo, primero debe analizarse en qué momento se concretiza el silencio administrativo.

El momento en que ha sucedido el silencio administrativo negativo no es claro, y lógicamente, tampoco está claro el momento en que el recurrente debe interponer su Recurso Jerárquico. Hasta ahora todos los casos de Recursos Jerárquicos en esta situación, no han procedido por lo que se desestiman constantemente.

Debido a que las notificaciones deben ser realizadas en el domicilio real o procesal señalado por el recurrente, y las distancias considerables e incluso dificultosas por la geografía del municipio de La Paz, el artículo 33[62] de la Ley

---

II. Si vencido el plazo previsto, la autoridad recurrida no dictara resolución, el recurso de revocatoria se tendrá por denegado pudiendo el Administrado Sujeto a Procedimiento Técnico Administrativo interponer el recurso jerárquico dentro de los cinco (5) días hábiles subsiguientes.
III. En caso de no hacerlo, la resolución quedará ejecutoriada para lo cual se emitirá el Auto de Ejecutoría que deberá ser notificado conforme a lo dispuesto en el Capítulo II Título III del presente reglamento.

[60] **ARTÍCULO 65º.- (PLAZO Y ALCANCE DE LA RESOLUCIÓN).** El órgano autor de la resolución recurrida tendrá para sustanciar y resolver el recurso de revocatoria un plazo de veinte (20) días, salvo lo expresamente determinado de acuerdo a reglamentación especial establecida para cada sistema de organización administrativa aplicable a los órganos comprendidos en el Artículo 2º de la presente Ley. Si vencido el plazo no se dictare resolución, el recurso se tendrá por denegado pudiendo el interesado interponer Recurso Jerárquico.

[61] **ARTÍCULO 66º.- (RECURSO JERÁRQUICO)**
I. Contra la resolución que resuelva el recurso de revocatoria, el interesado o afectado únicamente podrá interponer el Recurso Jerárquico.
II. El Recurso Jerárquico se interpondrá ante la misma autoridad administrativa competente para resolver el recurso de revocatoria, dentro del plazo de diez (10) días siguientes a su notificación, o al día en que se venció el plazo para resolver el recurso de revocatoria.
III. En el plazo de tres (3) días de haber sido interpuesto, el Recurso Jerárquico y sus antecedentes deberán ser remitidos a la autoridad competente para su conocimiento y resolución.
IV. La autoridad competente para resolver los recursos jerárquicos será la máxima autoridad ejecutiva de la entidad o la establecida 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.
[62] **ARTÍCULO 33º.- (NOTIFICACIÓN)**
I. La Administración Pública notificará a los interesados todas las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos subjetivos o intereses legítimos.
II. Las notificaciones se realizarán en el plazo, forma, domicilio y condiciones señaladas en los numerales III, IV, V y VI del presente artículo, salvo lo expresamente establecido en la reglamentación especial de los sistemas de organización administrativa aplicable a los órganos de la Administración Pública comprendidos en el Artículo 2º de la presente Ley.
III. La notificación deberá ser realizada en el plazo máximo de cinco (5) días a partir de la fecha en la que el acto haya sido dictado y deberá contener el texto íntegro del mismo. 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.
IV. 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.
V. Las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia:
a) De la recepción por el interesado;
b) De la fecha de la notificación;
c) De la identidad del notificado o de quien lo represente; y,
d) Del contenido del acto notificado.
VI. Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el domicilio de ellos o, intentada la notificación, ésta no hubiera podido ser practicada, la notificación se hará mediante edicto publicado por una vez en un órgano de prensa de amplia circulación nacional o en un medio de difusión local de la sede del órgano administrativo.
VII. Las notificaciones por correo, fax y cualquier medio electrónico de comunicación, podrán constituirse en modalidad válida previa reglamentación expresa.

N°2341 de Procedimiento Administrativo establece un plazo máximo de cinco (5) días para que las resoluciones y otros actos administrativos puedan ser notificadas. La notificación, una vez realizada marca también el inicio del plazo de cinco días (5) para que el recurrente pueda interponer su Recurso Jerárquico. En este entendido supóngase la siguiente circunstancia: interpuesto el Recurso de Revocatoria el recurrente debe esperar diez (10) días hábiles para presentar el Jerárquico, pero puede suceder que debido a las recargadas tareas de la autoridad, se emita la resolución el último día de plazo, es decir, el día décimo; por lo que a partir de esa fecha el recurrente debe esperar cinco (5) días más que es el plazo para la notificación, pudiendo suceder también que debido a las recargadas tareas del notificador, la resolución le llegue el último día, es decir, el día décimo quinto. En total, el recurrente debería esperar quince (15) días antes de interponer el Jerárquico, situación completamente “legal” que en la práctica no es correctamente comprendida por los recurrentes quienes señalan en sus recursos los artículos 51 parágrafo II del Reglamento de PTA y artículo 66 parágrafo II de la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo, alegando en que el Recurso Jerárquico debe ser interpuesto al día siguiente de vencido el plazo.

Los cinco (5) días “extras” para la notificación, facultan a la Administración Municipal legalmente para desestimar los recursos, el silencio administrativo alegado por los recurrentes no procede según lo analizado ¿Entonces cuándo se aplica el silencio administrativo? La figura del silencio administrativo negativo en la legislación municipal, se concreta al término de los quince (15) días y no a los diez (10) como a primera vista estipula la norma. Según el profesor Héctor J. Escola, para evitar este problema debe tenerse presente que después de producida la resolución tácita del recurso de Revocatoria, por el transcurso del término de diez (10) días fijado por el artículo 51 del reglamento de PTA, la administración podría dictar una resolución expresa denegatoria de él, esta circunstancia produciría la reapertura del término para interponer el Recurso Jerárquico, el que se contará desde la notificación de esa resolución expresa. Este criterio siempre favorable a la procedencia del Recurso, resulta del hecho de que la resolución tácita, como se

ha dicho, no impide a la administración dictar una resolución expresa, siendo ésta una manifestación concreta y cierta de la voluntad administrativa, a partir de la cual es lógico que corra el término para impugnarla por medio del Recurso Jerárquico[63].

Debe pensarse también que al plazo máximo de resolución de procedimientos habría que añadir también un tiempo prudente para obtener la correspondiente resolución expresa de silencio administrativo. Al hablar de las resoluciones tardías, si bien se ha producido una situación fáctica de inactividad administrativa, no será hasta la obtención de la resolución expresa que se habría producido el acto presunto. El administrado lo que obtendría al finalizar el tiempo previsto para la producción sería la posibilidad de solicitar dicha resolución, pudiendo resolver la Administración, durante este período de tiempo. Otra forma de solución, sería añadir al plazo máximo de resolución de procedimientos, el tiempo para la notificación, e incorporar a la norma que en caso de silencio administrativo negativo, el recurrente quedaría facultado para interponer su Recurso Jerárquico a partir del día décimo sexto computables a partir de la interposición del Recurso de Revocatoria.

V.3 Algunos ejemplos sobre legislación extranjera referido al tema

V.3.1 La Ley N°27444[64] del Procedimiento Administrativo General del Perú

Centrado en el silencio positivo, el artículo 33[65] de la Ley N°27444 de Procedimiento Administrativo General del Perú, otorga el derecho reclamado en

[63] ESCOLA, Héctor Jorge. Ob. Cit. Pág. 401-402.

[64] Promulgada el 10 de abril de 2001 y vigente.

[65] **Artículo 33°.- (Procedimiento de Evaluación Previa con Silencio Positivo)**
Los procedimientos de acción previa están sujetos a silencio positivo, cuando se trate de algunos de los siguientes supuestos:
1. Solicitudes cuya estimación habilite para el ejercicio de derechos preexistentes, salvo que mediante ella se transfiera facultades de la administración pública o que habilite para realizar actividades que se agoten instantáneamente en su ejercicio.
2. Recursos destinados a cuestionar la desestimación de una solicitud cuando el particular haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo.

los casos previstos por ley. Pues, vencido el plazo y sin pronunciamiento sobre lo solicitado por el administrado, se produce la resolución positiva de su pedido. Esta norma refiere a los procedimientos de evaluación previa, los cuales tienen generalmente dos fases: conocimiento y ejecución. Sin embargo, el silencio administrativo positivo, en este caso, carecerá de fases, pero igual tendrá, para todos los efectos, el carácter de resolución.

En cuanto a los supuestos que se establecen en esta norma se puede advertir que los derechos que no afectan a terceros son calificados como de aprobación automática. Así mismo se establece una especie de sanción para la administración negligente que en un mismo procedimiento de evaluación previa ha incumplido en resolver en las dos oportunidades que se le permiten. Por último, diremos que esta figura no busca afectar o perjudicar intereses del peticionario.

En cambio, el artículo 34[66] de la misma ley, centrado en el silencio administrativo negativo señala que, transcurrido el plazo legal sin pronunciamiento de la autoridad, el administrado tiene la facultad de esperar dicho pronunciamiento, que puede darse en cualquier momento, sin plazo alguno. Hecho valer el silencio administrativo por el administrado, la autoridad administrativa, notificada de ello, deberá abstenerse de emitir decisión.

También se observa que la propia norma contiene aquellos procedimientos considerados más riesgosos con respecto al interés público; y que por ser así,

---

3. Procedimientos en los cuales la transferencia de la decisión final no puede repercutir directamente en administrados distintos del peticionario, mediante la limitación, perjuicio o afectación a sus intereses o derechos legítimos.
4. Todos los otros procedimientos a instancia de parte no sujetos al silencio administrativo taxativo contemplado en el artículo siguiente, salvo los procedimientos de petición graciable y de consulta que se rigen por su regulación específica.

[66] **Artículo 34°.- (Procedimiento de Evaluación Previa con Silencio Negativo)**
Los procedimientos de acción previa están sujetos a silencio negativo, cuando se trate de algunos de los siguientes supuestos:
1. Cuando la solicitud verse asuntos de interés públicos, incidiendo en la salud, medio ambiente, recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa nacional y el patrimonio histórico y cultural de la nación.
2. Cuando cuestionen otros actos administrativos anteriores, salvo los recursos en el caso del numeral 2 del artículo anterior.
3. Cuando sean procedimientos trilaterales y los que generen obligación de dar o hacer a cargo del Estado.
4. Los procedimientos de inscripción registral.
5. Aquellos a los que en virtud de la ley expresa, sea aplicable esta modalidad de silencio administrativo.
Las autoridades quedan facultadas para calificar de modo distinto en su TUPA, los procedimientos comprendidos en los numerales 1 y 4 cuando aprecien que sus efectos reconozcan el interés del solicitante, sin exponer significativamente el interés general.

merecen una decisión expresa de la administración, y en caso de proceder a su indiferencia, se entiendan denegados los pedidos.
El hecho de calificar a través de silencio administrativo negativo, no significa que la omisión de la administración en resolver el asunto específico, no transgreda el deber de resolución que ya se ha mencionado y por ende, ser sancionables.

V.3.1.1 La Ley Nº29060[67] del silencio administrativo positivo del Perú

Aunque la Ley Nº29060, no establece en forma objetiva, su ámbito de aplicación, se entiende que el Silencio Administrativo Positivo, se aplica a la Administración Pública, en el marco de lo establecido en la Ley Nº27444 de Procedimiento Administrativo General. Se puede decir que la finalidad de la Ley N°29060 es:

a) **Priorizar el Silencio Administrativo Positivo**. De allí la denominación que se le da. En tal sentido el silencio administrativo negativo por mandato de la ley se vuelve excepcional, pero no se lo elimina. La norma en referencia, también señala, que en materia tributaria y aduanera, el silencio administrativo, se rige por sus propias leyes y normas especiales.

b) **Limitar la arbitrariedad del Poder Público y de sus agentes**. En este sentido, la Ley Nº29060, y sus normas complementarias, buscan poner freno a la lentitud, discrecionalidad, y al abuso que los distintos agentes de la Administración Pública frente a una petición de los administrados, imponiendo que frente a la inacción, en los supuestos que la Ley señala, la petición del administrado, se da por aceptada, dentro de los límites de su solicitud. Y más aún cuando crea la figura de la declaración jurada, para convalidar la declaración "ficta", de su solicitud y hacerla valer no

[67] En fecha 7 de julio del 2007, se publica la Ley 29060, que bien puede ser denominada "Ley del Silencio Administrativo Positivo" constituye una norma específica dentro del marco de la Ley N°27444 de Procedimiento Administrativo General del Perú; que busca dentro de un proceso de Reforma del Estado Peruano, poner fin, a la inacción procedimental de la Administración Pública, resolviendo a favor de los ciudadanos administrados. Esta norma, entró en vigencia el 4 de enero del 2008, en aplicación de la Décima Disposiciones Transitorias, Complementarias y Finales, y en concordancia con el Artículo 109 de la Constitución Peruana del 93.

sólo ante la misma administración, sino también ante otros entes públicos administrativos.

En resumen, la Ley N°29060, busca efectivizar el silencio administrativo positivo ampliando los procedimientos de evaluación previa[68], sujetos a Silencio Administrativo Positivo, y en tal sentido, los procedimientos administrativos, previstos en la Ley N°27444 de Procedimiento Administrativo General, se agrupan en dos niveles: los Procedimientos Generales (de aprobación automática y de evaluación previa, sujetos a silencio positivo y silencio negativo), y los Procedimientos Especiales (trilaterales, sancionadores, de consulta y graciables).
La Ley Nº29060, se refiere a los procedimientos administrativos generales de evaluación previa, que se caracterizan, porque antes de que la administración emita su decisión, la petición o recurso del administrado, está sujeta a una substanciación, probanza y pronunciamientos previos, de los órganos de la entidad; actividad procedimental, que no se da, en los procedimientos de evaluación automática.

V.3.1.2 La declaración jurada

Que emerge por la necesidad que tiene el administrado, de acreditar el derecho obtenido, dentro del contenido de su petición, ante la propia administración u otras, de la declaración "ficta", por inactividad procedimental incurrida por la administración. En este sentido, el cargo de recepción de la Declaración Jurada, deviene en pruebas suficientes de la resolución aprobatoria "ficta", para ejercer los derechos obtenidos, dentro del ámbito de la petición formulada.
La Declaración Jurada, reemplaza al documento, previsto en la Ley N°27444 de Procedimiento Administrativo General, que se refiere, al documento que requiere

[68] A manera de apunte, los procedimientos de evaluación previa, son aquellos que se encuentran en los siguientes supuestos normativos previstos por la Ley N°29060:
a) Solicitudes cuya estimación habilite para el ejercicio de derechos preexistentes o para el desarrollo de actividades económicas que requieran autorización previa del Estado, y siempre que no se encuentren contempladas en la Primera Disposición Transitoria, Complementaria y Final.
b) Recursos destinados a cuestionar la desestimación de una solicitud o actos administrativos anteriores.
c) Procedimientos en los cuales la trascendencia de la decisión final no pueda repercutir directamente en administrados distintos del peticionario, mediante la limitación, perjuicio o afectación a sus intereses o derechos legítimos.

el administrado para hacer valer sus derechos, en los procedimientos de aprobación automática.

V.3.1.3 La vía notarial

Aparece cuando el funcionario público, se niega a recibir la Declaración Jurada. La vía notarial, se convierte así, en vía alterna, cerrando el círculo de discrecionalidad de la administración pública y vigencia del silencio administrativo positivo, previsto en la Ley Nº29060. En tal sentido, si los agentes públicos, no quieren recibir la Declaración Jurada, hay que recurrir a la vía notarial, para hacer valer el acto administrativo presunto obtenido y/o aprobación "ficta", como señala la ley.

V.3.1.4 Precisando la responsabilidad del funcionario y del servidor público

La temática de la responsabilidad, con algunas imprecisiones conceptuales, ha sido regulada también por la Ley Nº29060 peruana, para la totalidad de los agentes públicos: funcionarios y empleados; y ésta emerge, cuando los mismos, se nieguen a reconocer, la eficacia del derecho conferido al administrado, al haber operado a su favor, el Silencio Administrativo Positivo, dentro del procedimiento administrativo, que se sigue en la misma entidad.

Y como el derecho obtenido se puede hacer valer en otras entidades públicas administrativas; la responsabilidad del agente público, no es sólo, para los funcionarios y empleados públicos de la entidad, donde se originó la declaración "ficta", sino también, para los funcionarios y empleados de otras entidades, en que el administrado busca hacer valer sus derechos y se pretende desconocerlos.
La responsabilidad que se prevé, es de carácter administrativo; así como también de carácter civil y penal de acuerdo a la naturaleza de la materia ¿Cómo se determina la responsabilidad administrativa de los agentes de la administración pública (funcionario y empleado)? Mediante la interposición de la "Reclamación en

Queja”, La Ley Nº29060, en uno de sus errores conceptuales, designa a la “Queja” como “Recurso”, cuando la doctrina administrativa es unánime al señalar que la “Queja” no es contra un acto definitivo sino contra un acto en trámite, ante la acción u omisión del funcionario o empelado público encargado de la tramitación del expediente, que afecte derechos subjetivos o intereses legítimos del administrado.

Otra manera de determinar la responsabilidad administrativa es mediante la interposición de denuncia al Órgano de Control Interno (OCI) de la entidad respectiva, (parecido a la Unidad de Transparencia Municipal para tener una idea) quien deberá iniciar la investigación pertinente para determinar si ha habido de parte de los agentes públicos una “injustificada negación” de reconocer la aprobación “ficta”, obtenida por la inacción de la administración. El OCI pondrá en conocimiento de este hecho al público en general a través de la página web de la entidad o en el Diario Oficial “El Peruano”; siempre que la resolución que pone fin al procedimiento disciplinario quede consentida.

V.3.1.5 La Central de Riesgo Administrativo

El D.S. 096-2007-PCM, que regula la fiscalización posterior aleatoria, en los procedimientos administrativos, por parte del Estado, crea la Central de Riesgo Administrativo, en donde se registra el nombre, documento de identidad o RUC, y domicilio de aquellos administrados que hayan presentado declaraciones, información o documentación falsa o fraudulenta, al amparo de los procedimientos de aprobación automática o de evaluación previa.

Es importante precisar, que al efectuar la fiscalización aleatoria, las entidades públicas deberán independientemente de la selección aleatoria de los expedientes, que realicen, efectuar fiscalización obligatoria, a los administrados que se encuentren en la Central de Riesgo Administrativo.

V.3.1.6 El silencio administrativo negativo, no se elimina

Es importante precisar que el silencio administrativo negativo, no ha sido eliminado por la Ley Nº29060; sino que ha devenido en excepcional. Establece que excepcionalmente, el silencio administrativo negativo será aplicable en aquellos casos en los que se afecte significativamente el interés público, incidiendo en la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa comercial; la defensa nacional y el patrimonio histórico cultural de la nación, en aquellos procedimientos trilaterales y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado; y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas.

V.3.2 La Ley 4/1999[69] modificatoria de la Ley 30/1992 de España

La Ley 30/1992 de 26 de noviembre de 1992 de España establece la ya tradicional obligación de la Administración Pública de dictar resolución expresa. En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos aplicables (y ello sin perjuicio de que se acuerde la inadmisión cuando corresponda). El deber de resolver rige en caso de solicitudes formuladas por los interesados y también en los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afecte a los ciudadanos o a cualquier interesado. En cuanto al plazo máximo para resolver, la Ley 30/92 se remitía a las normas del procedimiento aplicable en cada caso. Con carácter supletorio, fijaba un plazo máximo de tres (3) meses. Este precepto facultaba además a la Administración para acordar la ampliación de plazos (resolución de trámite de carácter irrecurrible).

[69] La Ley 4/1999 promulgada en fecha 13 de enero de 1999, de modificación de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de 1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ha sido publicada el 14 de enero de 1993 y ha impuesto la alteración de diversos preceptos en la regulación precedente. La reforma mantiene la estructura del articulado de la norma previa. Además de varias innovaciones de detalle, destaca la nueva regulación de los recursos administrativos y la específica regulación del silencio administrativo.

V.3.2.1 La problemática certificación de actos presuntos

La Ley 30/1992 establecía la validez general de los actos presuntos. Pero, para su eficacia, los sometía a su acreditación a través de una certificación específica. Ésta podía solicitarse a partir del día siguiente al del vencimiento del plazo en que debió dictarse la resolución. La Administración debía extenderla en el plazo de veinte (20) días desde que le fue solicitada. Con una particularidad: en este plazo aún podía cumplir la Administración con su deber de dictar acuerdo expreso. En la práctica, pues, la petición de certificación venía a jugar como una interpelación de mora.

V.3.2.2 La obligación de resolver

La nueva redacción de la Ley 4/1999 indicada mantiene, por supuesto, la obligación administrativa de dictar resolución expresa (y de notificarla). Pero ahora es mucho más amplia, ya que se impone también en los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento y desaparición sobrevenida del objeto. Sólo se exceptúan de tal obligación los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio y los relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración (aspecto este último que ya preveía la regulación anterior).

V.3.2.3 Plazo máximo para recibir la notificación expresa

La Ley fija dos criterios:

a) **Supletoriamente.** Si la norma precitada nada dispone, el plazo será de tres (3) meses.

b) **En ningún caso podrá exceder de seis (6) meses.** Salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea.

Ahora bien, los problemas comienzan con la fijación de los indicados plazos. Es decir, del día a partir del cual empieza su cómputo. Cuando se trata de procedimientos iniciados de oficio, comienza con la fecha del acuerdo de iniciación. Pero en los procedimientos promovidos a solicitud del interesado el cómputo del silencio administrativo comienza a partir de la fecha en que dicha solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para la tramitación. Ya se intuye que esta precisión puede generar problemas en la práctica. Para evitarlos, se obliga a la administración a enviar a los administrados una comunicación en la que se indique, entre otros aspectos, la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.

V.3.2.4 Eficacia y acreditación

La Ley 4/1999 regula de forma clara la eficacia del silencio y utiliza para ello la siguiente subdivisión:

a) **La estimación por silencio.** Tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. Ahora bien, no por ello puede el instituto del silencio positivo liberarse de la "maldición" que sobre él gravita el precepto de que, son nulos de pleno derecho los actos administrativos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

b) **La desestimación por silencio administrativo.** Tiene los efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso administrativo que resulte procedente. En este punto, si el

plazo se fija en meses o años, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo.

Por último, los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Aquella certificación convive ahora con el resto de medios de prueba admitidos en Derecho. Si se solicita, la ley española tiene el buen criterio de asegurar que deberá emitirse en el plazo máximo de quince (15) días.

V.3.2.5 La resolución expresa extemporánea

Como si fuera una china en el zapato, toda regulación del silencio administrativo ha de responder a la delicada cuestión del acto administrativo expreso dictado fuera del plazo máximo para resolver. La Ley 4/1999 española ha optado por una clave sencilla:

Si ya se ha obtenido la estimación por silencio, la ley española sólo permite a la Administración dictar acuerdo extemporáneo si se confirma la estimación tácita. Abre la posibilidad de que, aun manteniendo el sentido afirmativo, se aproveche la resolución para precisar o imponer condiciones autorizadas por el ordenamiento (piénsese, por ejemplo, en las licencias y autorizaciones administrativas).

Si el transcurso del plazo condujo a la desestimación, el acto expreso extemporáneo puede dictarse sin vinculación alguna al sentido del silencio. Se da pie, por tanto, a la Administración, para mejorar la situación jurídica del administrado, pero éste no debe olvidar que, a partir del día siguiente a la producción de los efectos del silencio, comienzan a correr los plazos para la interposición de recursos administrativos y contenciosos administrativos.

CAPÍTULO VI

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTO TÉCNICO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

VI.1 Explicación de motivos

VI.1.1 Principios constitucionales

a) **Principio de seguridad jurídica.** Es el fundamento para la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que los administrados saben en cada momento cuáles son sus derechos y sus obligaciones, sin que el capricho, la torpeza y la mala voluntad de los gobernantes puedan causar perjuicio.

b) **Derecho al debido proceso.** Por el cual el Estado garantiza el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones.

VI.1.2 Principios de derecho administrativo

a) **Principio de legalidad y presunción de legitimidad.** Por la que las actuaciones de la Administración Pública por estar sometidas plenamente a la Ley, se presumen legítimas, salvo expresa declaración judicial en contrario.

b) **Principio de sometimiento pleno a la ley.** La Administración Pública regirá sus actos con sometimiento pleno a la ley, asegurando a los administrados el debido proceso.

VI.1.3 Bases

a) Conforme el artículo 51 del Reglamento de Procedimiento Técnico Administrativo aprobado por Ordenanza Municipal N°076/2004 de 17 de mayo de 2004 y el artículo 54 del Reglamento Municipal para Establecimientos de Expendio de Alimentos y/o Bebidas Alcohólicas aprobado por Ordenanza Municipal N°227/2010 de 11 de junio de 2010. Sin modificaciones respecto al "nomen juris", ni otro contenido de los artículos mencionados.

b) Los objetivos puntuales de esta propuesta modificatoria son los siguientes:

- El objetivo central es permitir la atención de los Recursos Jerárquicos precisando el momento en que puede ser interpuesto.

- Contribuir a una vía administrativa, si bien aún muy prolongada, más justa, haciéndole valer el recurso y los descargos presentados al administrado, reforzando la finalidad impugnatoria de los recursos administrativos.

VI.2 Propuesta

Se propone precisar el plazo para la interposición del Recurso Jerárquico en el artículo 51 del Reglamento de Procedimiento Técnico Administrativo, de la siguiente manera:

Actual redacción:

> "**Artículo 51°.- (Plazo para emitir resolución).** I. El Subalcalde correspondiente tendrá el plazo de diez (10) días hábiles para resolver el Recurso de Revocatoria.

II. Si vencido el plazo previsto, la autoridad recurrida no dictara resolución, el recurso se tendrá por denegado pudiendo el Administrado Sujeto a Procedimiento Técnico Administrativo interponer el recurso jerárquico dentro de los cinco (5) días hábiles subsiguientes.

En caso de no hacerlo, la resolución quedará ejecutoriada para lo cual se emitirá el Auto de Ejecutoría que deberá ser notificado conforme lo dispuesto en el Capítulo II Título III del presente reglamento".

Se propone que diga:

"**Artículo 51°.- (Plazo para emitir resolución).** I. El Subalcalde correspondiente tendrá el plazo de diez (10) días hábiles para resolver el Recurso de Revocatoria.

II. Si vencido el plazo previsto más los cinco (5) días hábiles adicionales para su notificación, no se dictase resolución, el recurso se tendrá por denegado pudiendo el Administrado Sujeto a Procedimiento Técnico Administrativo interponer el recurso jerárquico dentro de los cinco (5) días hábiles subsiguientes.

En caso de no hacerlo, la resolución quedará ejecutoriada para lo cual se emitirá el Auto de Ejecutoría que deberá ser notificado conforme lo dispuesto en el Capítulo II Título III del presente reglamento".

Y de la misma manera en el artículo 54 del Reglamento Municipal para Establecimientos de Expendio de Alimentos y/o Bebidas Alcohólicas:

Actual redacción:

"**Artículo 54° (Recursos Administrativos).** La Resolución Administrativa emitida por el(la) Subalcalde(sa) podrá ser impugnada mediante los recursos administrativos previstos en el Capítulo IX de la Ley N°2028 de Municipalidades.

I. Recurso de Revocatoria.- El recurso de revocatoria deberá ser interpuesto por el(la) interesado(a) ante la misma autoridad que emitió la Resolución Administrativa, dentro del plazo de cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación. La Autoridad Administrativa correspondiente tendrá un plazo de diez (10) días hábiles para revocar o confirmar la resolución impugnada. Si vencido dicho plazo no se dictase resolución, ésta se tendrá por denegada, pudiendo el(la) interesado(a) interponer el Recurso Jerárquico.

II. Recurso Jerárquico.- El Recurso Jerárquico se interpondrá ante la Autoridad Administrativa que resolvió el Recurso de Revocatoria, dentro del plazo de cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación. El recurso deberá elevarse, en el plazo de tres (3) días hábiles de haber sido interpuesto, ante la Autoridad Jerárquica Superior, la misma que tendrá un plazo de quince (15) días hábiles posteriores a su radicatoria para su resolución confirmatoria, revocatoria o desestimatoria. Si vencido dicho plazo no se dictara resolución, ésta se tendrá por denegada, pudiendo el(la) interesado(a) acudir a la vía judicial".

Se propone que diga:

"**Artículo 54° (Recursos Administrativos).** La Resolución Administrativa emitida por el(la) Subalcalde(sa) podrá ser impugnada

mediante los recursos administrativos previstos en el Capítulo IX de la Ley N°2028 de Municipalidades.

I. Recurso de Revocatoria.- El recurso de revocatoria deberá ser interpuesto por el(la) interesado(a) ante la misma autoridad que emitió la Resolución Administrativa, dentro del plazo de cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación. La Autoridad Administrativa correspondiente tendrá un plazo de diez (10) días hábiles para revocar o confirmar la resolución impugnada. Si vencido dicho plazo más los cinco (5) días hábiles adicionales para su notificación, no se dictase resolución, ésta se tendrá por denegada, pudiendo el(la) interesado(a) interponer el Recurso Jerárquico.

II. Recurso Jerárquico.- El Recurso Jerárquico se interpondrá ante la Autoridad Administrativa que resolvió el Recurso de Revocatoria, dentro del plazo de cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación. El recurso deberá elevarse, en el plazo de tres (3) días hábiles de haber sido interpuesto, ante la Autoridad Jerárquica Superior, la misma que tendrá un plazo de quince (15) días hábiles posteriores a su radicatoria para su resolución confirmatoria, revocatoria o desestimatoria. Si vencido dicho plazo no se dictara resolución, ésta se tendrá por denegada, pudiendo el(la) interesado(a) acudir a la vía judicial”.

CONCLUSIONES CRÍTICAS

De lo expresado con anterioridad en el análisis de la vía administrativa y los efectos del silencio administrativo en la Administración Municipal, se puede establecer lo siguiente:

Primero, el problema del silencio administrativo y de la inactividad no puede ser estudiado exclusivamente desde la teoría del acto administrativo. Es necesario completar esta perspectiva desde un análisis funcional en el que se examine los diversos ámbitos en que debe actuar la Administración Pública, y al mismo tiempo o conjuntamente desde el análisis de otras instituciones relevantes en el Derecho Administrativo como pueden ser la potestad y el procedimiento. Todo ello teniendo en cuenta la relevancia que va adquiriendo cada vez más el factor tiempo en la actuación de las Administraciones Públicas.

Debe remarcarse que el silencio administrativo, ya sea negativo o positivo, es una garantía en el procedimiento administrativo que resguarda el derecho de tutela y no permitir el estado de irresolución. Si bien es cierto que es deber de la Administración Pública a través de sus funcionarios competentes resolver, las resoluciones emitidas serían perjudiciales, si tendrían que ser necesariamente plasmadas taxativamente por escrito, ya que podría darse el caso de que, no existiendo acto expreso, no se pueda formular el recurso contencioso, por lo que podría producirse una auténtica inmunidad jurisdiccional para la Administración y un grave perjuicio para los intereses de los ciudadanos.

Bolivia se encuentra en un proceso de transición. Esto debe tomarse en cuenta para poder entender que la presente investigación fue realizada cuando las normas estaban en vigencia pero se espera que en cualquier momento los órganos legisladores de Bolivia puedan cambiarla, tal es el caso de los proyectos de Cartas Orgánicas Municipales en el marco de la Ley N°031 Marco de Autonomías y Descentralización. Sin embargo, a tiempo de esta investigación, es

la realidad de la vía administrativa municipal en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.

La idea de plasmar ambos tipos de silencio administrativo en el municipio (negativo en primera instancia y positivo en segunda instancia para la mayoría de los procedimientos) ha sido una idealidad por parte de los legisladores al tratar de buscar el proceso más justo para el administrado. Este paradigma le permitiría a la Administración Municipal pronunciarse a tiempo, como bien actualmente lo hace gracias a la figura del Auto de Radicatoria, no existiendo procedimiento sin respuesta ni silencio administrativo negativo en instancia jerárquica.

Cabe recalcar, sin embargo, que muchas veces la realidad se desvincula de la idealidad y las normas pueden llegar a ser injustas sin ser ilegales como es el caso planteado de la Ley N°2028 de Municipalidades. Además, el silencio administrativo lamentablemente no puede satisfacer completamente el derecho de petición del administrado al no poder recibir una respuesta por parte de la Administración Pública que resuelva su problema en tiempo oportuno.

Finalmente, debe entenderse a cabalidad que el silencio administrativo si bien es una dilatación del procedimiento, ha sido considerado por los legisladores para poder llenar una insatisfacción de los administrados cuando no son resueltas sus peticiones. Esta figura ha permitido rellenar el espacio que deja la inactividad de parte de la Administración Pública. El silencio administrativo, ya sea positivo o negativo, es la garantía de las peticiones formuladas por los administrados que desean corregir sus derechos vulnerados, y por lo tanto se convierte, en un guardián de nuestro ordenamiento jurídico y la sociedad.

RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS

Primero, la exigencia de resolver las peticiones de los ciudadanos se instrumenta tendencialmente en el ordenamiento vigente como una obligación y no como un mero deber, constituyendo una regla fundamental que vincula la actuación de las Administraciones Públicas. Tal configuración se demuestra: a) con la articulación de una serie de derechos en el Procedimiento Administrativo para el destinatario de la resolución; b) con la previsión de diversas consecuencias jurídicas (entre ellas el silencio administrativo); y, c) con el establecimiento de mecanismos de responsabilidad que se anudan a su incumplimiento. No obstante, la plena efectividad de esta obligación dista de estar garantizada, siendo satisfecha en la mayoría de las ocasiones a través de remedios sustitutivos que no son plenamente satisfactorios. Sería necesario no concentrar las soluciones en el momento del incumplimiento, sino actuar de forma preventiva, buscando mecanismos de simplificación administrativa, y potenciando la figura del procedimiento como instrumento a través del cual concurren diversos intereses, públicos y privados, que pueden coadyuvar a la impulsión de la actividad administrativa y al cumplimiento de la obligación de resolver.

Lo recomendado para poder establecer soluciones para estos problemas pasa por establecer una estructura paradigmática para todos los procesos administrativos y que no se desvinculen de la ley general para no generar confusiones ni injusticias. Los plazos pueden variar dependiendo de cada procedimiento en particular, pero lo aconsejable es estructurar el mismo procedimiento de manera doctrinal dentro de una ley general.

El silencio administrativo sólo puede cumplir hasta cierto punto, y esto es solamente no permitir el estado de irresolución o inseguridad respecto al caso planteado por el administrado. En caso de que el silencio sea positivo, como es una garantía puramente procesal, debe buscarse un recurso que permita una solución real de fondo en el asunto y no crear únicamente un acto presunto sin

validación material. Una buena recomendación respecto a este problema es crear y habilitar un procedimiento sumarísimo que conlleve a la certificación, si vale el término, que permita el reconocimiento en vía judicial del derecho adquirido a través de la vía administrativa. De esta forma, la sentencia del juez llenaría el vacío dejado por la falta de resolución administrativa.

En caso de que el silencio sea negativo, lo recomendado es buscar acortar los plazos para no dilatar el procedimiento. El administrado tiene que sufrir cantidades absurdas de espera para recibir una respuesta, que con el silencio administrativo no llega. La decisión de acelerar el proceso permitiría que el administrado tenga habilitada la vía judicial de forma más expedita sin tener que esperar casi un año, que en el caso municipal, puede ser incluso más debido a la figura del Auto de Radicatoria[70].

[70] En contradicción al parágrafo II del artículo 115 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, que establece el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones; concordante con el artículo 4 inciso c) de la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo.

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1
Resoluciones emitidas por el Alcalde Municipal de La Paz Pág. 38

Cuadro 1.1
Total resoluciones emitidas por el Alcalde Municipal de La Paz Pág. 39

Cuadro 1.2
Total según forma de resolución Pág. 41

Cuadro 2
Resoluciones confirmatorias emitidas por el Alcalde Municipal Pág. 42

Cuadro 3
Resoluciones anulatorias emitidas por el Alcalde Municipal Pág. 43

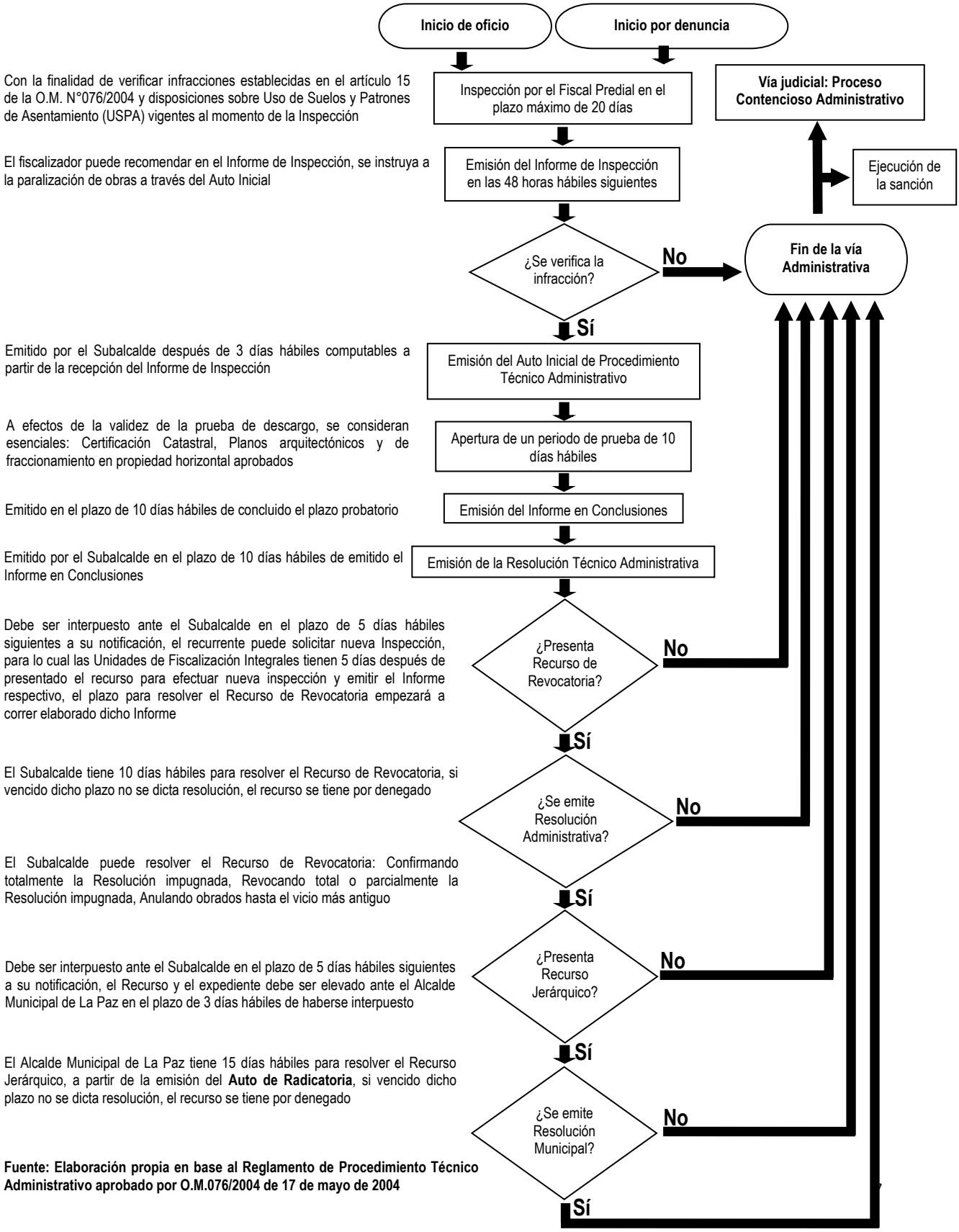
Cuadro 4
Resoluciones revocatorias emitidas por el Alcalde Municipal Pág. 44

Cuadro 5
Resoluciones desestimatorias emitidas por el Alcalde Municipal Pág. 45

Cuadro 6
Formas de resolución en otros Procedimientos Administrativos Pág. 46

ANEXOS

Etapas del Procedimiento Técnico Administrativo del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz según la Ordenanza Municipal N°076/2004 de 17 de mayo de 2004



Fuente: Elaboración propia en base al Reglamento de Procedimiento Técnico Administrativo aprobado por O.M.076/2004 de 17 de mayo de 2004

FUENTES DE INVESTIGACIÓN MONOGRÁFICA

Normativa consultada:

- BOLIVIA. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.
- BOLIVIA. Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo de 23 de abril de 2002.
- BOLIVIA. Ley N°2028 de Municipalidades de 28 de octubre de 1999.
- GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ. Reglamento de Técnicas Normativas.
- GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ. Reglamento de Procedimiento Técnico Administrativo aprobado por O.M. N°076/2004 de 17 de mayo de 2004.
- GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ. Reglamento Municipal para Establecimientos de Expendio de Alimentos y/o Bebidas Alcohólicas aprobado por O.M. N°227/2010 de 11 de junio de 2010.
- BOLIVIA. Ley N°1178 de Administración y Control Gubernamentales de 20 de julio de 1990;
- BOLIVIA. Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública aprobado por D.S. N°23318-A, modificado por D.S. N°26237 de 29 de junio de 2001.
- BOLIVIA. Reglamento Ambiental para el Sector Industrial y Manufacturero (RASIM) aprobado por D.S. N°26736 de 30 de julio de 2002.
- GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ. Reglamento de Gestión Ambiental del Municipio de La Paz aprobado por O.M. N°152/2010 de 26 de mayo de 2010.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE BOLIVIA. Sentencia Constitucional 1043/2006-R de 20 de octubre de 2006;
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE BOLIVIA. Sentencia Constitucional 0018/2005 de 8 de marzo de 2005.

- GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ. Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos de Juegos Electrónicos Aprobado por O.M. N°135/2000 de 31 de octubre de 2000.

Libros consultados:

- HUTCHINSON, Tomás. La inactividad de la Administración y su control. Ediciones RAP. Buenos Aires 2003.
- ESCOLA, Héctor Jorge. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Ediciones de Palma. Buenos Aires 1967.
- DERMIZAKY, Peredo Pablo. Derecho Administrativo. Quinta Edición Ampliada y Actualizada. Editorial J.V. Cochabamba-Bolivia 2004.
- CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo Tomo II. Séptima Edición Actualizada. Editorial Lexis Nexis Abeledo-Perrot. Buenos Aires 2002.
- DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. Editorial Fareso S.A. Buenos Aires 1998.
- FONT, I Llovet Tomás. Silencio Administrativo e Inactividad. Programa de Doctorado. Universidad de Barcelona 1996.
- COMADIRA, Julio Rodolfo. Acto Administrativo Municipal. Editorial Desalma. Buenos Aires 1992.
- BRAVO, Martínez Juan Alberto. Derecho Administrativo Boliviano. Editorial UPSA. Primera Edición. Santa Cruz-Bolivia 2002.
- MOSTAJO, Machicado Max. Seminario Taller de Grado. Primera Edición. La Paz-Bolivia 2005.

Páginas web visitadas:

- www.lapaz.bo
- www.noticias.juridicas.com/articulos
- www.tribunalconstitucional.gob.bo

SENTENCIA CONSTITUCIONAL 0018/2005
Sucre, 8 de marzo de 2005
Expediente: 2004-10408-21-RII
Distrito: La Paz
Magistrado Relator: Dr. Artemio Arias Romano

En el recurso indirecto o incidental de inconstitucionalidad promovido por Roberto Moscoso Valderrama, Alcalde Municipal de La Paz, a instancia de Adalid Rivera Antezana, demandando la inconstitucionalidad de la parte in fine del art. 141 de la Ley de Municipalidades (LM), relativo a la frase: "Si vencido dicho plazo no se dictara resolución, ésta se la tendrá por denegada, pudiendo el interesado acudir a la vía judicial" por ser presuntamente contraria al art. 7 inc. h) de la Constitución Política del Estado (CPE).

I.ANTECEDENTES DE RELEVANCIA JURÍDICA

I.1. Contenido del recurso

I.1.1.Relación sintética del recurso

Mediante escrito de fs. 11 y 12 de 25 de octubre de 2004, Adalid Rivera Antezana solicita que se promueva el recurso con los siguientes fundamentos:

El derecho de formular peticiones consiste en que toda autoridad tiene un plazo oportuno o razonable en sentido positivo o negativo para responder en tiempo y en forma motivada conforme con lo establecido en la jurisprudencia constitucional cuando indica que se tendrá por vulnerado este derecho cuando no exista una respuesta a una petición en la que no concurran los elementos señalados precedentemente (SSCC 189/2001-R y 0692/2003-R, entre otras).

La frase de la disposición legal cuya inconstitucionalidad se pide, tiene incidencia absoluta con el resultado del trámite administrativo por él iniciado, puesto que dentro del recurso jerárquico planteado se hizo referencia a que el silencio negativo en la administración pública, para resolver un pedido dentro del plazo que la ley exige, no debe entenderse como denegatoria del recurso sino como una decisión positiva para el administrado conforme a la Ley especial que regula el procedimiento administrativo.

Por eso, el texto que se impugna, es contrario a la interpretación teleológica del derecho a la petición que apuesta a que la norma logre una finalidad justa en su aplicación social, por cuanto considerar negado un recurso jerárquico por el incumplimiento de la administración para resolver dentro del plazo legal, vulnera el derecho a la petición, al no existir, además, una decisión de fondo que explique con pertinencia y en forma motivada las razones que hacen inadmisible atender positiva o negativamente en sede administrativa los argumentos del recurso.

I.1.2. Trámite procesal del incidente y Resolución de la autoridad administrativa

Mediante Resolución Municipal 403/2004 de 15 de noviembre, el Alcalde de La Paz rechaza la solicitud de promover el recurso indirecto o incidental de inconstitucionalidad por ser manifiestamente infundado, basándose en los siguientes argumentos: 1) en el marco de la garantía constitucional consagrada en el art. 7 inc. h) de la CPE, inherente al derecho de petición, la Ley de Municipalidades ha previsto los recursos administrativos a través de los cuales los administrados pueden objetar los actos constitutivos del proceso administrativo con la interposición de los recursos previstos en la citada Ley, y el administrado ha hecho uso de los recursos de revocatoria y jerárquico dentro del proceso técnico administrativo sustanciado en su contra; 2) el art. 143 de la LM prevé que el administrado, de vencerse el término previsto para pronunciar la resolución del recurso jerárquico interpuesto, teniéndoselo por denegado, podrá ocurrir a la vía correspondiente; 3) la frase: "Si vencido dicho plazo no se dictara resolución, ésta se la tendrá por denegada, pudiendo el interesado acudir a la vía judicial" del texto del art. 141 de la LM, no altera, ni se contrapone a los derechos definidos por la Constitución, ni por las leyes que lo rigen; 4) el recurso interpuesto por el administrado ha sido concedido para ante el Ejecutivo municipal, encontrándose para su radicatoria, con cuya notificación se computará el plazo para la emisión de la respectiva resolución, siendo que la vía administrativa aún no ha quedado agotada, y más aún, la denegatoria por silencio administrativo determinada por la Ley, en el presente caso no ha sucedido.

I.2. Trámite procesal en el Tribunal Constitucional

En revisión de la Resolución Municipal 403/2004 de 15 de noviembre que rechaza promover el recurso indirecto o incidental de inconstitucionalidad, la Comisión de Admisión por AC 646/2004-CA, de 30 de noviembre de fs. 164 a 166 dispone revocarla, y admitir el recurso, por cuanto ésta ha verificado que la solicitud impetrada cumple con los

requisitos de admisión y las condiciones de procedencia establecidos por las normas previstas en la Ley del Tribunal Constitucional, porque, además, la norma impugnada será aplicada en la resolución del recurso jerárquico, teniendo en cuenta que en la resolución remitida en consulta, concedido el recurso jerárquico, el mismo se encuentra para su radicatoria y la denegatoria por silencio administrativo no ha sucedido; en consecuencia, constituye una norma de la que dependerá el pronunciamiento del referido recurso jerárquico o la denegatoria por silencio administrativo.
Por Acuerdo Jurisdiccional 009/2005, de 17 de enero (fs. 172 a 173), el Pleno del Tribunal Constitucional amplió el plazo procesal en la mitad de término, al amparo del art. 2 de la Ley 1979 de 24 de mayo de 1999, hasta el 9 de febrero de 2005.

Por AC 026/2005-CA, de 18 de enero (176 a 177), a fin de regularizar procedimiento, se dispuso poner el presente recurso en conocimiento del Presidente del Congreso Nacional, Hormando Vaca Diez Vaca Diez como personero del Órgano que generó la Ley de Municipalidades a efecto de que se apersone y formule alegatos en el plazo de quince días, disponiéndose para el efecto la suspensión del plazo establecido por el art. 64.II de la Ley del Tribunal (LTC), hasta la formulación de alegatos o el cumplimiento del plazo para hacerlo.

Asimismo por 054/2005-CA, de 2 de febrero (fs. 189 a 190), se solicitó documentación complementaria al Presidente del Congreso Nacional, manteniéndose la suspensión del plazo para emitir Resolución; documentación que no pudo ser remitida al informarse que es inexistente, por lo cual mediante decreto de 2 de marzo de 2005, se reanudó el término para emitir la presente Sentencia, la que es pronunciada dentro del plazo de ley.

I.3. Alegaciones del personero del órgano que generó la norma impugnada

Hormando Vaca Diez Vaca Diez, Presidente del Congreso Nacional, en el escrito de 23 de febrero de 2004 (fs. 207 a 209) expresa: 1) el recurrente afirma que el derecho de petición se ve vulnerado mientras no exista una decisión de la administración sobre el fondo de lo solicitado, sin embargo la ley debe ofrecer a las personas los mecanismos idóneos para que pese al incumplimiento del deber de las autoridades se pueda obtener respuesta positiva o negativa a lo solicitado; 2) la consecuencia positiva o negativa del silencio depende del sentido que el legislador le hubiera dado dentro del ámbito de sus atribuciones constitucionales, siendo que en el caso del art. 141 de la LM el silencio administrativo tiene efecto negativo, lo cual no se opone a la Constitución, en cuanto no anula ni disminuye el núcleo esencial del derecho de petición y da lugar a los recursos y acciones pertinentes, lo que lejos de perjudicar al peticionario busca hacer efectivo su derecho a obtener pronta contestación respecto de sus solicitudes, procurando que mediante una definición hecha por la propia ley, a la falta de respuesta administrativa, sepa con certeza si sus pretensiones han sido concedidas o negadas, para que pueda obrar de conformidad en defensa de sus intereses; 3) el legislador ha previsto en resguardo de los derechos de los peticionarios un límite de tiempo, el cual permite, si el silencio es negativo, acudir a los tribunales en su defensa. Finaliza solicitando se declare la constitucionalidad del art. 141 de la LM.

II. CONCLUSIONES

II.1.El 14 de mayo de 2004, el Sub Alcalde del Distrito 5, Zona Sur del Gobierno Municipal de La Paz, mediante RA 72/2004, de 14 de mayo dispone la demolición de las construcciones realizadas por Julio Gonzalo Patiño Zuazo en propiedad municipal, ubicada en la calle 25 de Calacoto, colindante con la urbanización Los Pinos (fs. 130 a 132); contra la cual, Adalid Rivera Antezana por escrito de 25 de mayo de 2004, interpone recurso de revocatoria (fs. 122 y 123).

II.2.El 26 de mayo de "2003" (2004) el Sub Alcalde a.i., mediante RA 85/2004, confirma la Resolución impugnada y rechaza el recurso de revocatoria interpuesto (fs. 114 a 118). Por escrito de 16 de junio de 2004, Adalid Rivera interpone recurso jerárquico contra la citada Resolución (fs. 108 y vta.). Admitido el recurso por Auto de 18 de junio y dispuesta la remisión de obrados a conocimiento de la autoridad jerárquica superior (fs. 107) el 21 de julio de 2004, el Alcalde de la Paz anula obrados por Resolución 269/2004 y dispone que el Sub Alcalde emita nueva Resolución (fs. 94 y 95).

II.3.El 23 de agosto de 2004, el Sub Alcalde del Distrito 5, mediante RA 142/2004 dispone la demolición de las construcciones realizadas en la calle 25 de Calacoto colindante con la urbanización Los Pinos, y que se haga conocer la Resolución pronunciada a Julio Gonzalo Patiño Zuazo y a Adalid Rivera Antezana (fs. 88 a 90), quien por escrito de 15 de septiembre de 2004, interpone recurso de revocatoria contra esa Resolución (fs. 51 a 53).

II.4.El Sub Alcalde del Distrito 5 a.i., mediante RA 206/2004 de 29 de septiembre de "2003" confirma la Resolución y rechaza el recurso de revocatoria interpuesto (fs. 47 a 49). Por escrito de 30 de septiembre de 2004, Adalid Rivera Antezana interpone recurso jerárquico, petición que se reitera sea tramitada por escrito de 15 de octubre (fs. 23 y vta.) Por Auto de 19 de octubre se admite el recurso y se ordena la remisión de obrados ante el superior en grado (fs. 15).

II.5.Adalid Rivera Antezana por escrito de 25 de octubre de 2004 solicita se promueva recurso indirecto o incidental de inconstitucionalidad (fs. 11 y 12) y reitera el 10 de noviembre (fs. 9) que se lo sustancie, siendo rechazado mediante Resolución Municipal 403/2004, de 15 de noviembre (fs. 6 a 8), Resolución que fue revocada por AC 646/2004-CA (fs. 164 a 166).

III.FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL FALLO

III.1.En el caso que se examina, dentro del trámite administrativo municipal en el que el administrado interpuso un recurso jerárquico, y ante la eventualidad de que la autoridad respectiva no emita resolución dentro del plazo que establece la ley, el solicitante plantea que el silencio administrativo que podría operarse en su causa, no debe entenderse como una denegatoria del recurso, sino como una decisión positiva de acuerdo con lo regulado por la Ley de Procedimiento Administrativo, por cuanto, además, basado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional -con referencia al derecho de petición- el texto impugnado sería contrario a la interpretación teleológica de este derecho, y lo vulnera, al no existir una decisión de fondo que la explique en forma motivada. En ese contexto, el administrado denuncia la inconstitucionalidad de la parte in fine del art. 141 de la LM por ser presuntamente contraria al sentido del art. 7 inc. h) de la CPE.

III.2.El recurso indirecto o incidental de inconstitucionalidad, tiene por finalidad que este Tribunal verifique la compatibilidad o incompatibilidad de la disposición legal impugnada con los principios, valores y normas de la Constitución, recurso que conforme a lo establecido por el art. 59 de la LTC procede también en los procesos administrativos cuya decisión dependa de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley, decreto o cualquier género de resolución no judicial aplicable a aquellos procesos.
En ese orden, el art. 141 de la LM que es impugnado establece:

"El Recurso Jerárquico se interpondrá ante la autoridad administrativa que resolvió el Recurso de Revocatoria, dentro del plazo de los (5) cinco días hábiles siguientes a su notificación. El Recurso deberá elevarse, en el plazo de tres (3) días hábiles de haber sido interpuesto ante la autoridad jerárquica superior, la misma que tendrá un plazo de quince (15) días hábiles para su resolución confirmatoria o revocatoria. Si vencido dicho plazo no se dictara resolución, ésta se la tendrá por denegada, pudiendo el interesado acudir a la vía judicial". (Las negrillas son nuestras y corresponde a la parte del texto que se impugna de inconstitucional).

III.3.A los efectos de compulsar la presente problemática, cabe señalar que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional con relación al derecho de petición consagrado por el art. 7 inc. h) de la CPE, en las SSCC 189/2001-R, 1148/2002-R y 1477/2004- R, entre otras, ha establecido que:

"debe entenderse el mismo como la potestad, capacidad o facultad que tiene toda persona de formular quejas o reclamos frente a las conductas, actos, decisiones o resoluciones irregulares de los funcionarios o autoridades públicas o la suspensión injustificada o prestación deficiente de un servicio público, así como el de elevar manifestaciones para hacer conocer su parecer sobre una materia sometida a la actuación de la administración o solicitar a las autoridades informaciones; en sí es una facultad o potestad que tiene toda persona para dirigirse, individual o colectivamente, ante las autoridades o funcionarios públicos, lo que supone el derecho a obtener una pronta resolución, ya que sin la posibilidad de exigir una respuesta rápida y oportuna carecería de efectividad el derecho. En consecuencia, el ejercicio del derecho supone que una vez planteada la petición, cualquiera sea el motivo de la misma, la persona adquiere el derecho de obtener pronta resolución, lo que significa que el Estado está obligado a resolver la petición. Sin embargo, el sentido de la decisión dependerá de las circunstancias de cada caso en particular y, en esa medida podrá ser positiva o negativa".

En ese mismo sentido, la SC 692/2003-R, de 22 de mayo determina que se tendrá por lesionado el derecho de petición cuando "la autoridad no la responde en un tiempo razonable ya sea en sentido positivo o negativo, vale decir, que en los casos en que no hubiese una respuesta oportuna y motivada se tiene el derecho como lesionado pero no cuando existe la respuesta negativa, pues el derecho no exige la concesión de lo solicitado"; razonamiento que sigue la línea jurisprudencial trazada por este Tribunal que establece que el núcleo esencial de este derecho "comprende la respuesta pronta y oportuna, resolviendo en lo posible la petición en sí misma, es decir resolviendo el asunto objeto de la petición" (SSCC 218/2001-R y 1494/2004-R, entre otras).

III.4.A esta altura del análisis, no se puede omitir la mención de que el silencio administrativo como instituto del derecho administrativo tiene como presupuesto básico para dar cabida a su concepción, el establecimiento de un plazo para que la Administración resuelva la petición o recurso planteado, y es la consecuencia prevista por el ordenamiento jurídico legal administrativo cuando transcurrido ese plazo, el administrado o interesado podrá entender por aceptada o negada su solicitud. Para su análisis, cabe citar una parte de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina que en una acción de nulidad dentro del proceso AN-97, de 9 de marzo de 1998, con relación al acto administrativo y el silencio administrativo, señaló:
La esencia del acto es su efecto jurídico, es decir la expresión de la autoridad, que crea, extingue o modifica una situación jurídica o establece deberes con respecto al administrado. Para que ese efecto jurídico se produzca es obligatorio que la administración se pronuncie sobre la cuestión planteada para su resolución. El silencio de la administración puede interpretarse, según las legislaciones de cada País Miembro, como un silencio negativo o positivo. El primero en el entendido de que la administración al guardar silencio sobre el reclamo Administrativo, deja expedita la vía contenciosa administrativa para que el administrado plantee su acción. El silencio positivo, significa que transcurrido el plazo legal para que la administración se pronuncie, al no hacerlo, está aceptando la petición formulada.

El silencio administrativo, según la doctrina, es tan sólo una 'conducta inexpresiva de la administración, inapta por lo tanto para ser considerada como una manifestación de voluntad en un determinado Estado' (Gordillo, Obra citada, tomo 3, pág. X-19). Para que el silencio negativo o positivo pueda considerarse como acto administrativo, debe estar expresamente dispuesto por el orden jurídico".

III.5.El silencio administrativo, en consecuencia, es una presunción legal que le asigna un efecto positivo o negativo a la inactividad de la administración que no se pronuncia oportunamente con referencia a una petición del administrado, cuya finalidad se afinca en el interés de proteger al administrado contra la morosidad administrativa cuando requiere de un pronunciamiento expreso de la administración, de tal suerte que el legislador -debe entenderse así- privilegió el interés público, específicamente del administrado, al poner límite a la dilación del pronunciamiento de una resolución, y a cuya consecuencia, éste, o bien puede consentir con sus efectos siéndole favorable o no, o por el contrario, quedará habilitado para impugnar la determinación en pie.

En otro orden, en el ámbito de la jurisprudencia comparada, cabe mencionar un precedente inserto en la Sentencia C-304/99 pronunciada por la Corte Constitucional de Colombia, que señala lo siguiente:

"(…) sin perjuicio de lo que deba seguirse en lo que al derecho fundamental alude, el legislador tenía que ofrecer a las personas los mecanismos idóneos para que, pese al incumplimiento del deber de las autoridades, pudieran encontrar respuesta positiva o negativa en torno a lo pedido. Y, por supuesto, bien podía la Ley, sin violentar la Constitución, señalar efectos jurídicamente valiosos al silencio administrativo, en relación con el contenido de lo que el peticionario pretendió al formular la petición. Por eso la consecuencia positiva o negativa del silencio depende de la libre evaluación del legislador, dentro del ámbito de sus atribuciones constitucionales. Que haya acudido a instituir la figura del `acto presunto´, negativo en unos casos para dar lugar a los recursos y acciones pertinentes, y positivos en otros, para fundar directamente la certeza del peticionario acerca de aquello que reclamaba, no se opone a la Carta política, en cuanto ni anula ni disminuye el núcleo esencial del derecho de petición".

III.6.Como es bien sabido, y conforme al desarrollo jurisprudencial y doctrinal referido ut supra, al derecho de petición le es inherente una resolución pronta y oportuna que absuelva la solicitud, reclamo o queja presentada ante el funcionario o la autoridad, positiva o negativamente. En ese sentido, la interposición de los recursos de impugnación administrativa, en contra de resoluciones emitidas por una autoridad ejecutiva del Gobierno Municipal, sea por la vía de un recurso de revocatoria o recurso jerárquico, previstos por los arts. 140 y 141 de la LM, constituyen para el ciudadano el ejercicio de su derecho de petición, lo que entonces para la administración municipal presupone el deber de resolverlos dentro de los términos establecidos; empero, cuando ello no ocurre, el art. 141 de la indicada Ley, referido al recurso jerárquico, en su parte in fine, cuya constitucionalidad se cuestiona, prevé que se opera el silencio administrativo, al que el legislador le ha atribuido efectos negativos, sin que por ello se haya apartado de los principios, valores y normas de la Constitución, por cuanto el indicado precepto no es contrario al derecho de petición reconocido por el art. 7 inc. h) de la CPE, puesto que no lo anula ni disminuye, ya que como se vio, el núcleo esencial de este derecho, cual es la respuesta rápida y oportuna, no se ve mayormente afectado, ya que ante la falta de pronunciamiento por parte de la administración municipal dentro del término establecido, está previsto que de inmediato se opere la presunción de la denegación del recurso, salvando así la omisión y asumiendo una respuesta negativa al recurso planteado, con lo que el derecho de petición ha quedado satisfecho por voluntad legal, aunque en un sentido negativo.

Corresponde señalar además que dicha situación (efecto negativo del silencio administrativo) se traduce en un beneficio para el propio interesado, en cuanto le habilita para acceder a la vía judicial y evita dejarlo en indefensión, ya que no debe esperar se dicte la resolución administrativa, haciendo así efectivo su derecho a la tutela judicial efectiva, siendo inadmisible la pretensión del incidentista en el sentido de que dicha negativa sea entendida como una decisión positiva para el administrado, pues ello significaría dar curso a pretensiones inclusive descabelladas por la sola inacción de la administración, ya que el silencio positivo constituye un verdadero acto administrativo que confiere derechos, lo cual ocasionaría un estado de inconstitucionalidad mayor al que se pretende evitar, al afectarse fundamentalmente a la seguridad jurídica, por ello, para que se opere el silencio administrativo positivo, es necesaria una disposición legal expresa.

POR TANTO

El Tribunal Constitucional en virtud de la jurisdicción que ejerce por mandato de los arts. 120.1ª de la CPE y 7 inc. 2), 59 y siguientes Ley del Tribunal Constitucional, resuelve declarar INFUNDADO el recurso indirecto o incidental de inconstitucionalidad planteado.

Regístrese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Constitucional.

Dr. Willman Ruperto Durán Ribera
PRESIDENTE
Dra. Elizabeth Iñiguez de Salinas
DECANA
Dr. José Antonio Rivera Santivañez
MAGISTRADO
Dra. Martha Rojas Álvarez
MAGISTRADA
Dr. Artemio Arias Romano
MAGISTRADO

SENTENCIA CONSTITUCIONAL 1043/2006-R
Sucre, 20 de octubre de 2006
Expediente: 2005-13086-27-RAC
Distrito: La Paz
Magistrada Relatora: Dra. Silvia Salame Farjat

En revisión la Resolución 63/2005, de 14 de diciembre, cursante de fs. 508 a 511 vta., pronunciada por la Sala Penal Tercera de la Corte Superior del Distrito Judicial de La Paz, dentro del recurso de amparo constitucional interpuesto por Martín Guillermo Sotelo Winkler y Karla Jimena Abuday Yañez en representación legal de la Universidad Privada del Valle (Univalle) S.A. contra María Cristina Mejía Barragán, ex Ministra de Educación, alegando la vulneración de los derechos de la Universidad que representan a la seguridad jurídica, al trabajo, a dedicarse al comercio, a formular peticiones y de la garantía del debido proceso consagrados en los arts. 7 incs. a), d) y h) y 16.IV de la Constitución Política del Estado (CPE).

I. ANTECEDENTES CON RELEVANCIA JURÍDICA

I.1. Contenido del recurso

Por memorial presentado el 6 de diciembre de 2005, cursante de fs. 169 a 179 vta. de obrados, los recurrentes exponen los siguientes fundamentos de hecho y de derecho:

I.1.1. Hechos que motivan el recurso

A partir del 2001 la Univalle, al amparo de lo previsto por los arts. 112 al 114 del Reglamento General de Universidades Privadas, aprobado por Decreto Supremo (DS) 26275, de 5 de agosto de 2001 y los arts. 43 al 53 del Reglamento General de Postgrado para las Universidades Privadas de Bolivia, anexo al citado Decreto Supremo, solicitó la aprobación de carreras nuevas en pregrado, postgrado y reglamentos de acuerdo a lo siguiente: a) doctorado en Ciencias de la Educación, Ciencias Jurídicas y Ciencias Económicas Administrativas, trámite iniciado el 13 de junio de 2003; b) maestría en Educación Superior, trámite iniciado el 8 de julio de 2002; c) programas de educación a distancia (Ingeniería Comercial, Administración de Empresas, Derecho y Ciencias Jurídicas), trámite iniciado el 17 de diciembre de 2003; d) apertura de facultad de postgrado en Santa Cruz, trámite iniciado el 21 de marzo de 2003; e) licenciatura en Ingeniería de Sistemas Informáticos en la subsede académica de Trinidad, trámite iniciado el 16 de octubre de 2002; f) Ingeniería Aeronáutica, trámite iniciado el 25 de marzo de 2003; g) maestría con doble titulación en Administración de Empresas, Marketing y Finanzas con la Universidad Nacional de La Plata de la República de Argentina, trámite iniciado el 8 de octubre de 2003; h) Reglamento de Graduación, trámite iniciado el 4 de julio de 2003; e i) Reglamentos de diferentes carreras, trámite iniciado el 3 de julio de 2003. Manifiestan que desde las fechas citadas de inicio de los distintos trámites ha transcurrido bastante tiempo sin que el Ministerio de Educación hubiese emitido las resoluciones ministeriales de autorización, pese a que en todos los casos se hizo efectivo el pago de los aranceles correspondientes a la evaluación externa, así como los emergentes a cada programa, habiendo dictado el citado Ministerio informes favorables y procedido a la inspección respectiva, pero sin pronunciar las autorizaciones no obstante de que en reunión de 9 de agosto de 2005 dicho órgano constató el cumplimiento de todos los requisitos exigidos, habiendo señalado textualmente: "En conclusión la Universidad del Valle presenta la documentación respaldatoria y que en gestiones anteriores habría entregado a la Dirección General de Educación Universitaria de Investigación (DGEUDI) para su revisión", evidenciándose por otra parte de la prueba presentada que se cumplieron con todos los requisitos exigidos para la emisión de la Resolución Ministerial de autorización para cada caso, así como las cartas emitidas por el citado Ministerio instruyendo el pago de aranceles para la autorización de apertura y funcionamiento de varios de los programas académicos tramitados.

Indican que al haberse cumplido en los citados trámites individuales con todos y cada uno de los requisitos exigidos en el Reglamento General de Universidades Privadas y el Reglamento de Postgrado, los mismos debieron merecer su aprobación en un lapso no mayor a los noventa días; sin embargo y no obstante, de haber transcurrido en algunos casos más de cuatro años desde el inicio de los trámites y pese a haberse agotado todos los medios y recursos posibles de reclamación traducidos en cartas, representaciones y audiencias -al extremo de haber acudido al Congreso Nacional para una solicitud de petición de informe- el Ministerio de Educación a través de sus personeros legales utilizó argumentos írritos y fuera de lugar, como los cambios de gobierno, para pretender justificar una indebida e ilegal demora y postergación de los trámites; posteriormente, en virtud a todos los reclamos efectuados en la citada reunión de 9 de agosto de 2005 los personeros legales del Ministerio de Educación al verificar el cumplimiento de todos los requisitos se comprometieron a la emisión de las resoluciones ministeriales de autorización en un plazo que no debió superar el 15 de septiembre de 2005; empero, las autoridades de dicho Ministerio una vez más cometieron actos ilegales y omisiones indebidas, ya que hasta la fecha de interposición del presente recurso no han emitido las citada Resoluciones de autorización por lo que se han consumado perjuicios irreparables contra UNIVALLE traducidos en daños económicos, institucionales y académicos.

I.1.2. Derechos y garantía supuestamente vulnerados

Señalan la vulneración de los derechos de la Universidad que representan a la seguridad jurídica, al trabajo, a dedicarse al comercio, a formular peticiones y de la garantía del debido proceso consagrados en los arts. 7 incs. a), d) y h) y 16.IV de la CPE.

I.1.3. Autoridad recurrida y petitorio

Con esos antecedentes, interpone recurso de amparo constitucional contra María Cristina Mejía Barragán, ex Ministra de Educación, solicitando sea declarado procedente, disponiendo que el Ministerio de Educación proceda en el día a emitir las resoluciones ministeriales de autorización de las carreras de pregrado, postgrado y los reglamentos, de acuerdo a lo convenido en la reunión de 9 de agosto de 2005, sea con calificación de daños y perjuicios.

I.2. Audiencia y Resolución del Tribunal de amparo constitucional

Instalada la audiencia pública el 2 de diciembre de 2005, como consta de fs. 501 a 503 vta., en presencia de las partes y en ausencia del representante del Ministerio Público, ocurrió lo siguiente:

I.2.1. Ratificación del recurso

Los abogados de la parte recurrente ratificaron los fundamentos de su recurso.

I.2.2. Informe de la autoridad recurrida

La representante legal de la Ministra de Educación recurrida, presentó informe escrito (fs. 202 a 207 vta.) que fue ratificado en audiencia, señalando lo siguiente: a) de acuerdo a los antecedentes que cursan en el Ministerio de Educación, Univalle solicitó autorización para la apertura de los programas citados por la parte recurrente, habiendo la "DGEU" a través de notas en diferentes ocasiones solicitado a dicha Universidad subsane observaciones las que no fueron atendidas oportunamente, aspecto que demoró la atención de los trámites; b) a raíz de los reclamos efectuados por Univalle se concertó una reunión con los representantes legales de esa Universidad con la presencia de la ex Directora General de Educación Universitaria y la Directora de Asuntos Jurídicos del Ministerio, elaborándose en dicha reunión un acta por la que se concluyó que Univalle presentaba la documentación respaldatoria que en gestiones anteriores habría entregado a la "DGEDEUI" para su revisión, así como también se acordó que el plazo máximo para que se resuelvan todos los trámites era hasta el 15 de septiembre de 2005, acta refrendada por la Viceministra de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, de lo que se establece que en ningún momento en la citada reunión se determinó que el Ministerio de Educación iba a emitir directamente las resoluciones ministeriales de autorización de apertura de los diferentes programas, toda vez que los trámites debían ser sujetos a revisión técnica legal, además que tampoco se reconoció expresamente que la documentación cumplía con los requisitos exigidos por el Reglamento General de Universidades Privadas y/o el Reglamento de Postgrado; c) la citada acta no fue suscrita por la ex Ministra de Educación recurrida, así como tampoco UNIVALLE en ningún momento acudió ante la citada autoridad solicitando se cumpla lo acordado en la reunión de 9 de agosto de 2005; es decir, la parte recurrente no agotó las instancias que la ley le faculta ante la autoridad jerárquica superior; d) varios de los programas cuya autorización fue solicitada se encuentran aún en trámite pues en algunos casos fueron observados y las subsanaciones recién se han efectuado por lo que a la fecha son objeto de revisión, en otros casos se debieron presentar reformulación y/o complementación de los proyectos presentados sin que así lo hubiesen hecho, como tampoco han presentado los recursos de revocatoria y jerárquico contra la nota de observación, otros trámites de programas han sido objeto de consulta a las instituciones respectivas por las características propias del programa encontrándose por ese motivo aún en trámite y finalmente otras autorizaciones ya han llegado a su conclusión habiéndose comunicado a UNIVALLE dicha situación mediante notas VESCyT-DGEUDI 3773/05 y VESCyT-DGEUDI 3756/05, de 8 y 2 de diciembre de 2005, respectivamente; e) el derecho de petición invocado no ha sido vulnerado, pues de los nueve trámites presentados por la Univalle, tres se encuentran concluidos, uno observado y los demás no pueden ser atendidos de forma general sino específica recibiendo cada uno un tratamiento especial; en relación al derecho al trabajo, éste no ha sido vulnerado pues el Ministerio de Educación pretende mejorar la educación como lo dispone la Ley de Reforma Educativa. Por lo expuesto solicitó se declare improcedente el recurso planteado.

I.2.3. Resolución

Concluida la audiencia, el Tribunal de amparo dictó Resolución declarando procedente el recurso, disponiendo que el Ministerio de Educación se pronuncie sobre el petitorio del amparo constitucional, con los siguientes fundamentos: 1) el documento suscrito en la reunión de 9 de agosto de 2005, en el que se establece como plazo máximo para resolver los trámites de autorización presentados por la parte recurrente hasta el 15 de septiembre de 2005, constituye compromiso formal del Estado con la Univalle en observancia de las disposiciones contenidas en el Reglamento de Universidades Privadas, Reglamento que constituye un elemento normativo jurídico al que deben atenerse las autoridades del citado Ministerio en cumplimiento de obligaciones específicas como autoridades de un "estado de derecho" con la Univalle, documento que tiene todo el valor legal probatorio, resultando inadmisible que un trámite administrativo tenga que prolongarse por más de cuatro años; y 2) si el Ministerio de Educación no ha emitido resolución alguna, mal puede exigirse el recurso de revocatoria o jerárquico; consiguientemente, no existiendo una resolución fundamentada de las autoridades de dicho Ministerio, la observancia de los citados recursos no tiene asidero legal ni constitucional.

I.3. Trámite procesal en el Tribunal Constitucional

A solicitud de la Magistrada Relatora por requerir de mayor análisis y amplio estudio, de conformidad a lo establecido en el art. 2 de la Ley 1979, de 24 de mayo de 1999, mediante Acuerdo Jurisdiccional 134/2006, de 26 de septiembre (fs. 564), se procedió a ampliar el plazo procesal en la mitad del término principal, siendo la fecha de

nuevo vencimiento el 24 de octubre de 2006, por lo que la presente Sentencia es pronunciada dentro del plazo legalmente establecido.

II. CONCLUSIONES

Del análisis y compulsa de los antecedentes, se establecen las siguientes conclusiones:

II.1.De acuerdo a acta de reunión de 9 de agosto de 2005, suscrita entre los representantes de la Univalle: Rector, Vicerrector de la Unidad Académica La Paz y Director Legal, y por otra los representantes del Ministerio de Educación: Directora General de Educación Universitaria-VESCyT "DGEUDI", Directora General de Asuntos Jurídicos y Profesional "DGEUDI" se efectuó reunión con motivo de los trámites rezagados de las gestiones 2001, 2002 y 2003, refiriéndose individualmente a los siguientes casos: a) maestría con doble titulación en Administración de Empresas, Marketing y Finanzas, b) doctorados, c) maestría en Educación Superior, d) licenciatura en Educación Inicial y Primaria, e) programas a distancia, f) actividades de postgrado en Santa Cruz, g) Ingeniería en Sistemas Informáticos en la subsede académica de Trinidad, h) cuatro maestrías en doble titulación, i) maestrías y especialidades en salud, j) reglamentos, k) Técnico Superior en Contabilidad, l) Técnico Superior en Administración y Supervisión de Obras Civiles, y m) Ingeniería Aeronáutica, señalándose al final de la citada acta "En conclusión, la Universidad del Valle presenta la documentación respaldatoria y que en gestiones anteriores habría entregado a la DGEUDI para su revisión. También se acuerda que el plazo máximo para que se resuelvan todos estos trámites es hasta el 15 de septiembre de 2005" (sic) (fs. 12 a 14).

II.2.Por nota de 19 de octubre de 2005 dirigida a la Viceministra de Educación, el Rector de la Univalle solicitó que en virtud al plazo establecido en la reunión de 9 de agosto de 2005, se instruya a la sección correspondiente emitir las resoluciones ministeriales de "lo conversado en dicha reunión" (fs. 20).

II.3.El 24 de octubre de 2005, el Rector de Univalle dirigió tres notas a la Directora General de Educación Universitaria-VESCyT explicando las subsanaciones realizadas para cada una de las observaciones efectuadas a los doctorados en Ciencias Económicas y Administrativas, Ciencias de la Educación y Ciencias Jurídicas, solicitando además se emita la correspondiente Resolución de autorización de apertura y funcionamiento para cada uno de los citados doctorados (fs. 78 a 89).

II.4. De acuerdo a lo señalado en el informe presentado por la parte recurrida luego de la reunión de 9 de agosto de 2005, la única nota de reclamo dirigida a la ex Ministra de Educación recurrida se realizó el 1 de diciembre de 2005 (CITE UALP/V.REC.853/05) misma que se encontraría en trámite de pronunciamiento (fs. 202 a 207 vta.); asimismo, la parte recurrente en audiencia señaló que la carta de 1 de diciembre de 2005 era producto de una solicitud que surgía posterior al acta de 9 de agosto de 2005, siendo dicha acta concluyente (fs. 501 a 503 vta.).

II.5.Los recurrentes interpusieron el presente recurso de amparo el 6 de diciembre de 2005 (fs. 169 a 179 vta.)

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL FALLO

Los recurrentes solicitan tutela de los derechos de la Universidad que representan a la seguridad jurídica, al trabajo, a dedicarse al comercio, a formular peticiones y de la garantía del debido proceso consagrados en los arts. 7 incs. a), d) y h) y 16.IV de la CPE denunciando que fueron vulnerados por la parte recurrida puesto que: a partir del 2001, la Univalle solicitó la aprobación de carreras nuevas tanto en pregrado, postgrado y reglamentos sin que el Ministerio de Educación hubiese emitido las resoluciones ministeriales de autorización, pese a que en todos los casos se hizo efectivo el pago de los aranceles correspondientes y el Ministerio constató el cumplimiento de todos los requisitos exigidos como se evidencia del acta de reunión de 9 de agosto de 2005 en la que además se fijó el compromiso de emitir las resoluciones ministeriales de autorización en un plazo que no debió superar el 15 de septiembre de 2005; empero, las autoridades del Ministerio de Educación una vez más cometieron actos ilegales y omisiones indebidas, ya que hasta la fecha de interposición del presente recurso no han emitido las citadas resoluciones consumándose con ello un perjuicio irreparable contra la Univalle traducido en daños económicos, institucionales y académicos; por lo que no existiendo otros medios o recursos legales para suspender los actos ilegales y la omisiones indebidas, y no existiendo recursos sustitutivos, persiguiendo la inmediatez para reparar la ilegalidad interponen el presente recurso extraordinario de amparo constitucional. En consecuencia, corresponde dilucidar en revisión, si tales argumentos son evidentes y si constituyen actos ilegales lesivos a los derechos fundamentales de la parte recurrente, a fin de otorgar o negar la tutela solicitada.

III.1. Al efecto, para resolver la problemática planteada por la parte recurrente, es preciso referirse a la doctrina constitucional desarrollada por este Tribunal, en cuanto al derecho a formular peticiones, consagrado por la norma contenida por el art. 7 inc. h) de la CPE, así la SC 0189/2001-R, de 7 de marzo, señaló: "Con relación al derecho de petición que consagra la Constitución Política del Estado, en su art. 7 inc. h), debe entenderse el mismo como la potestad, capacidad o facultad que tiene toda persona de formular quejas o reclamos frente a las conductas, actos, decisiones o resoluciones irregulares de los funcionarios o autoridades públicas o la suspensión injustificada o prestación deficiente de un servicio público, así como el de elevar manifestaciones para hacer conocer su parecer sobre una materia sometida a la actuación de la administración o solicitar a las autoridades informaciones; en sí es una facultad o potestad que tiene toda persona para dirigirse, individual o colectivamente, ante las autoridades o funcionarios públicos, lo que supone el derecho a obtener una pronta resolución, ya que sin la posibilidad de exigir una respuesta rápida y oportuna carecería de efectividad el derecho. El ejercicio del derecho supone que una vez planteada la petición, cualquiera sea el motivo de la misma, la persona adquiere el derecho de obtener pronta

resolución, lo que significa que el Estado está obligado a resolver la petición. Sin embargo, el sentido de la decisión dependerá de las circunstancias de cada caso en particular y, en esa medida podrá ser positiva o negativa".

Siguiendo el citado razonamiento y refiriéndose a los supuestos para considerar la vulneración del citado derecho, la jurisprudencia constitucional señala lo siguiente: "(…) ese derecho se puede estimar como lesionado cuando la autoridad a quien se presenta una petición o solicitud, no la atiende; es decir, no la tramita ni la responde en un tiempo oportuno o en el plazo previsto por Ley de forma que cubra las pretensiones del solicitante, ya sea exponiendo las razones por las cuales no se la acepta, o dando curso a la misma, con motivos sustentados legalmente o de manera razonable, sin que pueda tenerse por violado el derecho de petición, al darse una respuesta negativa en forma motivada, pues el derecho de petición en su sentido esencial no implica necesariamente una respuesta positiva, sino una respuesta oportuna y emitida en el término legal, además de motivada" 0176/2006-R, de 17 de febrero (las negrillas son nuestras).

Ahora bien, de acuerdo a la línea jurisprudencial glosada precedentemente el alcance del derecho de petición se encuentra íntimamente relacionado con la figura jurídica del silencio administrativo, situación ésta que ha sido desarrollada y precisada por la SC 0299/2006-R, de 29 de marzo, que establece lo siguiente:
"(…) sobre el silencio administrativo negativo, la jurisprudencia de este Tribunal, en un caso en que fue demandada de inconstitucional una norma que instituía el silencio administrativo negativo, en la SC 0018/2005, de 8 de marzo:

'El silencio administrativo, en consecuencia, es una presunción legal que le asigna un efecto positivo o negativo a la inactividad de la administración que no se pronuncia oportunamente con referencia a una petición del administrado, cuya finalidad se afinca en el interés de proteger al administrado contra la morosidad administrativa cuando requiere de un pronunciamiento expreso de la administración, de tal suerte que el legislador -debe entenderse así- privilegió el interés público, específicamente del administrado, al poner límite a la dilación del pronunciamiento de una resolución, y a cuya consecuencia, éste, o bien puede consentir con sus efectos siéndole favorable o no, o por el contrario, quedará habilitado para impugnar la determinación en pie'.

Dicho razonamiento debe ser aclarado, pues si bien el objeto del silencio administrativo (negativo o positivo) es precautelar el interés del administrado, dicha defensa la efectúa mediante la previsión de las consecuencias de la falta de respuesta de la administración a la petición; o sea, el silencio administrativo negativo consagra la previsión de un acto presunto como consecuencia de la falta de respuesta a la petición efectuada por el administrado, de tal forma que ante esa ausencia de respuesta, la ley ofrece al ciudadano la posibilidad de reclamar el fondo del asunto solicitado y negado por vía de silencio administrativo negativo, a través de los mecanismos de impugnación administrativos o jurisdiccionales; empero, no implica la satisfacción del derecho a la petición, porque este derecho fundamental, afinca su contenido esencial, no afectable por el legislador, en la obligación que tiene la autoridad administrativa de responder, en la forma y con el contenido previsto por ley al peticionante. Dicho de otro modo, el silencio administrativo negativo regula los efectos de la falta de respuesta al peticionante; empero, no implica respuesta, sino una forma de protección del fondo de lo solicitado por el peticionante, de tal modo que su pretensión no quede en estado de incertidumbre o irresolución, sino que la negativa a lo solicitado, por un acto presunto legalmente, pueda ser impugnado.

De lo expuesto, se deduce que el derecho a la petición proclamado por las normas del art. 7 inc. h) de la CPE, no encuentra satisfacción en el silencio administrativo negativo, porque su contenido esencial y legal es el de generar una respuesta formal y motivada por escrito, que resuelva el fondo del asunto peticionado, sea notificado al peticionante y en el plazo de ley; por tanto, el silencio administrativo negativo no exime la responsabilidad de las autoridades administrativas por lesión del derecho a la petición, afectación que puede ser reclamada en la vía de la jurisdicción constitucional, y también en la ordinaria, pudiendo el afectado por falta de respuesta acudir a la que corresponda de acuerdo a ley" (las negrillas son nuestras).

En ese sentido, se concluye que el alcance del derecho de petición va más allá del simple hecho de no emitir respuestas, sino que también implica pronunciar meras respuestas que conllevan evasivas o dilaciones sin pronunciarse en tiempo razonable sobre el fondo de la petición solicitada, por lo mismo el emitir respuestas que sólo dilatan injustificadamente el proceso sin efectuar un pronunciamiento de fondo en forma debidamente motivada y escrita -ya sea negando o concediendo lo solicitado de acuerdo al caso concreto- implica también una lesión al derecho de petición, pues al formular una petición el administrado tiene derecho de recibir una respuesta pronta y oportuna sobre el fondo de lo solicitado, sin que ello esté condicionado a la discrecionalidad de la autoridad pública pues dicha discrecionalidad no es aceptable en un estado de derecho, en el que las autoridades deben responder a las solicitudes que son de su conocimiento en el marco de una razonabilidad práctica, atendiendo el fondo de lo pedido en un tiempo razonable y sin generar dilaciones indebidas dentro del trámite común que la solicitud debe merecer.

III.2.En el presente caso, los recurrentes denuncian que su derecho de petición ha sido vulnerado pues el Ministerio de Educación hizo caso omiso a sus solicitudes de autorización de distintos programas que fueron presentados entre las gestiones 2001 a 2003, dilatando injustificadamente el trámite de dichas solicitudes pues de su parte cumplieron con los requisitos exigidos por el Reglamento General de Universidades Privadas y el Reglamento de Postgrado, situación que fue objeto de conocimiento y análisis en la reunión de 9 de agosto de 2005, en la que el citado Ministerio, a través de sus personeros, además de reconocer la presentación de la documentación que respaldaba los trámites señalaron como plazo máximo para concluir los mismos el 15 de septiembre de 2005, sin que al cumplirse dicho plazo se hubiesen emitido las resoluciones ministeriales correspondientes consumándose con ello los actos ilegales y omisiones indebidas en contra de la Univalle, pues existe una dilación indebida que causa serios

perjuicios la a citada Universidad. Al respecto, corresponde señalar que de la revisión de los antecedentes presentados se tiene que de acuerdo al acta de reunión de 9 de agosto de 2005, suscrita entre los Representantes de la Univalle y la Directora General de Educación Universitaria-VESCyT "DGEUDI", la Directora General de Asuntos Jurídicos y un Profesional "DGEUDI" en representación del Ministerio de Educación, se analizaron la situación y estado de los trámites rezagados de las gestiones 2001, 2002 y 2003, refiriéndose individualmente a cada caso, para luego concluir dicha acta señalando: "En conclusión, la Universidad del Valle presenta la documentación respaldatoria y que en gestiones anteriores habría entregado a la DGEUDI para su revisión. También se acuerda que el plazo máximo para que se resuelvan todos estos trámites es hasta el 15 de septiembre de 2005" (sic); empero, cumplida esa fecha el Ministerio de Educación no emitió respuesta alguna materializada en una resolución formal y motivada resolviendo el fondo de lo solicitado por UNIVALLE.

En efecto, realizada la reunión de 9 de agosto de 2005, fue el mismo Ministerio de Educación que fijó el plazo máximo hasta el 25 de septiembre de 2005 para resolver los trámites presentados por Univalle; sin embargo, cumplido ese plazo no emitió un pronunciamiento de fondo, ya sea concediendo las autorizaciones o en su caso negando las mismas, por lo mismo existió una omisión de respuesta a lo peticionado por la Universidad solicitante, sin que el hecho de haber emitido notas realizando observaciones a algunos de los trámites o solicitando ciertos requisitos puedan considerarse como respuestas motivadas y oportunas, toda vez que en la citada reunión fue la misma autoridad pública quien fijó un plazo razonable para concluir los trámites lo que implica que del 9 de agosto al 25 de septiembre de 2005 debieron efectuar todas las observaciones y solicitar los requisitos que consideraban necesarios en ese lapso, para que concluido el mismo y en caso de no contarse con todas las exigencias requeridas en el trámite o no cumplir con el mismo la Universidad solicitante negarse la autorización solicitada en los casos que así lo ameritaban, y por el contrario si existía cumplimiento de requisitos en algunos de los trámites el Ministerio debió emitir las respectivas resoluciones ministeriales de autorización; situación que -se reitera- no se dio incumpliendo la autoridad pública el plazo que ella misma se había fijado y dentro del cual no emitió una respuesta de fondo sobre lo solicitado, lesionando el derecho de petición que como se tiene referido en el Fundamento Jurídico III.1 tiene por objeto la protección del fondo de la petición del administrado, por lo que al no haber emitido el Ministerio de Educación respuesta motivada y escrita, ya sea concediendo o negando las autorizaciones solicitadas dentro del plazo que se había fijado para ello, se lesionó el núcleo esencial del citado derecho, por lo que corresponde otorgar la tutela solicitada por falta de pronunciamiento de fondo de lo peticionado por la parte recurrente.

III.3.Cabe aclarar que, en cuanto a los derechos a la seguridad jurídica, al trabajo y a dedicarse al comercio y a la garantía del debido proceso, también invocados por los recurrentes, este Tribunal no puede pronunciarse sobre el particular, toda vez que al haberse concedido la tutela en virtud al derecho de petición existe una solicitud pendiente de Resolución, en ese sentido será la parte recurrida la que absuelva el reclamo efectuado por los recurrentes.

III.4."Finalmente, a los efectos de adecuar los términos empleados en las Resoluciones y Sentencias Constitucionales que resuelven los recursos de amparo constitucional, a partir del entendimiento desarrollado en la SC 0505/2005-R, de 10 de mayo, corresponde recordar que: (…) tanto los jueces y tribunales de amparo, así como el Tribunal Constitucional deben emplear los términos 'conceder' o 'denegar' el amparo en aquellos casos en que se ingrese a resolver el fondo de la problemática planteada en el recurso de que se trate; que los términos de 'procedencia' o 'improcedencia' del amparo están reservados para los casos de los arts. 94 y 96, respectivamente, de la LTC, en cuyo caso, si se constata que el amparo procede por no existir ninguno de los supuestos de improcedencia previstos por el art. 96 de la LTC (…)" (SC 0191/2006-R, de 21 de febrero).

En el caso que se revisa, el Tribunal del recurso ha, al haber declarado procedente el recurso.

En consecuencia, el Tribunal de amparo al haber declarado "procedente" el recurso, aunque utilizando inadecuadamente la terminología que rige para la resolución de los recursos de amparo constitucional, ha efectuado una adecuada compulsa de los antecedentes procesales y dado correcta aplicación al art. 19 de la CPE.

POR TANTO

El Tribunal Constitucional, en virtud de la jurisdicción y competencia que le confieren los arts. 19.IV y 120.7ª de la CPE, arts. 7 inc. 8) y 102.V de la Ley del Tribunal Constitucional resuelve APROBAR la Resolución 63/2005, de 14 de diciembre, cursante de fs. 508 a 511 vta., pronunciada por la Sala Penal Tercera de la Corte Superior del Distrito Judicial de La Paz, disponiendo que en el plazo de setenta y dos horas a partir de la notificación con la presente Resolución, el Ministerio de Educación emita pronunciamiento de fondo sobre todos los trámites de autorización iniciados por Univalle detallados en el recurso presentado.

Regístrese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Constitucional

Fdo. Dra. Elizabeth Iñiguez de Salinas
PRESIDENTA
Fdo. Dra. Martha Rojas Álvarez
DECANA
Fdo. Dr. Artemio Arias Romano
MAGISTRADO
Fdo. Dra. Silvia Salame Farjat
MAGISTRADA
Fdo. Dr. Walter Raña Arana
MAGISTRADO

RESOLUCIÓN MUNICIPAL Nº /2011
DIRECCIÓN JURÍDICA

La Paz,

VISTOS:

El Recurso Jerárquico interpuesto mediante memorial de fecha 9 de agosto de 2010, por Emeterio Aliaga Mamani, propietario del Restaurante "Maravilla", contra la Resolución Administrativa N°146/2010 de fecha 8 de junio de 2010, emitida por el Subalcalde del Distrito Urbano II Max Paredes, todo lo demás que ver convino y se tuvo presente.

CONSIDERANDO:

Que mediante Informe SAMP-UFI-Nº325/2010 de fecha 2 de junio de 2010, emitido por la Jefe de la Unidad de Fiscalización de la Subalcaldía del Distrito Urbano II Max Paredes, de acuerdo a Operativo de Control y Fiscalización por parte de la Unidad de Fiscalización Integral y la Guardia Municipal en fecha 27 de mayo de 2010, se evidenció que el Restaurante "Maravilla", ubicado en la Avenida Avaroa, Nº1380 de la zona Chamoco Chico de esta ciudad, de propiedad de Emeterio Aliaga Mamani, desarrollaba actividades sin Licencia de Funcionamiento, infringiendo la normativa municipal por lo que se procedió a su notificación; asimismo, se recomendó el inicio del trámite de Clausura Definitiva por los motivos señalados, encontrándose esta infracción catalogada como infracción muy grave, Capítulo XI, artículo 39, inciso I, numeral 5 del Reglamento Municipal para Establecimientos de Expendio de Alimentos y/o Bebidas Alcohólicas, aprobado por Ordenanza Municipal Nº490/2009 de fecha 9 de octubre de 2009.

Que mediante Resolución Administrativa Nº146/2010 de fecha 8 de junio de 2010, el Subalcalde del Distrito Urbano II Max Paredes, dispuso la Clausura Definitiva de la actividad denominada Restaurante "Maravilla", ubicado en la Avenida Avaroa, Nº1380 de la zona Chamoco Chico de esta ciudad, de propiedad de Emeterio Aliaga Mamani, por incurrir en infracción catalogada como Muy Grave descrita en el artículo 39, parágrafo I, numeral 5 del Reglamento Municipal para Establecimientos de Expendio de Alimentos y/o Bebidas Alcohólicas aprobado por las Ordenanzas Municipales Nº178/2006, Nº363/2006 y 490/2009; asimismo, se determinó la imposibilidad de funcionamiento de un establecimiento de la misma categoría en el mismo inmueble por el tiempo indefectible de dos (2) años, sin perjuicio del inicio del trámite para la obtención de una nueva Licencia de Funcionamiento en otra categoría, acto administrativo que fue notificado en fecha 20 de julio de 2010.

Que mediante memorial presentado en fecha 22 de julio de 2010, Emeterio Aliaga Mamani interpuso Recurso de Revocatoria en contra de la Resolución Administrativa Nº146/2010 de fecha 8 de junio de 2010.

CONSIDERANDO:

Que mediante memorial presentado en fecha 9 de agosto de 2010, Emeterio Aliaga Mamani, ante el silencio administrativo negativo de la Subalcaldía interpuso Recurso Jerárquico en contra de la Resolución Administrativa Nº146/2010 de fecha 8 de junio de 2010, señalando: **1.** Que ha sido notificado con la Resolución Administrativa Nº146/2010 de fecha 8 de junio de 2010 fuera del plazo de Ley, porque la citada Resolución fue emitida el día 8 de junio de 2010, es decir fue emitida 40 días atrás y notificada el día 1 de junio de 2010 a horas 9:55 (consignándose erróneamente debiendo ser el mismo 20 de julio de 2010 a horas 15:55); **2.** Que la citada Resolución indica que no tiene Licencia de Funcionamiento, lo que no es cierto ya que la Licencia de Funcionamiento fue solicitada oportunamente y ya está aprobada; **3.** Que la Sentencia Constitucional Nº0205/2004-R de fecha 10 de febrero de 2004 señala "(…) con relación al derecho a la seguridad jurídica, cabe señalar que este Tribunal Constitucional, acogiendo la doctrina, ha entendido que es la "aplicación

objetiva de la Ley", de tal modo que los individuos saben en cada momento cuáles son sus derechos y obligaciones, sin que el capricho o la torpeza o la mala voluntad de las autoridades pueda causarles perjuicio", la Sentencia Constitucional Nº739/2003-R señala: "se entiende que, se lesiona este derecho en aquellos casos en los que una autoridad o funcionario público adopta una decisión basada en el capricho o mala voluntad, y no así en una aplicación objetiva de la ley, colocando en una situación de inseguridad e indefensión que afecta el ejercicio del resto de sus derechos fundamentales y garantías constitucionales (…)"; por todo lo expuesto el recurrente solicitó la revocatoria de la Resolución Administrativa Nº146/2010 de fecha 8 de junio de 2010 y se disponga el archivo de obrados.

CONSIDERANDO:

Que la Ley Nº2341 de Procedimiento Administrativo de 23 abril de 2002, establece la prelación de la Ley de Municipalidades sobre la Ley de Procedimiento Administrativo, debiéndose aplicar los plazos señalados en el artículo 141 de la Ley Nº2028 y no los dispuestos en el artículo 66 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Que de acuerdo a lo establecido por la Ley de Procedimiento Administrativo Nº2341, en su artículo 4 inciso c) "*La Administración Pública rige sus actos con sometimiento pleno a la Ley, asegurando a los administrados el debido proceso"*.

Que el artículo 61 de la Ley de Procedimiento Administrativo Nº2341, refiriéndose a las formas de resolver los recursos establece, que serán *"(…) confirmando o revocando total o parcialmente la resolución impugnada, o en su caso, desestimando el recurso si éste estuviese interpuesto fuera de término, no cumpliese las formalidades o si no cumpliese el requisito de legitimación establecido en el Artículo 11 de la presente Ley".*

Que, el artículo 141 de la Ley de Municipalidades Nº2028 determina que el Recurso Jerárquico se interpondrá ante la autoridad administrativa que resolvió el Recurso de Revocatoria dentro del plazo de cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación.

CONSIDERANDO:

Que antes de ingresar al fondo del caso expuesto, es necesaria la revisión de la procedencia del recurso planteado en su etapa formal.

Que el recurrente fue notificado en fecha 20 de julio de 2010, con la Resolución Administrativa Nº146/2010 de fecha 8 de junio de 2010, teniendo cinco (5) días hábiles para la presentación del Recurso de Revocatoria, de acuerdo a lo establecido por el artículo 140 de la Ley 2028 de Municipalidades, mismo que fue presentado en fecha 22 de julio de 2010, debiendo ser resuelto por la administración en un plazo de diez (10) días.

Que en fecha 9 de agosto de 2010, el recurrente presentó Recurso Jerárquico según se tiene sello Sitram Nº77474, alegando silencio administrativo; se debe señalar al respecto, que la Subalcaldía del Distrito Urbano II Max Paredes tenía plazo hasta el 12 de agosto de 2010 para resolver y notificar el Recurso de Revocatoria, siendo que el Recurso Jerárquico debió ser presentado dentro de los cinco (5) días siguientes y no antes, situación que se aleja del procedimiento establecido para el tratamiento del recurso, sin esperar el plazo establecido por norma para que se le otorgue respuesta al recurso ya presentado.

Que en este contexto, se debe señalar que siendo un requisito "sine qua non", para la consideración de un recurso, que éste haya sido presentado en término, tal como se infiere de la Sentencia Constitucional Nº737/2006-R de 26 de julio de 2006, que establece los casos en los que se debe aplicar este principio, que son: *"(…) i) no es preciso calificar jurídicamente las peticiones; ii) los recursos pueden ser calificados erróneamente, pero han de interpretarse conforme la*

intención del recurrente, y no según la letra de los escritos; iii) la administración tiene la obligación de corregir evidentes equivocaciones formales; iv) la equivocación del destinatario tampoco afecta la procedencia de la petición o del recurso; y v) si no consta la notificación del acto impugnado debe entenderse que el recuso ha sido interpuesto en término"; no siendo aplicable al caso concreto, por tanto, el recurso presentado no puede ser considerado en el fondo.

Que el Recurso Jerárquico presentado en fecha 9 de agosto de 2010, no puede subsanar su extemporaneidad, siendo evidente que la administrada no ha cumplido con los pasos procesales exigidos por el artículo 141 de la Ley N°2028 de Municipalidades para la interposición del recurso.

POR TANTO:

El Alcalde Municipal de La Paz, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 141 de la Ley Nº2028 de Municipalidades de 28 de octubre de 1999.

RESUELVE:

ARTÍCULO 1.- DESESTIMAR el Recurso Jerárquico presentado por Emeterio Aliaga Mamani contra la Resolución Administrativa Nº146/2010 de fecha 8 de junio de 2010, por no cumplir las formalidades establecidas y haber presentado fuera del término previsto en la Ley Nº2028 de Municipalidades; consecuentemente se debe dar cumplimiento con la sanción impuesta en la misma, que dispone la Clausura Definitiva del Restaurante "Maravilla", ubicado en la Avenida Avaroa Nº1380 de la zona Chamoco Chico de propiedad de Emeterio Aliaga Mamani.

ARTÍCULO 2.- Queda encargada del cumplimiento y ejecución de la presente Resolución Municipal la Subalcaldía del Distrito Urbano II Max Paredes.

Regístrese y remítase copias de la presente Resolución a la Subalcaldía del Distrito Urbano II Max Paredes y a la Dirección Jurídica, a efectos de notificación al recurrente debiéndose archivar la original en Secretaría General.

RESOLUCIÓN MUNICIPAL Nº /2010
DIRECCIÓN JURÍDICA

La Paz,

VISTOS:

El Recurso Jerárquico interpuesto mediante memorial presentado en fecha 4 de junio de 2010, por Eduardo y Alfredo Aguilar Alarcón, contra la Resolución Administrativa Nº076/2010 de fecha 20 de mayo de 2010, emitida por la Subalcaldía del Distrito Urbano IV San Antonio, todo lo demás que ver convino y se tuvo presente.

CONSIDERANDO:

Que mediante Informe de Inspección UFI Nº17/2010 de fecha 19 de febrero de 2010, emitido por el Fiscal de Normas y Usos de Suelos de la Subalcaldía del Distrito Urbano IV San Antonio, de acuerdo a inspección externa realizada al predio de Eduardo Aguilar, Alfredo Aguilar y Josefina Aguilar, se evidenció la Construcción de aprox. 120.00 ml de Muro de Cerco sin Autorización Municipal, constituyéndose ello en infracción al Reglamento de Procedimiento Técnico Administrativo aprobado mediante Ordenanza Municipal Nº076/2004 de fecha 17 de mayo de 2004.

Que mediante Auto Inicial de Procedimiento Técnico Administrativo Nº13/2010 de fecha 19 de febrero de 2010, emitido por el Subalcalde del Distrito Urbano IV San Antonio, se dio inicio al Proceso Técnico Administrativo en contra de Eduardo Aguilar, Alfredo Aguilar y Josefina Aguilar, por la Construcción de Muro de Cerco sin Autorización Municipal, infringiendo el Reglamento de Procedimiento Técnico Administrativo aprobado mediante Ordenanza Municipal Nº076/2004 de 17 de mayo de 2004, infracción contemplada en el artículo 15, inciso h) "*La realización de movimientos de tierra, la omisión de la construcción de muro divisorio o muro de contención; o la realización de los mismos sin autorización municipal*", instruyéndose a los administrados la presentación de los documentos pertinentes en originales o copias debidamente legalizadas, disponiéndose un término de prueba de diez (10) días hábiles a objeto de que presenten sus descargos; siendo notificados los administrados en fecha 25 de febrero de 2010.

Que mediante Informe en Conclusiones UFI Nº08/2010, emitido por el Jefe de Fiscalización Integral de la Subalcaldía del Distrito Urbano IV San Antonio, se estableció que Eduardo Aguilar, Alfredo Aguilar y Josefina Aguilar se hacen pasibles a la sanción de Multa de Bs2.400,00 (Dos mil cuatrocientos 00/100 Bolivianos), por haber infringido el Reglamento de Procedimiento Técnico Administrativo aprobado mediante Ordenanza Municipal Nº076/2004 de 17 de mayo de 2004, infracción contemplada en el artículo 15, inciso h), sancionada según el artículo 17, inciso h) de la misma norma municipal.

Que mediante Resolución Administrativa Nº057/2010 de fecha 15 de abril de 2010, emitida por el Subalcalde del Distrito Urbano IV San Antonio, se sancionó a Eduardo Aguilar, Alfredo Aguilar y Josefina Aguilar, con la sanción de multa pecuniaria de Bs2.400,00 (Dos mil cuatrocientos 00/100 Bolivianos) por la Construcción de Muro de Cerco sin Autorización Municipal, misma que debe ser cumplida en el término improrrogable de diez (10) días a partir de su legal notificación, siendo notificada en fecha 5 de mayo de 2010.

Que mediante memorial presentado en fecha 10 de mayo de 2010, Eduardo Aguilar Alarcón y Alfredo Aguilar Alarcón, interpusieron Recurso de Revocatoria en contra de la Resolución Administrativa Nº057/2010 de fecha 15 de abril de 2010.

CONSIDERANDO:

Que mediante memorial presentado en fecha 25 de mayo de 2010, Eduardo Aguilar Alarcón y Alfredo Aguilar Alarcón, alegando silencio negativo interpusieron Recurso Jerárquico en contra la Resolución Administrativa Nº057/2010 de fecha 15 de abril de 2010, señalando: **1.** Que la Resolución Administrativa Nº057/2010, incurre en errores de hecho y de derecho; porque no se ha considerado que la construcción que tenían en su predio tenía más de cuarenta (40) años y ninguna autoridad comunal les ha multado por infracción Técnico Administrativa, de manera que ha prescrito cualquier acción pecuniaria del municipio; **3.** Que conforme se demuestra en fotocopias legalizadas de la Sentencia Nº703/2008 dictada por el Juez Noveno de Instrucción en lo Civil y el Auto de Vista Nº239/2009 dictado por el Juez Décimo de Partido en lo Civil y Comercial, debido a un falso supuesto de que su propiedad sería de la Comuna Paceña, iniciaron un Proceso Técnico Administrativo ejerciendo los papeles de juez y parte, mismos que les han despojado demoliendo sus construcciones de más de cuarenta (40) años, motivo por el que los recurrentes les iniciaron un proceso de Interdicto de Recobrar la Posesión, logrando demostrar que la Comuna en forma abusiva e ilegal les despojó de su propiedad, por lo que los jueces de instancia acogieron su demanda y condenaron a la Comuna les restituyan la posesión de su inmueble y al resarcimiento de los daños que comprende el reconstruir lo demolido; **4.** Que como la Comuna nunca cumple las determinaciones judiciales, por lo que mediante lanzamiento han recuperado su predio y tampoco han reconstruido lo demolido; consecuentemente, los recurrentes han levantado el perímetro el cerco de su propiedad de manera que no han infringido ninguna norma reglamentaria comunal; **5.** Que al igual que la Resolución "confirmada", resulta abusivo y contradictorio que les impongan multa por algo que la Comuna tiene la obligación de reconstruir a su costa en cumplimiento de la sentencia. Por todo lo expuesto, los recurrentes solicitaron la revocación de la Resolución Administrativa Nº057/2010 de fecha 15 de abril de 2010

CONSIDERANDO:

Que de acuerdo a lo establecido por la Ley Nº2341 de Procedimiento Administrativo de 23 de abril de 2002, en su artículo 4 inciso c) la Administración Pública rige sus actos con sometimiento pleno a la ley, asegurando a los administrados el debido proceso.

Que el artículo 61 de la Ley Nº2341 de Procedimiento Administrativo 23 de abril de 2002, refiriéndose a las formas de resolver los recursos establece, que serán: *"(…) confirmado o revocando total o parcialmente la resolución impugnada, o en su caso, desestimando el recurso si éste estuviese interpuesto fuera de término, no cumpliese las formalidades o si no cumpliese el requisito de legitimación establecido en el artículo 11 de la presente Ley"*

Que mediante Ordenanza Municipal Nº076/2004 de fecha 17 de mayo de 2004, se aprobó el Reglamento del Procedimiento Técnico Administrativo que regula las distintas etapas que el Gobierno Municipal de La Paz (actualmente Gobierno Autónomo Municipal de La Paz), sustancia en aplicación de sus funciones de fiscalización en materia de Uso de Suelos, Patrones de Asentamiento Urbanístico y Parámetros de Edificación. En ese sentido, el objeto del Proceso Técnico Administrativo es sancionar las construcciones fuera de norma.

Que el artículo 21, del referido Reglamento de Procedimiento Técnico Administrativo establece que *"Toda actuación realizada en la tramitación del procedimiento aquí reglamentado, se efectuará en días y horas hábiles administrativos de acuerdo al horario establecido para las Unidades Organizacionales del GMLP".*

Que el artículo 22, del referido Reglamento de Procedimiento Técnico Administrativo establece que "*los plazos previstos en el presente reglamento se tienen como máximos y son de cumplimiento obligatorio; computándose a partir del día siguiente hábil a aquel en que tenga lugar la citación o notificación de cuyo acto se trate".*

Que el artículo 53 del Reglamento de Procedimiento Técnico Administrativo, aprobado mediante Ordenanza Municipal Nº76/2004 de 17 de mayo de 2004, concordante con la Ley Nº2028 de Municipalidades de 28 de octubre de 1999 en su artículo 141, establece que el Recurso Jerárquico se interpondrá ante autoridad administrativa que resolvió el Recurso de Revocatoria, dentro del plazo de cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación con la Resolución impugnada

CONSIDERANDO:

Que antes de ingresar a analizar el fondo del Recurso, es imprescindible y necesario revisar la procedencia y oportunidad de la presentación del mismo.

Que la Resolución Administrativa N°057/2010 de fecha 15 de abril de 2010, fue notificada a Eduardo Aguilar, Alfredo Aguilar y Josefina Aguilar, en fecha 5 de mayo de 2010, habiendo los administrados presentado el Recurso de Revocatoria en fecha 10 de mayo de 2010, según se tiene del sello de recepción Sitr@m Nº53548.

Que el Recurso de Revocatoria presentado en fecha 10 de mayo de 2010, se encontraba dentro del plazo establecido por el artículo 140 de la Ley de Municipalidades, el cual debe ser resuelto dentro de los diez (10) días hábiles a partir de su interposición; y notificado dentro de los cinco (5) días siguientes según el artículo 33 parágrafo III de la Ley Nº2341 de Procedimiento Administrativo y el artículo 51 de Reglamento de Procedimiento Técnico Administrativo, por lo que el Recurso Jerárquico presentado por el recurrente en fecha 25 de mayo de 2010, fue presentado antes de cumplirse los cinco (5) días para la notificación con la Resolución de Recurso de Revocatoria, y computándose el plazo para la presentación del Recurso Jerárquico los cinco (5) días hábiles posteriores a los cinco (5) días hábiles para la notificación, extendiendo de esta manera el tiempo para la presentación de los Recursos, precautelando así el derecho de la defensa de los administrados, por ello, el administrado ha presentado su Recurso con anterioridad a la fecha que la ley franquea, siendo evidente que no ha cumplido con los pasos procesales exigidos por el artículo 140 y 141 de la Ley Nº2028 de Municipalidades para la interposición de los Recursos.

Que demostrada la extemporaneidad en la presentación del Recurso Jerárquico, por los recurrentes, no se activa la vía para conocer los aspectos de fondo del Recurso Jerárquico.

POR TANTO:

El Alcalde Municipal de La Paz; sin entrar en mayores consideraciones, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 141 de la Ley Nº2028 de Municipalidades de 28 de octubre de 1999.

RESUELVE:

ARTÍCULO 1.- DESESTIMAR el Recurso Jerárquico presentado por Eduardo Aguilar Alarcón y Alfredo Aguilar Alarcón, contra la Resolución Administrativa Nº057/2010 de fecha 15 de abril de 2010, emitida por la Subalcaldía del Distrito Urbano IV San Antonio, por haber sido interpuesto fuera del plazo, en consecuencia se debe cumplir con la sanción dispuesta por la Resolución Administrativa Nº057/2010 de 15 de abril de 2010.

ARTÍCULO 2.- Queda encargada del cumplimiento y ejecución de la presente Resolución Municipal, la Subalcaldía del Distrito Urbano IV San Antonio.

Regístrese y remítase copias de la presente Resolución a la Subalcaldía del Distrito Urbano IV San Antonio y a la Dirección Jurídica, a efectos de notificación a los recurrentes debiéndose archivar la original en Secretaría General.