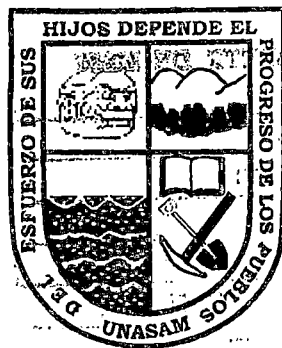


**UNIVERSIDAD NACIONAL DE ANCASH**  
**“SANTIAGO ANTÚNEZ DE MAYOLO”**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**



**TESIS**

**PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO**

**“EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO FRENTE AL DERECHO  
CONSTITUCIONAL DE PETICIÓN EN LAS ENTIDADES DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CIUDAD DE HUARAZ  
DURANTE LOS AÑOS 2008 AL 2010”**

**Responsable:**

**Bach. EMERSON ERVHIN MARCOS VELÁSQUEZ**

**Asesor:**

**Abog. JULIO CÉSAR PALA GARCÍA**

**Perú - Ancash - Huaraz**

**2014**

## **AGRADECIMIENTOS**

*Mis más sinceros agradecimientos, para todos los docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UNASAM.*

## **DEDICATORIA**

*A mis queridos padre y madre, por su apoyo en todo momento y sentido, a mis hermanos por ser mi motivación...*

## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
RESUMEN .....	07
ABSTRACT .....	08
INTRODUCCIÓN.....	09

### **CAPÍTULO I**

#### **EL PROBLEMA Y LA METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

1.1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA .....	13
1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA .....	14
1.2.1. Problema general .....	14
1.2.2. Problemas específicos.....	14
1.3. IMPORTANCIA DEL PROBLEMA .....	14
1.4. JUSTIFICACIÓN Y VIABILIDAD .....	17
1.5. OBJETIVOS.....	19
1.5.1. Objetivo general .....	19
1.5.2. Objetivos específicos .....	19
1.6. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS.....	20
1.7. VARIABLES .....	20
1.7.1. Variable Independiente (X): .....	20
1.7.2. Variable Dependiente (Y): .....	20
1.8. METODOLOGÍA.....	20
1.8.1. Tipo, Nivel y diseño.....	20

1.8.2. Plan de recolección de la información y/o diseño estadístico.....	21
1.8.3. Instrumento(s) de recolección de la información .....	22
1.8.4. Plan de procesamiento y análisis estadístico de la información.....	23

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEÓRICO**

2.1. Antecedentes .....	26
2.2. Bases teóricas .....	26
2.2.1. El silencio administrativo .....	26
2.2.2. Naturaleza jurídica del silencio de la administración .....	45
2.2.3. El silencio administrativo en el Perú.....	48
2.2.4. El Derecho de Petición.....	60
2.3. Definición de términos.....	67

## **CAPÍTULO III**

### **RESULTADOS OBTENIDOS Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN**

3.1. Resultados teóricos .....	70
3.1.1. Proceso de Reforma en la Normatividad de la Ley de Silencio Administrativo.....	70
3.1.2. El silencio administrativo en el Derecho Comparado.....	81
3.2. Resultados empíricos de la muestra de estudio .....	99
3.2.1. Descripción de la unidad de análisis .....	99
3.2.2. Resultados de la encuesta aplicada .....	100

## **CAPITULO IV**

### **DISCUSIÓN Y VALIDACIÓN DE LA HIPÓTESIS**

4.1. Discusión sobre el silencio administrativo.....	110
4.2. Discusión sobre el derecho de petición.....	118
CONCLUSIONES.....	126
RECOMENDACIONES.....	127
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	129

## RESUMEN

En cuantas veces nos ha pasado que ante un procedimiento administrativo que hemos iniciado no hemos obtenido un pronunciamiento expreso de la Administración Pública, dejándonos con la duda de qué hacer ante esa situación. Para ese tipo de situaciones la ley prevé ciertos efectos jurídicos dependiendo de ante qué situación estemos. Esta situación se denomina en el derecho administrativo como silencio administrativo. Cuando la administración Pública no emite resolución administrativa en un procedimiento, vencido el plazo establecido por la Ley del Procedimiento Administrativo General se origina el llamado silencio administrativo, el mismo que genera efectos jurídicos específicos poniendo fin al procedimiento administrativo en determinadas situaciones. La justificación de esta figura jurídica consiste en el hecho de que el interés público y el administrativo no se vean perjudicados por la inacción de la administración en un procedimiento administrativo. La investigación tuvo por finalidad analizar si el silencio administrativo positivo, regulada por Ley 29060, garantizará el cumplimiento del derecho constitucional de petición dentro de la administración pública de las entidades del estado, ubicadas en la ciudad de Huaraz, durante los años, 2008 al 2010. Para poder probar la hipótesis se empleó la técnica de la argumentación jurídica, concluyendo que los empirismos y deficiencias normativas existentes en la Ley del Silencio Administrativo positivo, no permite que la Administración Pública garantice adecuadamente el cumplimiento del derecho de petición consagrado en la Constitución Política del Estado Peruano.

**PALABRAS CLAVES:** Derecho de petición, silencio administrativo, Funcionario, administración pública, administrado.

## ABSTRACT

In how many times it has happened that in an administrative procedure that we have started we have not obtained an express of Public Administration, leaving us to wonder what to do about that situation. For such situations the law provides certain legal effects depending on what situation we face. This situation is referred to as administrative silence administrative law. When Public administration does not issue administrative decision in a proceeding, the deadline set by the General Administrative Procedure Act originates the call administrative silence, the same specific legal effects generated by ending the administrative procedure in certain situations. The justification for this legal is the fact that the public interest and the administration are not disadvantaged by the inaction of the administration in an administrative proceeding. The research was aimed to analyze whether a positive response, regulated by Law 29060, ensure compliance with the constitutional right of petition within the public administration institutions of the state, located in the city of Huaraz, over the years, 2008 to 2010. To test the hypothesis we used the technique of legal argument, concluding that empiricism and existing regulatory shortcomings in the Law of Administrative Silence positive, does not allow the public administration adequately ensured compliance with the right of petition enshrined in the Constitution Peruvian State.

**KEYWORDS:** Right to petition, administrative silence, official, public administration, managed.



## INTRODUCCIÓN

La democracia, como sistema de gobierno, significa el establecimiento de unos cauces de participación de las personas en la política, en la “cosa pública” en general. Sin embargo, las instituciones clásicas de la democracia, así como el sistema democrático mismo, se encuentran en una crisis constante, debido a las deformaciones que el paso del tiempo pone de manifiesto. La democracia se ha anquilosado, la participación electoral es en algunos casos muy baja, con la consiguiente pérdida de legitimidad del sistema, el propio proceso electoral y la configuración de lo que se da en llamar “opinión pública” se encuentran muy condicionados por los medios de comunicación.

Las limitaciones de la democracia representativa se quieren superar o minimizar previendo instrumentos de participación diferentes a los clásicos procesos electorales. De esta manera se prevé la posibilidad de presentar iniciativas legislativas populares o el derecho de petición. Las consultas populares tienen un papel importante en algunos Estados y se utilizan en decisiones en algunos casos muy comprometidas. Suecia, por ejemplo, rechazó su entrada en el Euro, al decidirlo así su población en referendun. Los estados candidatos a integrarse en la Unión Europea también han realizado las consultas correspondientes a su población. En otros casos, la utilización de sistemas de consulta directa a la población se encuentra prácticamente negada en la teoría y en la práctica. Ciertamente el Derecho de Petición no tiene la impronta democrática que tiene una consulta o una misma Iniciativa Legislativa Popular. Esto no quita para que pueda devenir un instrumento importante de participación democrática.

El Derecho de Petición permite a las personas dirigirse a los poderes públicos, tanto a los órganos parlamentarios como a los gobiernos, con una petición cuyo contenido puede ser muy diverso. Desde una petición muy puntual hasta una pretensión dirigida a la elaboración de una norma. El

fortalecimiento de una democracia se produce como consecuencia de la utilización, lo más frecuente posible, de los instrumentos de participación que el sistema pone en manos de las personas, por la utilización y ejercicio de sus derechos democráticos

El respeto al Derecho de Petición depende por una parte de quien lo practica, y de que su petición esté bien construida y expresada. Por otra, y en mayor medida, del carácter democrático de quienes ostentan el poder en un momento determinado. A una petición elaborada, expresiva de un proceso de reflexión, representativa de una opinión fundada, los poderes públicos no pueden responder de cualquier manera. Deben atender debidamente la solicitud, como expresión de su respeto a la democracia, a los derechos de las personas, a los instrumentos jurídicos que permiten una mayor aproximación del poder a los ciudadanos y ciudadanas.

El artículo 106° de la Ley N° 27444 regula el derecho de petición con mayor amplitud considerando que confiere al administrado, individual o colectivamente, el derecho a iniciar el procedimiento administrativo, ejerciendo el derecho reconocido en el inciso 20 del artículo 2 o de la Constitución; y en el párrafo siguiente (106.2) previene que el derecho de petición administrativa comprende las "facultades de presentar solicitudes en interés general de la

colectividad, de contradecir actos administrativos, las facultades de pedir informaciones, de formular consultas y de presentar solicitudes de gracia". El ejercicio de cada uno de estos derechos significa, según el último numeral del mismo artículo, que la administración está obligada a dar respuesta por escrito al administrado.

En ese contexto, el principio central que debe orientar la gestión pública es el servicio al ciudadano. Esto significa entender la actuación de la administración gubernamental como el medio a través del cual el Estado garantiza la satisfacción de los derechos de la persona y de la comunidad.

No obstante dicho principio, la gestión pública se convierte, con frecuencia, en una barrera para el ciudadano que acude a la administración estatal para hacer un trámite, solicitar una licencia o exigir una prestación determinada en el ejercicio legítimo de sus derechos. En efecto, son cotidianos y múltiples los ejemplos en los que se observa una demora excesiva en la solución de los reclamos ciudadanos o la existencia de trámites complejos y carentes de transparencia en los que se advierte una inadecuada preparación del servidor público. Estas situaciones constituyen verdaderos obstáculos para el ciudadano en su relación con la administración pública, lo que conlleva, al fin y al cabo, a la vulneración de sus derechos constitucionales. Superar estas deficiencias constituye uno de los mayores retos que tiene el proceso de reforma y modernización del Estado.

En ese sentido, la Ley N 29060, Ley del Silencio Administrativo, establece la aplicación del silencio positivo como regla general, poniendo en práctica una

herramienta alternativa que compense de manera inmediata la desprotección e indefensión en que se encuentra el ciudadano frente al incumplimiento de la administración pública. El silencio administrativo busca resolver un problema frecuente en la administración pública: la falta de respuesta al ciudadano en un plazo razonable, constituyendo de esta forma una garantía adicional del ciudadano para el efectivo ejercicio de sus derechos.

En ese contexto, el presente trabajo de investigación está estructurado en cuatro capítulos: el Capítulo I, está referido al Problema y la metodología de la investigación, en la cual siguiendo el diseño de la investigación científica se elaboró el planteamiento del problema, la formulación del problema, los objetivos, hipótesis y la metodología. En el Capítulo II, está referido al marco Teórico de la Investigación, en el cual en base a la técnica del Fichaje se elaboró el sustento teórico doctrinario de nuestra investigación, para lo cual se tomó las principales teorías jurídicas para explicar el problema del silencio administrativo frente al derecho de petición. El Capítulo III, está referido al trabajo de campo de la investigación, en la cual se procedió al recojo de datos en base a las variables de investigación, los mismos que fueron luego procesados, representados a través de cuadros y gráficos estadísticos e interpretados en base a la estadística descriptiva simple. El capítulo IV, referido a la discusión y validación de la Hipótesis, el cual en base a los resultados obtenidos se procedió a realizar tanto la discusión teórica y empírica de los resultados y luego se procedió de determinar la validez de las hipótesis planteadas. Por último se incluyen las conclusiones y recomendaciones y las referencias bibliográficas consultadas en dicho proceso de investigación.

## CAPÍTULO I

### EL PROBLEMA Y LA METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

#### 1.1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

La inacción del aparato estatal generó la promulgación de la Ley del Silencio Administrativo como parte del proceso de Reforma del Estado, la emisión de dicho dispositivo legal pretendía que la Administración Pública asuma la responsabilidad de tener que atender las solicitudes del Administrado dentro del plazo que corresponde.

En este sentido, el Silencio Administrativo está orientado a que el Administrado tenga una debida atención, eliminándose una de las trabas burocráticas que el aparato estatal le genera; sin embargo, lo antes mencionado solo se enmarcaría en el ámbito teórico, ello debido a que la Administración Pública tendría dificultades para dar cumplimiento al dispositivo legal por estar sumida a vacíos y lagunas que indefectiblemente perjudica al Administrado.

Además, si bien no existe ni un derecho ni un interés legítimo al logro de lo pedido puede construirse un interés legítimo al procedimiento y a la observación del derecho. Es decir, los particulares no solo tienen derecho a que la administración conteste fundamente a las peticiones siguiendo un procedimiento sino igualmente tiene derecho a que el contenido de la resolución se ajuste a los principios generales del derecho, a que ésta no infrinja o vulnere el principio de igualdad o el de prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos. Por ejemplo, dos peticiones idénticas que son resueltas de manera distinta por un mismo poder público sin motivación alguna.

## **1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

### **1.2.1. Problema general**

¿El Silencio Administrativo Positivo, regulada por Ley 29060, garantizará el cumplimiento del Derecho Constitucional de Petición dentro de la las entidades de la Administración Pública, ubicadas en la ciudad de Huaraz, durante los años, 2008 al 2010?

### **1.2.2. Problemas específicos**

¿Cuáles son las razones por las cuales en la Administración Pública no respeta el plazo para la emisión de una respuesta ante una petición, afectando de esta manera este derecho constitucional?

## **1.3. IMPORTANCIA DEL PROBLEMA**

El artículo 106 de la Ley N 27444 regula el derecho de petición con mayor amplitud, considerando que confiere al administrado, individual o colectivamente, el derecho a iniciar el procedimiento administrativo, ejerciendo el derecho reconocido en el inciso 20 del artículo 2 de la Constitución; y en el párrafo siguiente (106.2) previene que el derecho de petición administrativa comprende las “facultades de presentar solicitudes en interés general de la colectividad, de contradecir actos administrativos, las facultades de pedir informaciones, de formular consultas y de presentar solicitudes de gracia”. El ejercicio de cada uno de estos derechos significa, según el último numeral del mismo artículo, que la administración está obligada a dar respuesta por escrito al administrado.

El administrado tiene el derecho a solicitar por escrito la satisfacción de un interés legítimo, que se declare en su favor, se le reconozca o se le otorgue un derecho, así como la constancia de un hecho u oponerse legítimamente a una decisión administrativa que le perjudique, de conformidad con el artículo 107. concordante con el artículo 206.

De lo expuesto se desprende que de acuerdo a la ley, el derecho de petición es lo genérico, comprendiendo la solicitud que a su vez generará un procedimiento que concluirá con la emisión de un acto administrativo. Inclusive, la facultad de contradicción, vale decir, interponer los recursos administrativos previstos en la Ley contra cualquier acto administrativo, estando a lo dispuesto por el artículo 109, para que sea “revocado, modificado, anulado o sean suspendidos sus efectos”.

En cuanto al examen material de la pretensión, la doctrina ha señalada que los organismos o instituciones están obligadas a tomar en consideración la petición o que el derecho de instancia, o más bien el derecho al examen de la instancia, consiste en la obligación, que incumbe a cualquier órgano del Estado, dentro de los límites de su propia competencia, de recibir las instancias de los ciudadanos y de darles curso. Presupuesto de esta obligación puede ser la inadmisibilidad de la petición que se producirá cuando se pide algo que está prohibido por la ley, o cuando no reúne los requisitos formales propios de toda petición dirigida a una autoridad, o cuando contiene insultos, exigencias excesivas o amenazas.

La obligación de resolver las peticiones por parte de los poderes públicos ha sido objeto de preocupación en la historia del Instituto que se analiza. Incluso los textos internacionales se han preocupado del tema como es el caso del artículo 24 de la Declaración americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que dispone: “Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivos de interés general, ya sea interés particular, y el de obtener pronta resolución.”

Sin embargo, la doctrina ha señalado reiteradamente, que se trata de un derecho de contenido formal, por lo tanto, no comprende el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado. Esto significa que el ciudadano en principio no tiene derecho al logro de lo pedido y solo lo tiene a los aspectos procedimentales del derecho de petición, esto es, a una resolución fundada, dictada siguiendo un procedimiento.

Pero en un Estado Social y democrático de Derecho son los poderes públicos los que están al servicio de los ciudadanos y no al revés, por lo tanto siempre que el interés general consienta o permita la petición, la autoridad tendría que otorgar lo pedido. Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, hay que considerar que, una parte de las peticiones no tienen en cuenta los intereses generales, sino los particulares del peticionario (se trata de las denominadas peticiones privadas), y de otra , que aunque la petición sea pública y por consiguiente permita al poder público servir o dar satisfacción a los intereses generales, el poder público puede denegar la petición por razones de oportunidad o conveniencia política ,por considerar que hay un interés público y social



predominante, por carecer de disponibilidades presupuestarias o las derivadas de la prelación de otras necesidades a realizar por el órgano político conforme a su programa político.

## **1.4. JUSTIFICACIÓN Y VIABILIDAD**

### **1.4.1. Justificación teórica**

El Estado Democrático de Derecho otorga una serie de garantías a los ciudadanos, garantías que están incorporadas en la constitución el cual en ese tipo de Estado es vinculante a todos, tanto a los particulares como a los poderes públicos, por ello el derecho de petición forma parte de estas garantías propias de un Estado democrático.

### **1.4.2. Justificación practica**

La inactividad de la administración Pública es un tema real y preocupante ya que se perjudica a los administrados quienes no obtienen respuestas dentro de los alcances de los plazos señalados lo peor ni después de cumplidos dichos plazos, puesto nuestra Ley es muy flexible en ese tipo de casos, aunado a ello la creación de los silencios administrativos como una alternativa a la solución de dicho problema será investigado en la presente Tesis a fin de determinar si son eficaces y garantizan el derecho Constitucional de Petición, o en su defecto encontrar otra solución al problema.

### **1.4.3. Justificación legal**

- Constitución Política del Perú

- Ley Universitaria N 27333
- Estatuto de la UNASAM
- Reglamento General de la UNASAM
- Reglamento de Grados y títulos de la FDCCPP- UNASAM

#### **1.4.4. Justificación metodológica**

Se aplicará la metodología de la investigación jurídica en cuanto al tipo y nivel de investigación, diseño, población y muestra; procesamiento y análisis estadístico de datos según las orientaciones de la metodología científica y el asesoramiento de los expertos en materia de la metodología.

#### **1.4.5. Justificación técnica**

Se contó con el soporte técnico, habiendo previsto una computadora personal e, impresora, scanner, y el software respectivo Office 2010.

#### **1.4.6. Viabilidad**

##### **1.4.6.1. Bibliográfica**

Se contó con acceso a fuentes de información tanto bibliográficas y hemerográficas, los mismos que están disponibles en la biblioteca de la UNASAM, así mismo se cuentan con fuentes virtuales, disponibles en el internet, lo cual nos permitió elaborar el marco teórico y la validación.

##### **1.4.6.2. Económica**

Se contó con los recursos económicos para poder afrontar los gastos que generó la investigación, los mismos que estuvieron detallados en el presupuesto del proyecto; los mismos que fueron autofinanciados.

#### **1.4.6.3. Temporal**

La presente investigación, se trabajó en el periodo 2012.

### **1.5. OBJETIVOS**

#### **1.5.1. Objetivo general**

Analizar si el Silencio Administrativo Positivo, regulada por Ley 29060, garantizará el cumplimiento del Derecho Constitucional de Petición dentro de la Administración Pública de las entidades del Estado, ubicadas en la ciudad de Huaraz, durante los años, 2008 al 2010.

#### **1.5.2. Objetivos específicos**

- a. Determinar el nivel de eficacia del Silencio Administrativo Positivo en relación al derecho de petición, dentro de las Entidades de la Administración Pública de la Ciudad de Huaraz.
- b. Explicar las razones por las cuales en la Administración Pública no respeta el plazo para la emisión de una respuesta ante una petición, afectando de esta manera este derecho constitucional.

## **1.6. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS**

**HIPOTESIS GENERAL:** Los empirismos y deficiencias normativas existentes en la Ley del Silencio Administrativo positivo, no permitiría que las entidades de la Administración Pública, ubicadas en la ciudad de Huaraz, durante los años 2008 al 2010 garantice adecuadamente el cumplimiento del derecho de petición consagrado en la Constitución Política del Estado Peruano; afectándolo, desnaturalizando y haciéndolo ineficaz.

**HIPOTESIS ESPECIFICA:** Las razones por las cuales en la Administración Pública no respeta el plazo para la emisión de una respuesta ante una petición, afectando de esta manera este derecho constitucional, es que el silencio administrativo positivo no tiene las garantías normativas necesarias para su reconocimiento.

## **1.7. VARIABLES.**

### **HIPOTESIS GENERAL.**

#### **Variable Independiente (X):**

X: Los empirismos y deficiencias normativas de la Ley del silencio Administrativo.

#### **Variable Dependiente (Y):**

Y: Vulneración del derecho de petición.

### **HIPOTESIS ESPECÍFICA.**

### **Variable independiente. (X)**

X: Silencio administrativo positivo no tiene las garantías normativas necesarias para su reconocimiento.

### **Variable Dependiente. (Y).**

Y. Incumplimiento de plazos para dar respuesta al Derecho de Petición.

## **1.8. METODOLOGÍA**

### **1.8.1. TIPO, DISEÑO Y RÉGIMEN DE INVESTIGACIÓN**

#### **a. Tipo de investigación:**

Corresponde a una Teórica, desde el punto de vista de la investigación jurídica denominada Investigación Jurídico Mixta: Dogmática, cuya finalidad es ampliar y profundizar conocimientos sobre el problema de investigación planteado sobre la eficacia de derecho de petición y Empírica porque buscara datos de la realidad para poder probar nuestra hipótesis.

#### **b. Tipo de diseño**

Corresponde a la denominada **No Experimental**, debido a que carecerá de manipulación intencional de la variable independiente, además no poseerá grupo de control, ni mucho menos experimental; su finalidad será analizar y estudiar el hecho jurídico identificado en el problema después de su ocurrencia.

#### **c. Diseño General:**

Se empleó el diseño **Longitudinal**, toda vez que se realizará el estudio del hecho jurídico en un momento determinado de tiempo, es decir, está delimitado para el periodo 2008-2010.

**d. Diseño específico:**

Se empleó el diseño **Descriptivo-explicativo**, toda vez que se estudiará los factores que generan situaciones problemáticas dentro de un determinado contexto y poder explicar el comportamiento de las variables de estudio.

**1.8.2. Plan de recolección de la información y/o diseño estadístico**

**1.8.2.1. Población**

- a. Universo Físico o geográfico:** La delimitación geográfica estará constituida por la jurisdicción de las entidades de la Administración Pública de la Ciudad de Huaraz.
- b. Universo Social:** La población materia de estudio se circunscribe a los procesos Administrativos iniciados a través de una petición Administrativa.
- c. Universo temporal:** El periodo de estudio correspondió al periodo 2008-2010.

**1.8.2.2. Muestra**

- **Tipo:** No Probabilística
- **Técnica muestral:** Intencional
- **Marco muestral:** Doctrina y Normas legales
- **Unidad de análisis:** Documentos (Doctrina, normas legales y

Jurisprudencias) y personas (Funcionarios).

- **Tamaño de la Muestra:** 100 funcionarios públicos.

### **1.8.3. Instrumento (s) de recolección de la información**

- a) Ficha de análisis de contenido.-** Para el análisis de los documentos (expediente administrativo) y determinar sus fundamentos y posiciones.
- b) Documentales.-** Ello referido a textos bibliográficos y hemerográficos para recopilar información sobre el tema a investigar.
- c) Encuesta.-** Para conocer sus opiniones y aperciones de los funcionarios y administrados sobre el problema de estudio.
- d) Electrónicos.-** La información que deberá recabarse de las distintas páginas web, que se ofertan en el ciberespacio, sobre nuestro problema de investigación.
- e) Fichas de Información Jurídica.-** Es un criterio de recolectar la información, a fin de almacenarla y procesarla adecuadamente en el momento oportuno.

### **1.8.4. Plan de procesamiento y análisis estadístico de la información**

#### **1.8.4.1. Análisis de la información**

Para la obtención de datos de la presente investigación se empleó a través del enfoque cuantitativo y cualitativo lo que permitió recoger datos numéricos y opiniones o valoraciones sobre el problema planteado respectivamente. Es por esta razón que la presente investigación no persiguió la generalización estadística sino la aprehensión de particularidades y significados aportados en las encuestas y

sobretudo, en la doctrina.

El recojo de información del trabajo de campo se realizó a través de la técnica del análisis de contenido, a fin de identificar los planteamientos, posiciones y argumentos de los diversos autores sobre el derecho constitucional de petición y los problemas que se presentan. También se aplicó la ficha de análisis de contenido para poder realizar el análisis de la doctrina y normas legales sobre nuestro problema de estudio y poder determinar sus planteamientos y puntos de vista. Y la encuesta para el trabajo de campo de las opiniones de los funcionarios públicos, involucrados en el problema de estudio.

Para el estudio de la normatividad se realizó a través de los métodos exegético y hermenéutico, para tener una visión sistemática nuestro problema de estudio.

Finalmente para la validación de las hipótesis, se realizó en base al logro de los objetivos de investigación, que implicó trabajar con la información recogida y argumentada coherentemente en base a la argumentación jurídica.

#### **1.8.4.2. Análisis de la información**

Los datos teóricos que se obtuvieron con los instrumentos fueron evaluados en base a la teoría de la argumentación jurídica. El Derecho puede concebirse como argumentación, ya que desde cualquier perspectiva la actividad de todo jurista cuando aplica el Derecho consiste fundamentalmente en argumentar. La habilidad para presentar buenos argumentos a fin de justificar una postura; el fin básico de la teoría de la argumentación jurídica no es la de mostrarles cosas.



nuevas a los juristas, sino recordarles a los juristas lo que ya saben pero orientándoles siempre a la mejora continua de su actuar, siempre en beneficio de la sociedad.

Los datos empíricos que se obtuvieron con los instrumentos serán ordenados, clasificados, interpretados y representados de acuerdo al sistema estadístico descriptivo simple, determinándose la frecuencia y el porcentaje.

En esta fase se cumplieron los siguientes pasos:

- Clasificación, ordenamiento y codificación de datos.
- Tabulación
- Presentación de datos en:
  - Cuadros estadísticos de una sola casilla
  - Cuadros de contingencia de doble entrada
  - Gráficos: circulares e histogramas
- Análisis e interpretación de resultados
- Contrastación y validación de hipótesis

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEÓRICO**

#### **2.1. Antecedentes**

Revisado las tesis sustentadas en la FDCCPP-UNASAM y de otras universidades de nuestra región; no se ha podido encontrar algún trabajo de investigación similar o parecida a la presente por lo que podemos manifestar que la presente investigación será un aporte al problema planteado.

A nivel de la doctrina existen estudios desarrollados por especialistas en la materia, quienes vienen escribiendo en revistas especializadas como Actualidad Jurídica, Themis, Jus, Justicia Viva, etc., y en quienes nos apoyaremos para elabora el marco teórico de nuestra investigación.

#### **2.2. Bases teóricas**

##### **2.2.1. El silencio administrativo**

###### **2.2.1.1. Origen del silencio administrativo**

En Francia, mediante un Decreto expedido el 2 de noviembre de 1864, por primera vez se estableció la figura jurídica del silencio administrativo con la finalidad de subsanar el vacío de respuesta de los ministros respecto de sus autoridades subordinadas.<sup>1</sup> Posteriormente, mediante una Ley publicada el 17 de julio de 1900 (artículo 3) se generalizó la aplicación del silencio administrativo a

---

<sup>1</sup> Decreto imperial de 2 de noviembre de 1864, relativo al procedimiento ante el Consejo de Estado en materia contenciosa y a las reglas a seguir por los ministros en los asuntos contenciosos.

una decisión implícita de rechazo.<sup>2</sup> De esta manera, ante la ausencia de pronunciamiento por parte de la administración en un plazo razonable, la ley optó por presumir que la pretensión del particular había sido denegada,<sup>3</sup> con el único propósito de acudir a las vías procesales en demanda de que ésta fuese satisfecha.<sup>4</sup>

La finalidad de la Ley francesa de 1900 era impedir que, en determinados casos, el recurso contencioso-administrativo se convirtiese en algo puramente ilusorio. Así, constituyendo el objeto de este recurso una anterior decisión administrativa lesiva para el particular, bastaba con que tal decisión no se produjese (no obstante el planteamiento de la cuestión ante la competente autoridad administrativa) para que el acceso a lo contencioso-administrativo resultase imposible.<sup>5</sup>

Como señala Vicenç Aguado i cudolá, citando a diversos autores, la Ley buscaba eliminar estorbos para acceder al Consejo de Estado, disminuir la lentitud de los asuntos, combatir la inercia administrativa y extender el dominio de lo contencioso administrativo, haciéndolo tan amplio como el de la reclamación administrativa.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> El artículo 3 de la Ley de 17 de julio de 1900 establecía: “En los asuntos contenciosos que no pueden plantearse ante el Consejo de Estado, sino en forma de recurso contra una resolución administrativa, cuando transcurra un plazo superior a cuatro meses sin que haya recaído resolución, la parte interesada podrá considerar como desestimada su petición y recurrir ante el Consejo de Estado”.

<sup>3</sup> PISFIL CHAVESTA, Eulogio (2008). “*El Silencio Administrativo en el Perú*”, Academia de la Magistratura, Lima, p. 8.

<sup>4</sup> GONZALES PÉREZ, Jesús (2003). “*La Ley Chilena de Procedimiento Administrativo*”. En: Revista de Administración Pública N° 162, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, p. 379.

<sup>5</sup> GARRIDO FALLA, Fernando (1955). “*La llamada doctrina del silencio administrativo*”. En: Revista de Administración Pública N° 16, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, p. 92.

<sup>6</sup> AGUADO i CUDOLÁ, Vicenç (1998). “*Los orígenes del silencio administrativo en la formación del Estado constitucional*”. En: Revista de Administración Pública N° 145, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 334-335.

En ese orden de ideas, la institución del silencio administrativo (en su vertiente negativa) nació en Francia como una ficción legal, permitiendo al interesado, frente a la inactividad de la administración pública, considerar desestimada su pretensión, encontrándose habilitado solo para recurrir al recurso contencioso-administrativo, a fin de que su pretensión fuese satisfecha. Su finalidad no era garantizar derechos de los particulares, sino evitar que en determinados ámbitos la inercia administrativa generase perjuicios a la administración y a sus intereses.

### **2.2.1.2. El concepto de silencio administrativo**

El silencio administrativo se da ante el incumplimiento de la administración de dar respuesta a las peticiones del administrado en el plazo que corresponde, para ello se ideó un mecanismo por el cual el administrado no dejara de ser atendido, entendiéndose que: “Es una técnica ideada para dar solución a la situación de desprotección o indefensión en que puede hallarse un administrado cuando el órgano administrativo no resuelve expresamente la petición o pretensión por él deducida”<sup>7</sup>.

En efecto, se trata de proteger los derechos del administrado, referido a la petición que realiza y que no pueda quedar estancada, es así que: “El concepto original respondió a la necesidad de dar continuidad al procedimiento administrativo, cuando la administración no cumplía con su deber de responder la petición del administrado...”<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> GÓMEZ DE LA TORRE Blanca. “*Nociones básicas sobre el silencio administrativo*”. Disponible en sitio web: <http://www.cid.es.org.ec/archivos/boletin5>. Visitado el 18 de abril de 2013.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

Lo que induce el uso de este mecanismo es la inoperancia e inactividad de la administración, por lo que no había continuidad para resolverse las solicitudes del administrado, constituyendo trabas burocráticas y precisamente el mismo Estado reconoce que en su administración subsiste el problema de la inactividad y en correlación a ello es que surge el silencio administrativo: “...Frente a la inactividad y pasividad del órgano administrativo al que se formulaba una petición, reclamación o recurso, por desgracia harto frecuentes, se acude a la figura del silencio administrativo, que consiste en la ficción de que existe un acto, a los solos efectos de que el particular pueda deducir el correspondiente recurso...”<sup>9</sup>

En este sentido, el silencio administrativo gira en base al administrado quien al perjudicarse por la inactividad de la administración debe beneficiarse de una técnica que debe responder a las necesidades del administrado, por lo que el legislador se verá obligada a crear una figura jurídica: “Esa ficción que crea el legislador es con la finalidad de asegurar la celeridad y eficacia de las actuaciones administrativas, ya que es una medida de presión y sanción a las autoridades para que cumplan sus cometidos. Esa desidia, morosidad o incumplimiento del deber legal sin que el solicitante hubiere obtenido decisión que la resuelva, se entiende para los efectos jurídicos a que haya lugar, que la administración adoptó la decisión correspondiente con la cual decide de fondo la petición o recurso”<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> GONZALES PÉREZ Jesús. “*El silencio administrativo y los interesados que no incoaron el procedimiento administrativo*”. Disponible en sitio web: [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1972\\_068\\_235.PDF](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1972_068_235.PDF). Visitado el 18 de junio de 2010.

<sup>10</sup> AMOROCHO M. y BOLIVAR R. “El silencio administrativo y sus matices a la luz de la legislación y la jurisprudencia en un Estado Social de Derecho”. En:

En este marco concuerdo en decir que: *“El silencio, pues, no es nada en sí; materialmente es inactividad, vacío en el obrar, pero esta ausencia es coloreada por el ordenamiento, dándole una significación determinada. Esta significación puede ser positiva o negativa”*<sup>11</sup>.

En el ámbito de las relaciones entre el administrado y las entidades públicas, la no manifestación oportuna de voluntad de la entidad (silencio) es considerado un hecho administrativo al cual le sigue un tratamiento de declaración ficta. Así, la discusión no se centra respecto a si la omisión de declaración conduce o no a una declaración de voluntad, como sucede en el derecho privado, sino respecto al sentido de esta declaración de voluntad aparente dispuesta por la ley, y respecto a cuáles son los presupuestos básicos para su acogimiento.<sup>12</sup>

Sobre esta consideración, el silencio administrativo es definido como un hecho al cual la ley concede consecuencias jurídicas con la finalidad de dar solución a la situación de desprotección o indefensión en que puede hallarse un administrado cuando el órgano administrativo no resuelve expresamente la petición o pretensión por él deducida<sup>13</sup> dentro del término establecido. Así, se concibe como un artificio jurídico que fue creado para proteger al interesado de los perjuicios que en determinados casos pueden seguir a la taciturnidad administrativa o, para ser más exacto, de ciertas manifestaciones de esa taciturnidad, que tiene diversas

---

<http://www.unisimonbolivar.edu.co/rdigital/justicia/index.php/justicia/article/view/45>. Visitado el 18 de junio de 2010

<sup>11</sup> BARTRA CAVERO, José (2008). *“El Silencio Administrativo”*, 2da. Edición, Editora Rodhas, Lima, p. 75

<sup>12</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos (2008). *“Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”*, 7ma. Edición, Gaceta Jurídica, Lima, pp. 843-844.

<sup>13</sup> GÓMEZ DE LA TORRE, Blanca (2004). *“Nociones básicas sobre el silencio administrativo”*, Disponible en sitio web: <http://www.cides.org.ec/archivos/boletin5/archivos/silencio.html>. Visitado el 6 de abril del 2013.

causas, una de las cuales, pero no la más importante, es la pereza de los servidores públicos, atribuyéndole al legislador la potestad de “interpretar” lo que una administración que “tiene algo que decir” está “dando a entender” cuando calla.<sup>14</sup>

Se trata en esencia de una ficción en tanto se parte de un hecho cierto, cual es el incumplimiento por parte de la administración pública de cumplir el deber legal de dar a conocer una respuesta a las pretensiones o peticiones formuladas por el particular. Se finge como verdad jurídica que la resolución se ha dictado, se finge que la administración pública ha cumplido su deber de responder, que el procedimiento ha terminado por acto expreso y que el acto que le pone fin tiene “un sentido positivo” (otorga lo pedido) o, que por el contrario, tiene un “sentido negativo” (deniega lo solicitado)<sup>15</sup> con la finalidad de asegurar la celeridad y eficacia de las actuaciones administrativas ya que constituye una medida de presión y sanción a las autoridades para que cumplan sus funciones.

Conforme sostiene el Tribunal Constitucional, el silencio administrativo constituye un privilegio del administrado frente a la administración para protegerlo ante la eventual mora de ésta en resolver su petición, pues quien incumple el deber de resolver no debe beneficiarse de su propio incumplimiento.<sup>16</sup>

Ahora bien, en cuanto a los alcances de la inactividad de la administración, tradicionalmente, el silencio administrativo se ha referido a los casos de inactividad formal de la administración. Sin embargo, esta inactividad puede

---

<sup>14</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. *“El Silencio Administrativo: Ficción, Trampa y Caos”*. Disponible en sitio web: <http://www.navarro.es/appsext/descargarfichero/default.aspx>. Visitado el 6 de mayo del 2013.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> SSTC Nros. 0815-2004-AA/TC y 4077-2004-AA/TC.

revestir distintos alcances dependiendo de: a) el sujeto de quien se predique la inactividad; y, b) el objeto sobre el cual se predica esa inactividad. En la acepción más restrictiva, se refiere sólo a la inactividad formal de la administración ante una petición de uno o más particulares.<sup>17</sup> En este caso, para que la inactividad de la administración produzca efectos jurídicos es necesario que un precepto legal así lo establezca.<sup>18</sup>

Aun cuando, por razones históricas, el silencio administrativo en la mayoría de leyes se adscribe a la acepción restrictiva de la inactividad formal de la administración, en todos los casos constituye una garantía elemental y trascendental para el particular frente a la pasividad de la administración. Se trata, pues, de una forma eficaz del ciudadano de poner fin, si lo desea, al aletargamiento de la administración.

En efecto, el derecho recurre a este artificio para proteger al ciudadano frente a una administración que utiliza su privilegio del acto previo para cerrarle el paso a la vía revisora ulterior o para impedirle el ejercicio de un derecho. Cuando haya caído en esta trampa, que es resultado de un mal uso, un uso arbitrario y artero de las potestades administrativas, el interesado tiene la posibilidad de escapar usando de este artificio jurídico que es el silencio administrativo.<sup>19</sup>

### **2.2.1.3. Clases de silencio administrativo: positivo y negativo**

---

<sup>17</sup> HUTCHINSON, Tomás (2003). *“La inactividad de la administración y su control”*, Ediciones RAP, Buenos Aires, p. 159.

<sup>18</sup> GARRIDO FALLA, Fernando. Ob. Cit., p. 88.

<sup>19</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. Ob. Cit., p. 136.



El silencio administrativo puede ser positivo o negativo. El silencio administrativo positivo procede únicamente en los supuestos en que la administración no resuelva el fondo de la petición del recurrente en el plazo de ley establecido. Esta modalidad opera de manera excepcional presumiendo a favor del administrado que la administración ha adoptado una respuesta de carácter positivo ante la petición formulada. Esta doctrina ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional que, en reiterada jurisprudencia, ha señalado: "...el administrado puede acogerse al silencio administrativo positivo solo si existe mandato expreso que declare dicho mecanismo procesal".<sup>20</sup>

En el silencio administrativo positivo existe una "ganancia" para el interesado y la administración no puede, por acto de "contrario imperio", privar al particular de esa situación adquirida, cuya causa está en la desidia de aquélla, cuando no en la manifiesta voluntad de no resolver.<sup>21</sup>

Por otro lado, el silencio administrativo negativo procede ante la omisión de respuesta por parte de la administración, pero entendiendo que la decisión de la autoridad es negativa, con la finalidad de permitir al interesado acceder a una vía revisora ulterior. De esta manera se evita que la combinación del acto previo con la inactividad formal de la administración volatilice el derecho del ciudadano a una tutela judicial efectiva.<sup>22</sup>

Así, como señala el Tribunal Constitucional Español, el silencio administrativo negativo constituye "...una ficción legal que responde a la finalidad de que el

---

<sup>20</sup> SSTC Nros. 1280-2002-AA/TC y 1484-2002-AA/TC.

<sup>21</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. Ob. Cit., p. 143.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 144.

administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración”.<sup>23</sup> El silencio administrativo negativo surge por disposición de la ley, pero no se aplica de manera automática pues dependerá de la voluntad del administrado recurrir al proceso contencioso-administrativo vencido el plazo establecido en la ley, o seguir esperando a que la administración responda algún día su petición o el recurso interpuesto en sede administrativa. Este carácter optativo de acogimiento al silencio administrativo negativo ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional que, a través de su doctrina jurisprudencial, ha puntualizado que:

“...el administrado (...) transcurrido el plazo para que la Administración resuelva el recurso impugnativo interpuesto, tiene la potestad de acogerse al silencio administrativo y así acudir a la vía jurisdiccional, o de esperar el pronunciamiento expreso de la Administración. La no resolución del recurso impugnatorio dentro del plazo de 30 días no puede considerarse como causal de exclusión de la potestad del administrado de esperar el pronunciamiento expreso de la Administración”.<sup>24</sup>

En otra resolución más reciente, pero esta vez refiriéndose a la falta de respuesta de una solicitud del demandante, el Tribunal Constitucional ha reiterado su

---

<sup>23</sup> STC 14/2006, del 16 de enero, fundamento jurídico N II.2.a). Disponible en sitio web: [http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-2006-0014](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-2006-0014). Visitado el 7 de abril del 2013.

<sup>24</sup> SSTC Nros. 0815-2004-AA/TC y 4077-2004-AA/TC. Ambas sentencias se remiten a la STC N 1003-1998-AA/TC, en la que el TC, al interpretar el artículo 99 de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos vigente en esa fecha, dejó establecido que: “la norma precisa que el administrado “podrá” considerar denegado el petitorio y no que “deberá” hacerlo. La norma en cuestión consagra una facultad del administrado a la que, si así lo desea, podrá acogerse. No se trata de una obligación; por lo tanto, la no resolución del recurso impugnatorio dentro del plazo de treinta días no puede considerarse como causal de exclusión de la potestad del administrado de esperar el pronunciamiento expreso de la administración”.

doctrina al señalar: "...habiendo transcurrido el plazo en exceso sin que la administración se haya pronunciado por la solicitud del demandante ha operado el silencio administrativo negativo, por lo que el recurrente de acuerdo al artículo 188, numeral 188.3, de la Ley N 27444 se encuentra habilitado para interponer los recursos impugnativos y las acciones judiciales pertinentes (...)"<sup>25</sup>. En este orden de ideas, cabe afirmar que si bien esta figura tiene dos importantes clasificaciones, una negativa y otra positiva, su naturaleza en uno y otro caso es idéntica, independientemente del efecto que se le atribuya a la ausencia de la debida declaración expresa (estimatorio o desestimatorio).

#### **2.2.1.3.1. Efectos del silencio administrativo positivo**

##### **a. Aprobación automática de lo solicitado**

La aprobación automática de lo solicitado opera ante el incumplimiento de la administración pública de resolver la solicitud del administrado dentro del plazo establecido en la norma especial o el máximo de treinta (30) días, al que se adicionan los cinco (5) días que se tiene para notificar a partir de la expedición del acto administrativo.<sup>26</sup>

Esta adición del plazo de notificación, conforme se desprende del numeral 16.1 de la LPAG, obedece a que la entrada en vigencia y consecuente obligatoriedad de lo establecido en una resolución administrativa se encuentran condicionadas al hecho de que el administrado, a quien afectaría tal resolución, tome conocimiento sobre su contenido, situación que se configura con el acto de notificación. En esa línea,

---

<sup>25</sup> STC N 1972-2007-AA/TC.

<sup>26</sup> Artículos 35, 24.1, 142 y 1881 de la LPAG.

Morón Urbina señala: “Producido un acto conforme, aun cuando cumpla las exigencias legales previstas, no pasa de ser una decisión de la autoridad mantenida en su intimidad, intrascendente para el exterior, y carente de fuerza jurídica para producir efectos frente a los administrados, terceros y aun otras autoridades administrativas. Si bien ya es un acto administrativo, en tales condiciones, el acto no vincula jurídicamente a ningún sujeto de derecho, salvo a sí mismo, ya que le genera el deber de notificar. Es un acto administrativo oculto. Un acto administrativo carece de eficacia mientras no sea notificado a su destinatario o publicado...”<sup>27</sup>

Independientemente de las razones por las cuales la resolución, pese a haber sido emitida, no fue notificada oportunamente, una vez cumplido el plazo, éste opera a favor del administrado. Por otro lado, el plazo empieza a computarse desde que la administración recibe la solicitud sujeta a SAP.<sup>28</sup> Existen casos en que la solicitud se presenta ante una autoridad que no es competente para conocer el requerimiento, por lo que hay que esperar a que sea recibida por la entidad competente de destino para iniciar el cómputo del plazo.

Ahora bien, no sólo basta el transcurso del plazo, sino que se requiere que la solicitud cumpla con todos los requisitos y que el SAP esté previsto en el ordenamiento. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, para el que, además del transcurso del plazo, se requiere que el solicitante cumpla con presentar la solicitud pertinente, acompañando la documentación sustentatoria y

---

<sup>27</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Ob. Cit., p. 168.

<sup>28</sup> Artículo 122 de la LPAG.

requerida, y la existencia de un mandato expreso que declare dicho mecanismo procesal.<sup>29</sup>

#### **b. Generación de un acto administrativo presunto**

Con el silencio administrativo positivo se genera un acto administrativo de carácter presunto que pone fin al procedimiento a favor del administrado.<sup>30</sup> En efecto, como sostiene la doctrina, a diferencia del silencio negativo, la operatividad del silencio positivo sí da lugar a la generación de un acto presunto y por tanto a un verdadero acto administrativo.<sup>31</sup>

#### **c. Incompetencia de la administración por razón del tiempo**

Vencido el plazo que se tiene para resolver, mediante una decisión, la administración pierde competencia para hacerlo, pues producido el SAP se pone fin al procedimiento. Si bien la administración ya no puede resolver en forma expresa en sentido contrario a la autorización otorgada mediante una resolución ficta, o revocarla, podrá declarar la nulidad de dicha autorización, siguiendo el procedimiento de nulidad de oficio de resoluciones consentidas, según lo dispuesto en el artículo 188.2 de la LPAG.

La nulidad de oficio se encuentra contemplada en el artículo 202 de la LPAG, según el cual sólo puede ser declarada en cualquiera de los supuestos enumerados en el artículo 10 de la mencionada ley, siempre y cuando se agravie el interés público. Esta facultad le corresponde al funcionario jerárquico superior al que

---

<sup>29</sup> Vid: SSTC N° 1307-2002-AA/TC, 2237-2002-AA/TC, 1280-2002-AA/TC, 1448-2002-AA/TC.

<sup>30</sup> Artículos 186.1 y 188.2 de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

<sup>31</sup> OCHOA CARDICH, César (2005). "El silencio administrativo y su evolución legislativa". En: Revista Advocatus, Lima, p. 75.

expidió el acto, o si fue emitido por una autoridad no sometida a subordinación jerárquica, al mismo funcionario, y prescribe al año, contado a partir de la fecha en que el acto administrativo quedó firme. Tal previsión de un plazo determinado para deducir la nulidad resulta acorde con la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, que al declarar la inconstitucionalidad de la Primera Disposición Final y Complementaria de la Ley N 26960, señaló: "...mientras al ciudadano común y corriente se le imponen restricciones temporales respecto de la promoción de la acción contencioso-administrativa, según el inciso 3) del artículo 541° del Código Procesal Civil, al Estado se le faculta a promover la misma acción sin ningún tipo de restricción y con un carácter de imprescriptibilidad absoluta, reñida con todo sentido de seguridad jurídica".<sup>32</sup>

Es oportuno señalar que este artículo no exige a la administración, antes de declarar la nulidad, escuchar al administrado, a fin de que pueda efectuar sus descargos, garantizando de ese modo su derecho de defensa. Si bien esta exigencia no se contempla expresamente, tanto la doctrina como la jurisprudencia han reconocido que deriva razonablemente del principio del debido procedimiento administrativo y de los artículos 3.5, 161.2, 187.2 de la referida ley, que ninguna autoridad administrativa podrá dictar una anulación de oficio, sin otorgar anteladamente audiencia al interesado para que pueda presentar sus argumentos a favor de la sostenibilidad del acto que le reconoce derechos o intereses.

---

<sup>32</sup> STC N 004-2000-AI/TC.

Adicionalmente a ello, la resolución anulatoria de oficio debe ser notificada a los administrados concernidos, a fin de que tengan la posibilidad de controlar su legalidad.<sup>33</sup>

#### **2.2.1.4. Presupuestos para la aplicación del silencio administrativo**

Para la aplicación del silencio administrativo se requiere que:

- a. La petición sea admitida válidamente a trámite.
- b. El supuesto esté previsto en el TUPA o en una norma expresa.
- c. El petitorio del administrado sea jurídica y físicamente posible.
- d. Haya transcurrido el término preciso para aprobar y notificar la decisión administrativa (dato objetivo).
- e. La actuación del administrado sea de buena fe.

En este orden de ideas, si bien la administración tiene la obligación de dar respuesta a cualquier requerimiento, su omisión no se puede considerar necesariamente como una aceptación tácita o denegatoria. El SAP o SAN sólo proceden si existe un mandato expreso que declare su aplicación, pues, como ha señalado el Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia: “el silencio administrativo no constituye una franquicia del administrado para optar por uno u otro sentido (positivo o negativo)”.<sup>34</sup>

#### **2.2.1.3.2. Los procedimientos de evaluación previa sujetos al silencio administrativo positivo**

---

<sup>33</sup> *Vid.* MORÓN URBINA, Juan Carlos. Ob. Cit., p. 538 y la STC N 0884-2004-AA/TC.

<sup>34</sup> SSTC Nros. 0496-2003-AA/TC, 09902-2006-PA/TC, 09904-2006-PA/TC, 2106-2006-AA/TC y 06905-2006-AA/TC.

La Ley del Silencio Administrativo derogó los artículos 33 y 34 de la LPAG y estableció los siguientes procedimientos y supuestos de evaluación previa sujetos al SAP.

- 1) 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 de la Ley. Este supuesto contempla las solicitudes que habilitan el ejercicio del derecho a construir, la libertad de comercio, de empresa, de tránsito, etc., tal como ocurre en el caso de las licencias y autorizaciones. Sin embargo, teniendo en cuenta que ciertas actividades pueden afectar significativamente el interés público, se debe tener en cuenta la limitación que impone la Primera DTCF.
- 2) Recursos destinados a cuestionar la desestimación de una solicitud o actos administrativos anteriores, siempre que no se encuentren contemplados en la Primera DTCF. En este caso se consideran todos los recursos administrativos que puedan interponerse contra la denegatoria ficta (calificado con SAP en el artículo 33 2 de la LPAG) o contra un acto expreso de la administración (antes calificado con SAN en el artículo 34.1.2 de la LPAG). Ahora bien, este supuesto no puede ser interpretado literalmente, pues una interpretación en ese sentido podría llevar a desconocer los intereses contemplados en la Primera DTCF de la Ley e involucrar procedimientos administrativos de oficio, tales como el de fiscalización y sanción.



Así, cabe señalar que el SAP no procede al interior de un procedimiento administrativo disciplinario, tal como lo ha reconocido el Tribunal Constitucional al señalar: “...el silencio administrativo positivo, regulado en los artículos 33 y 188 de la Ley N 27444, (...) solo es aplicable a aquellos procedimientos de evaluación previa (...) y que han sido reconocidos por las entidades en sus textos únicos de procedimientos administrativos (TUPAs) y, por tanto, no lo es a los procesos administrativos disciplinarios en los que la administración ejerce una facultad de fiscalización y sancionadora”.<sup>35</sup> En esa misma línea, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, ha establecido que: “...el artículo primero de la referida ley [Ley N 29060] dispone que el SAP es un modo de conclusión extraordinaria del procedimiento administrativo que se aplica exclusivamente a aquellos procedimientos catalogados previamente como de evaluación previa, naturaleza de la cual no goza este procedimiento disciplinario”.<sup>36</sup>

- 3) 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.<sup>37</sup>
- Sobre el particular, cabe indicar que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el supuesto previsto en el artículo 33.3 de la LPAG, cuyo texto es análogo al contemplado en el numeral 3) del artículo 1 de la Ley del Silencio Administrativo, y su relación con el supuesto contenido en el

---

<sup>35</sup> STC N 2753-2004-AC/TC.

<sup>36</sup> QUEJA ODICMA N 91-2007-AREQUIPA, del 21 de enero del 2008. Disponible en sitio web: [http://www.pj.gob.pe/transparencia/documentos/..%5C..%5C.CorteSuprema%5Ccepj%5Cdocumentos%5CQUEJA\\_91-2007\\_AREQUIPA.pdf](http://www.pj.gob.pe/transparencia/documentos/..%5C..%5C.CorteSuprema%5Ccepj%5Cdocumentos%5CQUEJA_91-2007_AREQUIPA.pdf). Visitado el 9 de abril de 2013.

<sup>37</sup> Artículo 1 de la Ley del Silencio Administrativo.

numeral 2) del artículo 33 de la LPAG, señalando que: “Si bien es cierto que (...) los procedimientos de evaluación previa están sujetos a silencio positivo (...) cuando se trata del procedimiento recursal, en aquellos casos en los que el interesado optó por el silencio administrativo negativo, también lo es que, en interpretación contrario sensu del inciso 3) de la misma norma legal [LPAG], no están sujetos a silencio positivo aquellos procedimientos de evaluación previa en los que la trascendencia de la decisión final pueda repercutir directamente en administrados distintos a él, mediante la limitación, perjuicio o afectación a sus intereses o derechos legítimos”.<sup>38</sup>

Con este argumento desestimó una demanda de amparo cuyo objeto era que, en aplicación del SAP, la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) declare a la demandada ganadora de un concurso de ascensos, ante la falta de respuesta del recurso de apelación que formuló.

#### **2.2.1.3.3. La Declaración Jurada y el silencio administrativo positivo.**

Vencido el plazo para la expedición de la resolución respectiva y cumplidos los requisitos exigidos por ley, el SAP opera de manera inmediata (resolución estimatoria ficta), habilitando al administrado para ejercer sus derechos ante la entidad pública donde efectuó su solicitud. No obstante ello, no pocas entidades de la administración pública muestran cierta renuencia a reconocer la aplicación del SAP, exigiendo al administrado el documento donde conste la aprobación del trámite iniciado al cual se aplicó el silencio positivo, menoscabándose de esta manera los derechos del administrado.

---

<sup>38</sup> STC N 4015-2004-AA/TC.

Ante dicha situación, el artículo 3 de la Ley del Silencio Administrativo, con la finalidad de garantizar la eficacia del SAP, dispuso que una vez vencido el plazo para la expedición de la resolución respectiva y habiendo operado el SAP, el administrado puede presentar una declaración jurada ante la administración pública que configuró dicha aprobación ficta, constituyéndose el cargo de recepción de dicho documento en prueba suficiente de la resolución aprobatoria ficta de la solicitud o el trámite. En caso de negativa de la entidad para recibir la declaración jurada, el administrado puede remitirla por conducto notarial, con lo que surtirá los mismos efectos.

El antecedente de este artículo se encuentra en el numeral 5) del artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de España, cuyo texto indica:

“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; y que los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya producido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver. Solicitado el certificado, éste deberá emitirse en el plazo máximo de quince días”.

En tal sentido, al operar de manera automática el SAP, la declaración jurada o el acto certificatorio sólo tiene efectos declarativos y como tal deviene en un medio

de probanza, pero no en elemento constitutivo del silencio. En esa línea, la nueva redacción del artículo 188.1 de la LPAG, modificado por el D. Legislativo N 1029, establece que “la declaración jurada a la que se refiere el artículo 3 de la Ley del Silencio Administrativo, Ley N 29060, no resulta necesaria para ejercer el derecho resultante del silencio administrativo positivo ante la misma entidad”.

Finalmente, la Ley del Silencio Administrativo también ha previsto la utilización de la declaración jurada en reemplazo de la resolución de aprobación ficta contemplada por la LPAG en el caso de los procedimientos administrativos de aprobación automática.

#### **2.2.1.3.4. Efectos del silencio administrativo negativo**

El silencio negativo es una ficción que, por un lado, habilita al administrado a acudir a la instancia siguiente o a la vía judicial, según sea el caso y, por otro, garantiza que no se dé inicio al cómputo de plazos para impugnar la denegatoria ficta.

Este efecto, previsto en el artículo 188.5 de la LPAG, ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional al evaluar el SAN y el plazo de prescripción para interponer una demanda de amparo. En ese marco, el máximo Tribunal de la jurisdicción constitucional ha señalado:

“En los supuestos donde el administrado decide acogerse al silencio administrativo negativo (...) el plazo prescriptorio empieza a transcurrir una vez

que éste decide acudir al órgano jurisdiccional, momento que tiene lugar justamente cuando se interpone la demanda de amparo”.<sup>39</sup>

En tal sentido, el acceso a la vía jurisdiccional una vez cumplidos los plazos queda abierto indefinidamente en tanto la administración no dicte resolución expresa.<sup>40</sup> Sería un contrasentido establecer un plazo límite para acogerse al SAN, pues la incumplidora de su deber de resolver terminaría beneficiándose de su propio incumplimiento.<sup>41</sup> Otro efecto del SAN es que no enerva la obligación de la administración de resolver. En efecto, aun cuando transcurra el plazo para que el administrado pueda acogerse al SAN, la administración mantiene la obligación de resolver hasta que se le notifique que el asunto se ha sometido al conocimiento de la autoridad jurisdiccional o el administrado haya hecho uso de los recursos respectivos.

#### **2.2.1.3.5. Los procedimientos sujetos al silencio administrativo negativo**

Considerando que la regla general es el SAP, según la Primera DTCF de la Ley del Silencio Administrativo, excepcionalmente, el SAN se aplica a:

- Casos que afecten significativamente al interés público, incidiendo en: salud, medio ambiente, recursos naturales, seguridad ciudadana, sistemas financieros / seguros, mercado de valores, defensa nacional y patrimonio histórico cultural de la nación.

---

<sup>39</sup> STC N 0268-2006-PA/TC.

<sup>40</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Fernando y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón (1996). “Curso de Derecho Administrativo”, Editorial Civitas, Madrid, p. 573.

<sup>41</sup> GARCÍA-TREVITANO GARNICA, Ernesto (1994). “El silencio administrativo en la nueva ley del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común”, Editorial Civitas, Madrid, p. 31.

- Los procedimientos trilaterales.
- Los procedimientos que generen la obligación de dar o hacer del Estado.
- Los procedimientos de inscripción registral.
- Las autorizaciones para operar casinos y juegos de maquinas tragamonedas.
- Los procedimientos por los cuales se transfieren facultades de la administración pública.

La aplicación del SAN en los supuestos contemplados en el numeral 1) debe justificarse cuando el procedimiento importe una afectación significativa al interés público. No significa, por tanto, que a todos los procedimientos administrativos vinculados a las materias anotadas les sea aplicable el SAN y, en esa medida, las autoridades deben tener mucho cuidado en la calificación, a fin de aplicarlo a aquellos casos que sí expongan significativamente el interés público, debiendo entenderse por interés público aquello que trasciende el estricto ámbito de los intereses de los particulares destinatarios del acto.<sup>42</sup>

También se encuentran en este rubro aquellos procedimientos en los que por tratarse de bienes o recursos escasos no resulta aplicable el SAP, como son los procedimientos en los que se transfieren facultades a la administración pública (concesiones, delegación de atribuciones) o en los que generan una obligación de hacer o dar del Estado (el pago de acreencias, compensaciones de deudas, indemnizaciones, etc).<sup>43</sup>

Asimismo, se aplica el SAN en aquellos procedimientos trilaterales en los que, debido a la inercia de la autoridad, no se puede beneficiar a una de las partes en

<sup>42</sup> DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge (2003). *“Régimen de la Nulidad de los Actos Administrativos en la nueva Ley N 27444”*, Ara Editores, Lima, p. 258.

<sup>43</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Ob. Cit., p. 891.

perjuicio de la otra y en los procedimientos en los que por seguridad jurídica deben concluir con una inscripción o con una declaración desestimatoria (tacha, observación, etc.).

### **2.2.2. Naturaleza jurídica del silencio de la administración**

La doctrina señala dos distinciones sobre la naturaleza jurídica, en primer lugar tenemos los que consideran que el Silencio Administrativo es un acto administrativo ficto o presunto: “el cual se configura como un mecanismo para que la persona pueda acudir a la jurisdicción y cuyo propósito es otorgar una protección debida al administrado frente a las omisiones de la administración, la cual constituye una herramienta concreta que le permite accionar ante la jurisdicción contenciosa administrativa, ya no contra el acto manifiesto y determinado de la administración, que precisamente no se ha producido, sino contra el acto que la ley presume”<sup>44</sup> Sin embargo otro sector de la doctrina señala que para efectos procesales el silencio administrativo constituye una Ficción legal: “ya que no puede considerarse como acto administrativo, porque no surge estrictamente acto alguno, teniendo en cuenta que no encierra una manifestación de voluntad de la administración, cuando precisamente la falta de la misma, fue la que originó la ocurrencia del silencio y que el mismo tiene como finalidad abrir las puertas al administrado para acudir en vía judicial, o dicho en otras palabras el silencio administrativo es una habilitación para acudir al órgano jurisdiccional”<sup>45</sup>.

Así mismo, hay otra posición que explica que la naturaleza jurídica se va a adecuar a las clases de silencio sea negativo como simple ficción legal o positivo

---

<sup>44</sup> *Ibidem.*

<sup>45</sup> *Ibidem.*

como verdadero acto presunto; ambas son contrarias a la inclinación a la dualidad del silencio administrativo que se señala que solo existe una figura por lo que tendría los mismos efectos jurídicos, siendo la ley la que le atribuye efectos jurídico. Sin embargo, contrario a lo señalado es que las consecuencias serían totalmente distintas, es así que en la naturaleza jurídica del silencio administrativo negativo: “no es un verdadero acto administrativo de sentido desestimatorio, sino lo contrario, representa la ausencia de toda actividad volitiva de la administración...es simplemente una ficción legal de efectos estrictamente procesales, limitados además, a abrir la vía de recurso”.

De ello se va a desprender que de la naturaleza jurídica del silencio negativo: “no emerge acto administrativo presunto alguno, no es propiamente una derogatoria ficta ni aparece la voluntad por presunción de la administración. Tampoco, la ley sustituye la voluntad de la administración cuando esta no responde a las peticiones que se le formulen, simplemente es un remedio procesal ante la inactividad del órgano para resolver.”<sup>46</sup>,

Por otro lado, la naturaleza jurídica del silencio administrativo positivo como técnica que desde luego también involucra la inactividad de la administración, que a diferencia del silencio negativo: “su operatividad da lugar a la generación de un acto presunto, y por tanto un verdadero acto administrativo”<sup>47</sup>; por ello las pretensiones del administrado se entenderán concedidas en caso no se responda dentro de plazo legalmente establecido.

---

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> Ibidem.



Es así, que también se debe tener claro que “la obligación de resolver se extingue automáticamente cuando se agota el plazo para terminar el procedimiento sin que se haya dictado una resolución definitiva”<sup>48</sup>, en este supuesto la voluntad de la administración queda sustituida por la ley.

### **2.2.3. El silencio administrativo en el Perú**

#### **2.2.3.1. Consideraciones generales**

En el marco del Proceso de Reforma y Modernización del Estado, el Perú ha experimentado diversas reformas legislativas. Uno de sus ejes temáticos consiste en proscribir la demora injustificada por parte de los servidores y funcionarios de la administración pública encargados de absolver las peticiones y recursos formulados por los administrados. Su finalidad es brindar un servicio oportuno, eficaz y eficiente en beneficio de los ciudadanos.

Así, el Poder Ejecutivo ha establecido entre una de las políticas nacionales, en materia de simplificación administrativa, la promoción de la aplicación del silencio administrativo positivo en los procedimientos que se llevan a cabo en el aparato estatal. Si bien la aplicación de dicha técnica legal inicialmente se constituyó como un objetivo prioritario para las entidades del Gobierno Nacional,<sup>49</sup> en la actualidad constituye un objetivo prioritario para todas las entidades de la administración pública sea cual fuere el nivel de gobierno, tal como lo describió el ex Presidente de la República, Alan García Pérez, cuando al

---

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> Artículo 2, 10.3. del Decreto Supremo 027-2007-PCM, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 25 de marzo del 2007.

referirse a la Ley N 29060, “Ley del Silencio Administrativo”<sup>50</sup> vigente a partir del 4 de enero de 2008, manifestó:

“...ahora está en marcha una reforma profunda (...) que es la descentralización municipal y regional. Sin embargo, ella no es suficiente. Deben transformarse, además, muchos otros elementos del Estado. Por eso, el Gobierno propuso y promulgó la Ley del Silencio Administrativo (...) (1-Ley 29060 y D. Leg. 1029)...”<sup>51</sup>

En tal sentido, en este capítulo se aborda la normatividad emitida sobre el silencio administrativo desde la década de 1960 hasta la Ley vigente y, a partir de ello, se analizan los procedimientos administrativos en que procede su aplicación y sus clases—Silencio Administrativo Positivo (SAP) y Silencio Administrativo Negativo (SAN)—, precisándose sus efectos, los supuestos en que procede su aplicación, entre otros aspectos de especial relevancia.

### **2.2.3.2. Los procedimientos administrativos**

El procedimiento administrativo es un conjunto de actos y diligencias tramitados ante la entidad, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos del administrado, sea éste persona natural o jurídica, pública o privada.

Conforme a la LPAG, los procedimientos iniciados a pedido de parte son de dos clases: procedimiento de aprobación automática y procedimiento de evaluación

---

<sup>50</sup> Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 07 de julio del 2007.

<sup>51</sup> GARCÍA PÉREZ, Alan (2008). “*Por un Perú Moderno. Decretos Legislativos. Presentación y Guía por Alan García*”, Ministerio de Justicia, Lima, p. 7.

previa (artículo 31). La referida ley también prevé los siguientes procedimientos especiales: Trilateral (artículo 219), sancionador (artículo 229), de consulta y petición graciable (artículos 111 y 112).

Los procedimientos automáticos son aquellos en que la solicitud es considerada aprobada desde su presentación ante la entidad competente bajo la siguiente condición: cumplir con los requisitos y entregar la documentación completa que se exige en el TUPA de la entidad. Ese es el caso, por ejemplo, de la obtención de copias certificadas y constancias, o de la autenticación de la firma de un funcionario, etc. En estos casos, las entidades no emiten ningún pronunciamiento expreso confirmatorio de la aprobación automática, debiendo sólo realizar la fiscalización posterior.

En cambio, los procedimientos de evaluación previa se caracterizan porque antes de que la administración emita su decisión, el recurso del administrado está sujeto a una substanciación, probanza y pronunciamientos previos de los órganos de la entidad;<sup>52</sup> actividad procedimental que no se produce en los procedimientos de aprobación automática.

### **2.2.3.3. Responsabilidad del funcionario y servidor público**

Según la Ley del Silencio Administrativo, los funcionarios y servidores públicos incurren en falta administrativa sancionable conforme al artículo 239 de la LPAG, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales cuando:<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> STC N 2753-2004-AC/TC

<sup>53</sup> Artículos 4, 5 y 9 de la Ley del Silencio Administrativo, que reitera lo contemplado en el artículo 36.2 de la LPAG.

- Incurran en defectos de tramitación al interior del procedimiento (transgresión de plazos u omisión de trámites).
- Exijan a los administrados o administradas un procedimiento, trámite, requisito u otra información, documentación o pago no contenidos en el TUPA de su entidad.
- Se nieguen injustificadamente a reconocer la eficacia del derecho conferido el administrado al haber operado el SAP a su favor.
- Se nieguen injustificadamente a recibir o cumplir la resolución ficta derivada de la declaración jurada, dentro de un procedimiento.<sup>54</sup>

Al respecto se debe tener presente que, como principio general, ninguna autoridad debe negarse a recibir una declaración jurada, aún en el caso de la no utilización del formato aprobado por la PCM mediante Decreto Supremo N 079-2007-PCM. Así, una negativa sólo será justificada en caso de que la declaración jurada se presente antes de vencer el plazo.

Asimismo, con relación a la exigencia de pagos contenidos en el TUPA, cabe precisar que, siguiendo el precedente vinculante recaído en la STC N 3741-2004-AA/TC,<sup>55</sup> el artículo 14 del Decreto Supremo N 079-2007-PCM prohíbe a las entidades cobrar tasa alguna en un procedimiento administrativo como condición o requisito previo a la impugnación de un acto emitido por la propia entidad por ser contraria a los derechos constitucionales del debido proceso, de petición y acceso a la tutela jurisdiccional, siendo nula la norma que aprueba dicho cobro.

---

<sup>54</sup> Cabe señalar que el TUPA es un documento de gestión institucional creado para brindar información a los ciudadanos sobre todos los procedimientos administrativos que se tramitan ante las entidades. En él están contenidos todos los procedimientos administrativos, así como los servicios prestados en exclusividad por cada entidad de la administración pública.

<sup>55</sup> STC N 3741-2004-AA/TC.

#### 2.2.3.4. Medios para denunciar al funcionario y servidor público

Para denunciar a los funcionarios y servidores públicos por las irregularidades anotadas, se han previsto dos medios: el recurso de queja y las denuncias, el primero ante el superior jerárquico y el segundo ante el Órgano de Control Institucional (OCI) de la entidad respectiva<sup>56</sup>. Dichas acciones, sin embargo, son de carácter excluyente, es decir, la interposición de la queja inhabilita al administrado o a la administrada para interponer la denuncia ante el OCI. No obstante, la interposición de cualquiera de dichas medidas no constituye un impedimento para el inicio de las acciones civiles y penales a las que hubiere lugar de ser el caso.

Sobre el particular, se considera que la Ley del Silencio Administrativo incurre en error al denominar la queja como un recurso, toda vez que la doctrina administrativa es unánime al señalar que la queja no procede contra un acto definitivo, sino contra un acto en trámite, ante la conducta activa u omisiva del funcionario o empleado público encargado de la tramitación del expediente que afecte derechos subjetivos o intereses legítimos del administrado.<sup>57</sup>

De esa misma manera, el artículo 158.1 de la LPAG señala que, en cualquier momento, los administrados pueden formular queja contra los defectos de

---

<sup>56</sup> Artículo 5 de la Ley del Silencio Administrativo. La previsión legal de estos medios reestablece el artículo 36 de la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, que establecía la posibilidad de denunciar a los funcionarios y servidores públicos por negar injustificadamente la eficacia del derecho conferido al administrado al haber operado a su favor el SAP, así como la declaración jurada.

<sup>57</sup> ROJAS-HERNÁNDEZ, Jesús David (2004). *“Los Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador como límites de la potestad administrativa sancionatoria”*, Ediciones Paredes, Caracas, p. 88; ESPINOSA- SALDAÑA BARRERA, Eloy (2003). *“Recursos Administrativos: Algunas consideraciones básicas y el análisis del tratamiento que les ha sido otorgado en la Ley N° 27444”*, Ara Editores, Lima, pp. 438-439.

tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos establecidos legalmente, incumplimiento de los deberes funcionales u omisión de trámites que deben ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto en la instancia respectiva.

De este modo, lo dispuesto por la Ley del Silencio Administrativo se debe entender como una queja administrativa que busca proteger a las personas frente a la conducta del funcionario público que no cumple con la aplicación del silencio administrativo y resolver con celeridad las cuestiones que han sido sometidas a su consideración por defectos de trámite y no como un acto de impugnación, que se dirige contra un acto administrativo concreto.

La queja deberá ser presentada ante el superior jerárquico de la autoridad que tramita el procedimiento administrativo, debiendo indicarse necesariamente el deber infringido y la norma que lo exige. La autoridad superior deberá resolver la queja dentro de los tres (3) días siguientes, previo traslado al quejado, a fin de que pueda presentar sus descargos. En caso que se declare fundada, la autoridad administrativa superior dictará las medidas correctivas pertinentes respecto del trámite que sigue el procedimiento. Asimismo, dispondrá el inicio de las actuaciones necesarias con la finalidad de sancionar al responsable.

Cabe indicar que la utilización de la queja frente a los defectos de tramitación también se ha regulado en el ámbito disciplinario. Así, por ejemplo, el nuevo Reglamento de Organización y Funciones de la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA), aprobado mediante Resolución Administrativa N 129-

2009-CEJ,<sup>58</sup> en el artículo 106 establece: “Queja por defecto de tramitación.– Ante defecto de tramitación será de aplicación lo previsto en la Ley del Procedimiento Administrativo General”.

No obstante esta tendencia, que se sustenta en la LPAG, el artículo 66 de la Ley N 29356, nueva Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú,<sup>59</sup> ha rechazado la posibilidad de interponer quejas contra los funcionarios al interior en un procedimiento disciplinario, situación que impide a los administrados articular un mecanismo eficaz para corregir los defectos de trámite en que incurran quienes están a cargo del procedimiento.

En lo que se refiere a la denuncia, la LPAG en su artículo 105 ya reconocía el derecho de los administrados y administradas a formular denuncias respecto a aquellos hechos que conocieran y que fueran contrarios al ordenamiento jurídico, no siendo necesario en este caso, sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo lesionado.

Sobre el particular, la Directiva N° 008-2003-CG/DPC “Servicio de Atención de Denuncias”, aprobada mediante Resolución de Contraloría General N° 443-2003-CG, publicada el 14 de enero del 2004, cuya base legal, entre otras disposiciones, es la LPAG, establece que a todos los ciudadanos, individual o colectivamente, les asiste el derecho de acudir al OCI que le corresponda, con el objeto de formular denuncias relacionadas con las funciones de la administración pública y que estas sean atendidas conforme a su mérito, sujetándose a los requisitos y tramitación establecidos en la citada directiva.

---

<sup>58</sup> Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 1 de mayo del 2009.

<sup>59</sup> Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 12 de mayo del 2009.

En tal sentido, basta que los ciudadanos y ciudadanas, comuniquen al OCI la relación de hechos, circunstancias del tiempo, modo y lugar que permitan su constatación, la indicación de los presuntos autores y partícipes, el aporte de la evidencia o su descripción para que el OCI proceda a su evaluación. Luego de ello, en la etapa de verificación el OCI deberá practicar las diligencias necesarias a fin de comprobar la verosimilitud de la denuncia formulada e informar con prontitud sobre sus resultados. En el supuesto que la denuncia sea rechazada, se deberá comunicar oportunamente al denunciante.

Es importante señalar que el denunciante no es considerado sujeto del procedimiento, y que el resultado de las investigaciones relacionadas con la interposición de la denuncia o la queja permite a la entidad identificar el actuar negativo del funcionario o servidor público y la determinación administrativa de la falta.

#### **2.2.3.5. El silencio administrativo en materia de recursos**

Según el artículo 207 de la LPAG, los recursos administrativos son el recurso de apelación, el recurso de reconsideración y el recurso de revisión.

Al respecto, el artículo 218 establece que: “Son actos que agotan la vía administrativa: a) El acto respecto del cual no proceda legalmente impugnación ante un autoridad u órgano jerárquicamente superior en la vía administrativa o cuando se produzca silencio administrativo negativo, salvo que el interesado opte por interponer recurso de reconsideración, en cuyo caso la resolución que se expida o el silencio administrativo producido con dicho recurso impugnativo



agota la vía administrativa; o b) El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de apelación en aquellos casos en que se impugne el acto de una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica”.

Por otro lado, el artículo 188.6 de la mencionada ley señala que: “En los procedimientos sancionadores, los recursos administrativos, destinados a impugnar la imposición de una sanción estarán sujetos al silencio administrativo negativo. Cuando el administrado haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo, será de aplicación el silencio administrativo positivo en las siguientes instancias resolutorias”. De este modo, ante la falta de respuesta por parte de la administración dentro del plazo de ley frente a un recurso de revisión o un recurso de impugnación contra una decisión emitida por una autoridad no sometida a subordinación jerárquica, el administrado puede acogerse al SAN, encontrándose habilitado para acudir al proceso contencioso-administrativo o al proceso constitucional de amparo, al darse por agotada la vía administrativa.

En caso de que exista otra instancia resolutoria en la vía administrativa podrá acudir a la instancia superior en aplicación del SAN con la finalidad de que se emita un pronunciamiento expreso. Luego de ello, podrá operar el SAP de producirse nuevamente una desidia de la entidad.

En ese orden de ideas, la jurisprudencia del Poder Judicial tiene establecido que: “...si bien es cierto (...) existe aún un órgano jerárquicamente superior ante el que debe recurrir el demandante, también lo es que ha optado por interponer el recurso de reconsideración y éste no ha sido resuelto, por lo que se ha producido el

silencio administrativo negativo. Consecuentemente, se da por agotada la vía administrativa”.<sup>60</sup>

Por su parte, al interpretar la Ley del Silencio Administrativo, el Tribunal Constitucional, también ha admitido la procedencia del SAN ante la falta de respuesta de un recurso de apelación interpuesto contra un sanción en un procedimiento administrativo disciplinario, señalando que: “...el petitorio [aprobar su recurso de apelación y, por consiguiente, dejar sin efecto la resolución que dispuso su pase al retiro], cuyo cumplimiento se requiere no resulta cierto, toda vez que la pretensión administrativa se encuentra dentro de las excepciones establecidas en la Primera Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley N 29060...”.<sup>61</sup>

Bajo este marco jurídico y jurisprudencial, no cabe la menor duda de que en la vía recursal de los procedimientos administrativos, sea sancionador o disciplinario, la falta de respuesta por parte de la administración pública en el plazo de ley, permite la aplicación del SAN, lo cual implica el agotamiento de la vía administrativa y habilita al sancionado para acudir al proceso contencioso-administrativo o al proceso constitucional de amparo, según corresponda, en garantía de sus derechos a la tutela procesal efectiva y a la seguridad jurídica.

Esta situación no se ha tomado en cuenta en el nuevo régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú (PNP), toda vez que el último párrafo del artículo 66 de la Ley del Régimen Disciplinario impide la aplicación del SAN, bajo el sustento de que el procedimiento administrativo disciplinario es “un procedimiento

---

<sup>60</sup> Exp. N 47274-2003-AA, sentencia del 10 de mayo del 2004, 63 Juzgado Civil de Lima.

<sup>61</sup> STC N 00597-2009-PC/TC.

especial”, lo cual merece una evaluación pues, independientemente de la naturaleza del procedimiento administrativo, la aplicación del SAN en la vía recursal constituye una garantía de los derechos a la tutela procesal efectiva y a la seguridad jurídica.

### **2.2.3.6. El silencio administrativo y el proceso contencioso-administrativo**

El TUO de la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo, trata al silencio administrativo, en su artículo 4 numeral 2), como una actuación impugnabile. De este modo, contempla la posibilidad, como sucede en otros países, de utilizar el contencioso-administrativo contra las omisiones de la administración pública.<sup>62</sup> En su redacción inicial, el artículo 17.3 de la Ley del proceso contencioso-administrativo, contradictoriamente a lo dispuesto en el artículo 1885 de la LPAG<sup>63</sup> y pese a que el proyecto de la referida ley disponía que no existía plazo, contempló el plazo de seis (6) meses para demandar el silencio administrativo, computados desde la fecha en que venció el plazo legal para expedir la resolución.<sup>64</sup>

Bajo este marco legal, transcurrido el plazo indicado, la demanda era declarada inadmisibile por extemporánea, generándose, con ello, indefensión en los ciudadanos al impedirles injustificadamente el acceso a la jurisdicción y la defensa de sus intereses, e ineficiencia por parte de la administración.

---

<sup>62</sup> Exposición de Motivos de la Ley que regula el proceso contencioso administrativo. Prepublicado en el diario oficial “El Peruano” el 05 de julio del 2001, pp. 3-4.

<sup>63</sup> Según este artículo “el silencio administrativo negativo no inicia el cómputo de plazos ni términos para su impugnación”.

<sup>64</sup> El antecedente de esta norma es el artículo 46.1 la Ley 29/1998, del 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) en España, que a raíz de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional español, a la fecha es inoperante.

Afortunadamente, esta regulación ha sido modificada. En efecto, el artículo 19 del TUO de la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo supera lo anotado y establece que, cuando se trate del SAN, se observará lo dispuesto en el numeral 188.5 del la LPAG y que el tercero legitimado puede acudir al proceso-contencioso administrativo en un plazo de tres (3) meses en el caso del SAP. De este modo, conforme a la naturaleza del SAN, no se prevé un plazo para recurrir al contencioso-administrativo, pues, como se sabe la citada técnica constituye una garantía del particular frente a la inactividad formal de la administración que opera siempre en beneficio del particular, y no al contrario. Por tanto, al constituir el SAN una figura de ejercicio opcional para el particular no cabe el cómputo del plazo para acudir al contencioso-administrativo porque se le estaría otorgando a la administración pública una posición más ventajosa con relación a los particulares.

#### **2.2.4. El Derecho de Petición**

##### **2.2.4.1. Antecedentes**

Los orígenes históricos de este derecho se remontan al Estado pre moderno. Coinciden los estudiosos que nacen de sus raíces, de la relación monarca-súbdito propia de la Europa medieval. A decir de Pérez Royo este derecho entendido como petición de derechos en el antiguo régimen se caracterizaba porque era una petición estamental, en la que se reclamaba el respeto del derecho-privilegio del estamento petionario<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> PÉREZ ROYO, Javier (2000). *Curso de Derecho Constitucional*, 7ma. Edición, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, p. 540

Es decir, no se concebía y formulaba como un derecho, sino como un instrumento para reclamar el respeto de los privilegios propios de un estamento o clase social; bien sea para todos quienes la integraban, para uno, o varios de sus miembros. La petición de derechos era, por esencia, no igualitaria<sup>66</sup>. Con el advenimiento del Estado Constitucional, la "petición de derecho" terminó por configurarse como un derecho fundamental, ejercido por toda persona o ciudadano -según el ordenamiento jurídico en el que nos encontremos-, bajo el principio de igualdad.

La consagración de este derecho en los principales instrumentos internacionales ha sido irregular. Así, ha sido reconocido en la declaración Universal de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793<sup>67</sup>, pero no figura en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, ni en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, ni tampoco en la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades de 1950. En el ámbito americano, ha sido reconocido en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948<sup>68</sup>, mas no en la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969.

---

<sup>66</sup> La Carta Magna inglesa de 1215, se constituye en el primer ejemplo histórico de este derecho privilegio del estamento peticionario. Por medio de ella, el Rey Juan "Sin Tierra" concede -no sin la presión requerida- una serie de privilegios y libertades a los barones ingleses. Siglos después, el Bill of Right de 1689 reconoce expresamente (Artículo 5): "Que es un derecho de los súbditos presentar peticiones al Rey, siendo ilegales las prisiones y procesamientos de los peticionarios".

<sup>67</sup> "Artículo 32.- El derecho a presentar peticiones a los depositarios de la autoridad pública no puede ser prohibido, suspendido ni limitado en ningún caso".

<sup>68</sup> "Artículo XXIV.- Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a cualquiera autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución".

En el Perú, este derecho ha sido reconocido prácticamente en todos nuestros textos constitucionales<sup>69</sup>. Sin embargo, podemos advertir recién en las Constituciones de 1933<sup>70</sup> y 1979<sup>71</sup>, una redacción muy similar al texto de nuestra actual Carta Magna. Los elementos comunes en estas tres últimas Constituciones, han sido la modalidad de ejercicio, individual o colectivamente; así como la proscripción de su ejercicio para los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales. En el caso de las Constituciones de 1979 y 1993, un elemento común adicional es la consagración de la forma escrita como requisito para su ejercicio<sup>72</sup>.

#### **2.2.4.2. Concepto y contenido**

Desde una perspectiva histórico-doctrinaria, el derecho de petición se concibe como una solicitud de obtención de una decisión graciable; por lo tanto, sujeta a la discrecionalidad de un órgano competente de la administración pública.

Así, el derecho de petición se agota con su solo ejercicio; la autoridad pública solo se encuentra obligada a acusar recibo y dar respuesta oportuna a la solicitud planteada. En otros términos, se trata de una petición graciable en la medida que la autoridad pública accede a lo solicitado no porque le asista derecho alguno al

---

<sup>69</sup> C. 1823 (Artículo 193, inc. 5); C. 1828 (Artículo 168); C. 1834 (Artículo 164); C. 1839 (Artículo 171); C. 1856 (Artículo 29); C. 1860 (Artículo 30); C. 1867 (Artículo 28); C. 1920 (Artículo 28).

<sup>70</sup> "Artículo 60.- El derecho de petición puede ejercerse individual o colectivamente. No puede ejercerlo la Fuerza Armada".

<sup>71</sup> "Artículo 2. - Toda persona tiene derecho: (...)

8. A formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito, ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también escrita dentro del plazo legal. Transcurrido este, el interesado puede proceder como si la petición hubiere sido denegada. Las Fuerzas Armadas y las Fuerzas Policiales no pueden ejercer el derecho de petición".

<sup>72</sup> No obstante, cabe anotar que la forma escrita estuvo a punto de ser suprimida de la Constitución de 1993. En efecto, de la lectura del Diario de Debates de dicha Constitución, puede verificarse cómo la Subcomisión de Redacción, presidida por Carlos Torres y Torres Lara, eliminó la exigencia de la solicitud y respuesta por escrito, bajo el argumento de la universalización del derecho. Sin embargo, tras un amplio debate, la oposición consiguió que el artículo aprobado por el Pleno del Congreso, sea respetado en su versión original.

peticionante, o interés legítimo, sino por una concesión gratuita que esta otorga. Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) ha contribuido de manera decisiva en la delimitación conceptual y en la formulación del contenido del derecho de petición. Así, ha señalado (Expediente N° 1042-2002-AA/TC - F) que el contenido esencial está conformado por dos aspectos: "El primer aspecto es el relacionado estrictamente con la libertad reconocida a cualquier persona para formular pedidos escritos a la autoridad competente; y el segundo, unido irremediabilmente al anterior, está referido a la obligación de la referida autoridad de otorgar una respuesta al peticionante".

Asimismo, el colegiado precisó que "la autoridad tiene la obligación de realizar todos aquellos actos que sean necesarios para evaluar materialmente el contenido de la petición y expresar el pronunciamiento correspondiente, el mismo que contendrá los motivos por los que se acuerda acceder o no a lo peticionado, debiendo comunicar lo resuelto al interesado o interesados". Esta última precisión del TC es de suma importancia, en la medida que declara que "no es admisible jurídicamente la mera puesta en conocimiento al peticionante de la decisión adoptada por el funcionario público correspondientes sino que se requiere de una motivación debida; al punto que sanciona con la invalidez el acto material que contiene la respuesta por "omisión de un deber jurídico claro e inexcusable".

Esta respuesta, al igual que la petición, como ya se ha mencionado, deben formularse por escrito; más por una necesidad inexcusable de acreditación del acto -entendemos-, que por una exigencia per se para su validez o existencia material. Así por ejemplo, reconocemos que un vecino puede solicitar

verbalmente a su autoridad edil la instalación de una caseta de serenazgo en su cuadra, y recibir de esta una respuesta verbal; o un soldado solicitar permiso a su superior para abandonar una formación de desfile en razón de un repentino malestar estomacal, y recibir también de este una respuesta verbal; y en ambos casos, aceptar la evidencia del ejercicio del derecho de petición en su expresión oral.

Un aspecto adicional que destaca la referida sentencia del TC, en lo que respecta a la respuesta de la autoridad pública, es la distinción entre el contenido del pronunciamiento y la notificación al peticionante de las acciones desarrolladas por ella en atención a lo solicitado. Así, señala que el contenido del pronunciamiento se refiere a la decisión de la Administración que favorece o no lo peticionado; y, la notificación, se refiere a la formalidad ineludible para la autoridad de poner en conocimiento del peticionante el resultado de su petición. Evidentemente, el derecho de petición no incluye el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado.

El derecho de petición es un derecho fundamental que hace parte de los derechos inherentes a la persona humana y su petición judicial inmediata puede lograrse mediante el ejercicio de la acción de tutela. La petición irrespetuosa exime a las autoridades a resolver prontamente<sup>73</sup>. En el proceso revolucionario francés, BEAUMENT señaló que el derecho de petición carece de utilidad en un Gobierno libre, pues los ciudadanos pueden sustituirlo por otro, mientras que ROBESPIERRE califica al mismo de imprescriptible de todo hombre en una

---

<sup>73</sup> BECERRA PINILLA, Jorge (1995). *“El derecho de petición en Colombia. normas, Jurisprudencia, doctrina y modelos prácticos”*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, Santafé de Bogotá, p. 207.



sociedad; el Título I de la Constitución francesa 1791 proclamaba como un derecho natural el de dirigir peticiones firmadas individualmente a las autoridades constituidas<sup>74</sup>.

César Valega ha opinado lo siguiente En este punto: “Establecer que los miembros de las Fuerzas Armadas gozan del derecho de petición en forma individual pero que no pueden participar en las actividades de los partidos políticos nos parece un buen punto de equilibrio dado que se les reconoce un derecho humano básico pero al mismo tiempo se les niega la participación político partidaria impidiendo la formación de fracciones internas y la intervención de personas ajenas a la actividad castrense Sería plausible sin embargo que los miembros de las Fuerzas Armadas”<sup>75</sup>.

#### **2.2.4.3. Naturaleza jurídica y derechos conexos**

Tal y como se concibe el derecho de petición contemporáneamente, podemos considerar que el mismo posee una naturaleza compleja y variada; especialmente, en nuestro ordenamiento jurídico que adopta una concepción amplia y genérica del derecho, según lo regulado en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Así, reconocemos en él una dimensión subjetiva, al tratarse de un derecho fundamental de la persona; y otra objetiva, al constituirse en un mecanismo o instrumento que permite a las personas relacionarse con los poderes públicos que la representan. Esta última dimensión es propia y característica de un Estado constitucional de derecho.

---

<sup>74</sup> ALVAREZ CARREÑO, S. (1999). El Derecho de Petición. Estudio jurídico de los sistemas español, italiano, alemán, comunitario y estadounidense. Granada: Comares.

<sup>75</sup> VALEGA GARCIA César y otros (1992). “*Algunas propuestas de modificación al articulado sobre defensa nacional de la Constitución*”, Comisión Andina de Juristas, Lima, p. 81.

A su vez, el derecho de petición puede ser -como es obvio- de naturaleza privada, en caso de que se defiendan derechos o intereses del peticionario; o, pública, en caso de que la defensa verse sobre intereses de alcance general. Como consecuencia de la clasificación anterior podemos derivar -como bien anota el TC- que en caso de que la petición sea de naturaleza privada, el derecho pertenece al conjunto de los derechos civiles, intrínsecos a la persona humana; por el contrario, cuando la petición sea de naturaleza pública, pertenecerá al conjunto de los derechos políticos, propios de la condición de ciudadano. De ahí que se derive como manifestación de la comunicación, participación y control con el poder político.

Finalmente, y en relación con este último punto, debemos precisar que la controversia respecto a la naturaleza jurídica del derecho de petición se plantea también en términos de si se trata de una garantía de los demás derechos y libertades públicas, o si se trata más bien de una manifestación o consecuencia de la libertad de expresión, u otros derechos conexos.

Frente a ello, coincidimos con Ricardo Salazar<sup>76</sup>, en considerar que el derecho de petición está sobre la base del surgimiento de otros derechos como el de libertad de expresión, de asociación, de información, entre otros vinculados a la relación entre la persona y la autoridad pública. Se configura, por lo tanto, una relación género-especie entre estos derechos; relación de la cual se ocupa el TC en otros pronunciamientos.

---

<sup>76</sup> SALAZAR CHÁVEZ, Ricardo (1999). *“El derecho de petición y la Administración Pública en el Perú”*. En: Themis, N° 39, PUCP, Lima, p. 193.

Así, por ejemplo, en el caso del derecho de acceso a la información pública, el TC ha señalado: "(...) del hecho de que su reconocimiento constitucional se haya precisado independientemente del genérico derecho de petición, hay que comprender que la Constitución le ha querido brindar un tratamiento particularizado y también un medio de tutela distinto, como en efecto se ha previsto al incorporar como uno de los derechos protegidos mediante el hábeas data" (Expediente N° 1071-1998HD/TC). A la misma conclusión podemos arribar respecto al derecho a la autodeterminación informativa (Expediente N 1797-2002-HD/TC).

### 2.3. Definición de Términos<sup>77</sup>

- **Derecho de petición.-** El derecho de petición es un derecho fundamental que hace parte de los derechos inherentes a la persona humana y posee suma importancia en el ámbito de la participación ciudadana. El derecho de petición permite a las personas dirigirse a los poderes públicos tanto a los órganos parlamentarios como a los gobiernos, con una petición cuyo contenido puede ser diverso.
- **Silencio administrativo.-** Se denomina silencio administrativo al hecho de que cuando un ciudadano solicita algo a la Administración Pública puede darse el caso de que ésta no responda. La Ley establece que en ciertos casos el silencio administrativo es positivo, lo que significaría que lo que se solicita es concedido. Sin embargo lo más corriente es que el silencio administrativo sea negativo, en cuyo caso el ciudadano sabe que,

---

<sup>77</sup> ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, disponible en sitio web: <http://forodelderecho.blogcindario.com/2008/03/00312-enciclopedia-jurida-omeba.html>. Visitado 20 de agosto de 2012.

transcurrido el plazo legal, puede recurrir la referida negativa ante instancias superiores.

- **Administración Pública.-** Es un término de límites imprecisos que comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado y de otros entes públicos con personalidad jurídica, ya sean de ámbito regional o local. Por su función, la Administración Pública pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, satisfaciendo los intereses públicos de forma inmediata, por contraste con los poderes legislativo y judicial, que lo hacen de forma mediata.
- **Funcionario.-** Es aquel trabajador que desempeña funciones en un organismo, ya sea el legislativo, el ejecutivo o el judicial. Habitualmente estos organismos son el Gobierno, el Congreso o Parlamento, los tribunales, la Administración pública y, en general, todos aquellos organismos que no pertenezcan al sector privado.
- **Doctrina.-** Es la idea de derecho que sustentan los juristas, si bien no originan derecho directamente, es innegable que en mayor o menor medida influyen en la creación del ordenamiento jurídico.
- **Interpretación.-** Es el resultado de la acción de “interpretar”. Se ha conocido desde la antigüedad una técnica interpretativa poética, mítico - religiosa y teológica, jurídica, etc.
- **Jurisprudencia.-** Reiteradas interpretaciones que de las normas jurídicas hacen los tribunales de justicia en sus resoluciones, y puede constituir una de las Fuentes del Derecho, según el país. También puede decirse

que es el conjunto de fallos firmes y uniformes dictadas por los órganos jurisdiccionales del Estado.

- **Norma.-** Es una regla u ordenación del comportamiento dictada por autoridad competente, cuyo incumplimiento trae aparejado una sanción.
- **Normatividad.-** Conjunto de reglas y ordenaciones emitidas por el estado para regular la conducta humana.

## CAPÍTULO III

### RESULTADOS OBTENIDOS Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

#### 3.1. Resultados teóricos

##### 3.1.1. Proceso de Reforma en la Normatividad de la Ley de Silencio Administrativo

###### 3.1.1.1. Anterior al 2001

El silencio administrativo, en su vertiente negativa, aparece por primera vez en el Decreto Supremo N 006-67- SC, “Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos” del 11 de noviembre de 1967. Según dicha norma, la autoridad administrativa contaba con un plazo máximo de seis (6) meses para resolver una petición que, de incumplirse, representaba a) la respuesta negativa automática del Estado, b) la posibilidad que el particular recurra a la vía judicial para impugnar esa resolución ficta, y c) que los plazos para la interposición de los recursos empezaran a correr después de esos seis meses (artículos 53 y 90).

Posteriormente se expidió el Decreto Ley N 26111, “Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos” del 28 de diciembre de 1992<sup>78</sup> que modificó la denominación del Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos (artículo 1), reduciendo a treinta (30) días el plazo para que el administrado se acoja al SAN y así estar habilitado para acudir a la vía judicial de

---

<sup>78</sup> Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 30 de diciembre de 1992.

estimar denegado su recurso, o esperar el pronunciamiento expreso de la administración pública (artículos 102 y 103).

Dos años después se emitió el Decreto Supremo N° 002-94-JUS, “Texto Único Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos” del 28 de enero de 1994<sup>79</sup> que, reiterando lo señalado en la ley, contempló la posibilidad que el administrado se acoja al SAN transcurrido el plazo de treinta (30) días, así como que interponga recurso de revisión o demanda judicial sin que medie resolución denegatoria de la administración o esperar el pronunciamiento expreso de la administración pública (artículos 98 y 99).

En un primer momento, el Tribunal Constitucional interpretó que cuando el administrado no hubiese obtenido respuesta a su recurso de reconsideración o apelación, operaba automáticamente el SAN, lo cual implicaba el agotamiento de la vía previa y el inicio del cómputo para presentar una demanda de amparo, mas no la posibilidad de esperar el pronunciamiento expreso de la administración, de acuerdo con los artículos 98 y 99<sup>80</sup> del Texto Único Ordenado (TUO).

Posteriormente, sin embargo, el Tribunal varió su jurisprudencia señalando que el administrado, transcurrido el plazo para que la administración resuelva el recurso impugnativo interpuesto, tiene la potestad de acogerse al silencio administrativo y así acudir a la vía jurisdiccional, o esperar el pronunciamiento expreso de la

---

<sup>79</sup> Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 31 de enero de 1994.

<sup>80</sup> STC N 984-99-AA/TC.

administración, sin que la opción por esta última alternativa implique el inicio del cómputo del plazo para presentar una demanda de amparo.<sup>81</sup>

El supremo intérprete de la Constitución, al interpretar el artículo 99 del dispositivo legal en comentario, enfatizó: “La norma en cuestión consagra una facultad del administrado a la que, si así lo desea, podrá acogerse. No se trata de una obligación; por lo tanto, la no resolución del recurso impugnatorio dentro del plazo de treinta días no puede considerarse como causal de exclusión de la potestad del administrado de esperar el pronunciamiento expreso de la administración. La misma consideración ha de extenderse al recurso de reconsideración contemplado por el artículo 98 (...) cuyo texto es análogo al citado artículo 99”.<sup>82</sup>

Asimismo, para reforzar su tesis interpretativa, el Tribunal abordó la naturaleza del SAN, identificando esta técnica tanto como una ficción legal como un acto presunto, y señaló: “El silencio administrativo constituye un privilegio del administrado ante la administración, para protegerlo ante la eventual mora de ésta en la resolución de su petición. Se trata de una simple ficción de efectos estrictamente procesal, limitados (...) Se trata de una presunción en beneficio del particular únicamente...”.<sup>83</sup>

Previamente a la expedición de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos y su Texto Único Ordenado se emitió la Ley N 25035, “Ley de

---

<sup>81</sup> STC N° 1003-98-AA/TC.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> *Ibidem*.



Simplificación Administrativa”,<sup>84</sup> cuya principal novedad fue la sustitución de la fiscalización previa por la fiscalización posterior (artículo 4), que, conforme con el artículo 14 de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 070-89-PCM,<sup>85</sup> es definida como: “el seguimiento y la fiscalización que realiza la administración pública a las declaraciones prestadas por el interesado o su representante. Está orientada hacia la identificación y corrección de posibles desviaciones, abusos o fraudes”.

Otra novedad fue la incorporación del Silencio Administrativo Positivo (SAP), al prever el Reglamento que: “En los procedimientos administrativos conducentes al otorgamiento de licencias, autorizaciones, permisos, concesiones y similares, transcurrido el término de sesenta (60) días calendarios a que se contrae el artículo precedente sin que se haya expedido resolución, el interesado considerará aprobada su solicitud o fundado su recurso impugnativo, según corresponda”.

En ese orden de ideas y, amparándose en el artículo 16 del referido Reglamento,<sup>86</sup> el Tribunal Constitucional desestimó una acción de amparo que cuestionaba una resolución de alcaldía, mediante la cual se dejó sin efecto una autorización tácita para el funcionamiento de un local con el giro de servicios de entretenimiento y esparcimiento familiar con máquinas computarizadas electrónica de videos y con cafetería sin consumo de alcohol, por: 1) Falta de exactitud al proporcionar la información en la declaración jurada; 2) Contravenir un Decreto de Alcaldía de la Municipalidad Metropolitana de Lima; 3) Incompatibilidad de uso, al encontrarse

---

<sup>84</sup> Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 11 de junio de 1989.

<sup>85</sup> Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 02 de septiembre de 1989.

<sup>86</sup> Según este artículo al detectarse el fraude o falsedad en la declaración, se anulaba el acto o procedimiento administrativo que se haya sustentado o basado en dicha declaración.

el negocio a menos de trescientos metros de un colegio y de una iglesia; y, 4) Atender al público no sólo por el ingreso declarado, sino por otros ingresos.<sup>87</sup>

En otra oportunidad, el referido Tribunal también rechazó un amparo destinado a dejar sin efecto una resolución de alcaldía que ordenó la clausura definitiva de un club nocturno que, según la demandante, venía funcionando con una licencia otorgada de manera ficta, pero esta vez, a diferencia del caso anterior, por considerar que: "...si bien cabía la posibilidad de la aprobación de la solicitud presentada (...), en aplicación del principio del silencio administrativo positivo, (...) éste sólo procede en aquellos casos en que el solicitante haya cumplido con presentar la solicitud pertinente, acompañada con la documentación sustentatoria o requerida, situación que no ha ocurrido (...), por lo que no procede considerar que la licencia fue otorgada de manera ficta".<sup>88</sup>

En cuanto al SAN, su procedencia se estableció ante la falta de contestación en el plazo de sesenta (60) días de las solicitudes de inscripción de títulos en los Registros Públicos a que se refieren los artículos N° 2008 y 2009 del Código Civil, así como el Registro Predial de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares a que se refieren los Decretos Legislativos Ns 495 y 496. Se debe mencionar, además, los procedimientos administrativos distintos a los conducentes al otorgamiento de licencias, autorizaciones, permisos, concesiones y similares, salvo que la propia entidad por norma expresa disponga que opera el silencio administrativo positivo (artículo 27).

---

<sup>87</sup> STC N 587-98-AA/TC.

<sup>88</sup> STC N 1307-2002-AA/TC.

Por otro lado, para demostrar el SAP bastaba solo el cargo que indicase la fecha de interposición de la solicitud o recurso, lo que permitía al interesado acreditar el cumplimiento de las disposiciones vigentes, en caso de que tal cumplimiento le fuese objetado, cuestionado o sancionado y no se hubiesen producido pruebas en contrario (artículo 28). Tanto para el SAP como para el SAN se estableció la suspensión de los plazos, durante el período en que los administrados se encontraban subsanando documentación no presentada (artículo 29).

Posteriormente, el Decreto Legislativo N 757, “Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada”, del 8 de noviembre de 1991,<sup>89</sup> también utilizó la técnica del silencio administrativo privilegiando la aplicación del SAP en el caso de los procedimientos sujetos a evaluación previa. En efecto, esta norma estableció que transcurrido el plazo de treinta (30) días calendarios desde la presentación de la solicitud sin que medie pronunciamiento definitivo, el particular la podrá considerar aprobada.<sup>90</sup>

En tal sentido, teniendo en cuenta que esta ley (1991), al igual que la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos y su TUO (1992 y 1994) son posteriores a la Ley de Simplificación Administrativa y su Reglamento (1989), el plazo contemplado en este dispositivo para los supuestos contenidos en su artículo 26 (60 días) quedó reducido a treinta (30) días.

---

<sup>89</sup> Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 13 de noviembre de 1991.

<sup>90</sup> Artículo 25.- En casos excepcionales, podrá establecerse que los procedimientos administrativos requerirán de evaluación previa, lo que se deberá expresar en el TUPA. En estos casos, la entidad pertinente contará con un plazo máximo de 30 días calendario para emitir el pronunciamiento correspondiente, contados a partir de la fecha de la presentación de la solicitud o formato. Transcurrido dicho plazo sin que medie pronunciamiento definitivo, el trámite se considerará aprobado.

Finalmente, cabe precisar que conforme a este marco normativo, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) estableció que, en los procedimientos sujetos al SAP, el cargo de recepción sellado por la mesa de partes de la entidad o el transcurso del plazo sin un pronunciamiento por parte de la municipalidad, eran equivalentes a la licencia solicitada, sin que resulte necesaria la obtención de un certificado o constancia que acredite el otorgamiento de dicha licencia, sin perjuicio de que la municipalidad entregue dicho certificado o constancia para facilitar el ejercicio de derechos, reconociendo de ese modo que esta constancia tenía efectos declarativos.

### **3.1.1.2. Marco normativo vigente**

#### ***Ley del Procedimiento Administrativo General***

La Ley N 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG)<sup>91</sup> reguló de manera íntegra la figura del silencio administrativo, estableciendo en los artículos 33 y 34 los supuestos en los que es posible aplicar el SAP y el SAN en los procedimientos administrativos de evaluación previa. Entre los procedimientos de evaluación previa, sujetos a la aplicación del SAP, estableció:

- Las solicitudes cuya estimación habilite para el ejercicio de derechos preexistentes, salvo que mediante ella se transfieran facultades de la administración pública o que habilite para realizar actividades que se agoten instantáneamente en su ejercicio.

---

<sup>91</sup> Publicada en el diario oficial "El Peruano" el 11 de abril del 2001 y vigente a partir del 11 de octubre del 2001.

- Recursos destinados a cuestionar la desestimación de una solicitud cuando el particular haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo.
- 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.
- Todos los procedimientos a instancia de parte no sujetos al silencio negativo taxativo contemplado, salvo los procedimientos de petición graciable y de consulta que se rigen por su regulación específica.
- Asimismo, para la aplicación del SAN, estableció los siguientes supuestos:
  - Las solicitudes que versen sobre asuntos de interés público, 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 cultural de la nación.
  - Cuestionamientos a otros actos administrativos anteriores, salvo los recursos en el caso del numeral 2 del artículo anterior.
  - Procedimientos trilaterales y los que generen obligación de dar o hacer a cargo del Estado.
  - Los procedimientos de inscripción registral.
  - Aquellos en que según la ley expresa le sea aplicable esta modalidad de silencio administrativo.

Si bien los artículos 33 y 34 han sido derogados por la Ley del Silencio Administrativo, existen otras disposiciones de la LPAG que hacen referencia al silencio administrativo.

### ***Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado***

Posteriormente, mediante Ley N 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado,<sup>92</sup> se declaró al Estado peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático descentralizado y al servicio del ciudadano.

Como se ha mencionado, en dicho marco normativo se estableció como finalidad del proceso de modernización de la gestión del Estado la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos. Así, el objetivo central del proceso de modernización es alcanzar un Estado al servicio de la ciudadanía con canales efectivos de participación ciudadana, descentralizado y desconcentrado, transparente en su gestión, con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados.

### ***Ley de Silencio Administrativo, Ley N 29060***

En este contexto, y con la finalidad de que la administración pública cumpla un papel eficiente en la realización de sus labores cotidianas, brinde una mejor atención en los procedimientos a su cargo y garantice el ejercicio de los derechos ciudadanos, se expidió en el mes de julio del 2007 la Ley del Silencio Administrativo, Ley N 29060.

---

<sup>92</sup> Publicada en el diario oficial "El Peruano" el 30 de enero del 2002.

En efecto, con dicha ley, se otorga una regulación más garantista y preferente en torno al silencio administrativo, estableciéndose como regla general la aplicación del silencio administrativo positivo y, como excepción, el silencio administrativo negativo. Así, la mencionada Ley derogó los artículos 33 y 34 de la LPAG y precisó algunos aspectos que ésta no contemplaba y estableció exigencias, cuyo cumplimiento corresponde a todas las instituciones públicas a que se refiere el artículo I del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

A partir de la dación de esta Ley, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) ha emitido diversas normas con miras a garantizar su cumplimiento:

- Decreto Supremo N 079-2007-PCM,<sup>93</sup> mediante el cual se “Aprueban lineamientos para Elaboración y Aprobación de TUPAs y establece disposiciones para el cumplimiento de la Ley del Silencio Administrativo”. La finalidad de dichos lineamientos es permitir que los TUPAs cumplan con su propósito de ser documentos compiladores, informativos y simplificadores de los procedimientos administrativos que tramitan los administrados ante las distintas entidades administrativas del Estado.
- Decreto Supremo N 096-2007-PCM<sup>94</sup> que “Regula la Fiscalización Posterior Aleatoria de los procedimientos administrativos por parte del Estado”. Mediante este Decreto se establecen las normas y lineamientos aplicables a las acciones de fiscalización posterior en los procedimientos administrativos

---

<sup>93</sup> Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 08 de septiembre del 2007.

<sup>94</sup> Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 14 de diciembre del 2007.

sujetos a aprobación automática o a aprobación previa, y se dispone la creación de una Central de Riesgo Administrativo (CRA).

Por otra parte, a un menor nivel jerárquico, la PCM emitió la Resolución Ministerial N 048-2008-PCM que aprueba la Directiva N 001-2008-PCM, “Lineamientos para la implementación y funcionamiento de la Central de Riesgo”,<sup>95</sup> y la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, las Resoluciones N 001-2007-PCM/SGP<sup>96</sup> y N 001-2009-PCM/SGP,<sup>97</sup> norma última que permite a los gobiernos locales utilizar una directiva distinta a la Directiva N 001-95-INAPD-/DTSA hasta el 30 de septiembre del 2009 para efectos de la sustentación legal y técnica de sus TUPAs ante la PCM.

Es de precisar que, en el 2008, dentro del marco de la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos y su protocolo de enmienda, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Legislativo N 1029, del 23 de junio del 2008<sup>98</sup>, mediante el cual se modificó la LPAG y la Ley del Silencio Administrativo. Finalmente, se debe tener presente el TUO de la Ley N 27584, “Ley que regula el Proceso Contencioso- Administrativo”, aprobado mediante DS N 013-2008-JUS, publicado el 29 de agosto del 2008.<sup>99</sup>

---

<sup>95</sup> Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 14 de febrero del 2008.

<sup>96</sup> Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 30 de noviembre del 2007.

<sup>97</sup> Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 13 de abril del 2009.

<sup>98</sup> Este Decreto Legislativo, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 24 de junio del 2008, en cuanto al tema que nos ocupa modificó los artículos 122 y 188 de la LPAG, y el artículo 1 de la Ley del Silencio Administrativo.

<sup>99</sup> Este TUO recoge todas las modificaciones de la Ley que regula el proceso contencioso administrativo, entre ellas, la efectuada mediante Decreto Legislativo N 1067, también dictado por el Poder Ejecutivo en el marco de implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos.



### 3.1.2. El silencio administrativo en el Derecho Comparado

#### 3.1.2.1. España

La Ley 30/1992, “Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común” (LRJPAC) utilizó la terminología de “actos presuntos” para referirse al silencio administrativo. Posteriormente, la Ley 4/1999 modificó esta expresión recobrándose el término “silencio administrativo”, tal como se consagraba en la Ley de Procedimiento Administrativo del 17 de julio del 1958.<sup>100</sup>

Así, el silencio administrativo negativo no se entendió como un “acto presunto” pues no había propiamente un acto, sino que era la simple ausencia del acto la que provocaba determinados efectos jurídicos. En cambio, el silencio administrativo positivo sí se consideró como un acto administrativo, el cual, aunque presunto, generaba efectos jurídicos.<sup>101</sup>

Según el artículo 43 de la LRJPAC, el silencio administrativo positivo tiene a todos los efectos la consideración de un acto administrativo finalizador del procedimiento. El silencio administrativo negativo tiene distinto efecto jurídico por cuanto “sólo permite a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente”. Por tanto,

---

<sup>100</sup> Con relación al silencio administrativo, el Defensor del Pueblo de España en el Informe a las Cortes Generales de 1984 señaló que “la Administración Pública en el ámbito local tiende con gran facilidad a no contestar los escritos presentados por los ciudadanos, excusándose en el instrumento jurídico del artículo 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo y forzando a los ciudadanos a acudir al Contencioso-Administrativo”. DEFENSOR DEL PUEBLO. Informe a las Cortes Generales. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, Secretaría General (Dirección de Estudios) Serie Informes. 1984.

<sup>101</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA (2008). “Informe Especial: El régimen jurídico de plazos preclusivos para la impugnación del silencio administrativo”. Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad de Navarra, Navarra, p. 17.

este último presupone una contestación que posibilita su impugnación pero no impide la emisión de una resolución expresa tardía con efectos positivos por parte de la administración, que no se encuentra vinculada a los efectos del silencio negativo.

Ahora bien, conforme a la Ley 29/1998, del 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), ante la desestimación presunta de recursos administrativos o, en su caso, directamente frente a actos que ponen fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la jurisdicción de este orden. Según el artículo 46.1 de la ley en referencia, frente al silencio administrativo, el plazo de impugnación es de seis (6) meses y se computa a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con la normatividad específica, se produzca el silencio.<sup>102</sup>

Bajo este marco legal, transcurrido el plazo indicado, el recurso administrativo o jurisdiccional ha de ser declarado inadmisibile por extemporáneo, adquiriendo el silencio administrativo la calidad de firmeza. Este régimen jurídico ha sido criticado por la doctrina española por generar indefensión en los ciudadanos, al impedirles injustificadamente el acceso a la jurisdicción y la defensa de sus intereses, y por alentar a la Administración a incumplir su deber de resolver expresamente, propiciando su ineficiencia.

Avalando estas críticas, el Tribunal Constitucional español ha desarrollado una doctrina a favor de la inexistencia de plazos para interponer recursos frente al

---

<sup>102</sup> No resulta ocioso señalar que la LJCA de 1956 establecía el plazo de un año para interponer el recurso contencioso-administrativo contra el silencio de la Administración (artículo 58.2).

silencio administrativo, generando que el artículo 46 carezca de operatividad. En efecto, el Supremo Intérprete de la Constitución española ha establecido que:

“El silencio administrativo de carácter negativo es una ficción legal (...) de aquí que si bien en estos casos puede entenderse que el particular para poder optar por utilizar la vía de recurso ha de conocer el valor del silencio y el momento en que se produce la desestimación presunta, no puede (...) calificarse de razonable una interpretación que prima la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver y hubiera efectuado una notificación con todos los requisitos legales.

(...) El incumplimiento por parte de la (...) demandada de su obligación legal de resolver de forma expresa (...), de un lado, y de la obligación de comunicar—precisamente por esa falta de respuesta administrativa—la necesaria instrucción de recursos, de otro lado, ha supuesto que la Administración se beneficie de su propia irregularidad, por lo que (...) no puede calificarse de razonable una interpretación que prime los defectos en la actuación de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de notificar con todos los requisitos legales.”

“Es absolutamente inaceptable que una Administración pública, que debe actuar ‘con sometimiento pleno a la ley y al Derecho’ (art. 103.1 CE), desatienda, primero, el cumplimiento de sus obligaciones para con los ciudadanos y, sin embargo, manifieste luego un extremado celo en la exigencia de éstos, pues ninguna pretendida eficacia administrativa puede justificar el desconocimiento de

uno de los valores superiores de nuestro Ordenamiento jurídico: el valor justicia (art. 1.1 CE).”<sup>103</sup>

En este contexto, la Defensoría del Pueblo de Navarra, concluyó que: “4...el sistema de plazos preclusivos alienta a las Administraciones Públicas a incumplir su deber de resolver expresamente y, por ende, propicia una Administración ineficiente, quebrantando así uno de los mandatos del artículo 103 CE” y que “5...en razón del necesario sometimiento de las Administraciones Públicas a la (...) doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, el régimen legal establecido no puede ser de aplicación práctica...” sugiriendo la modificación de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra,<sup>104</sup> que reproduce el plazo fijado en el artículo 46 de la LJPCA.

En un reciente pronunciamiento (STC 171/2008), el Tribunal Constitucional español, sin plantearse la autocuestión de la inconstitucionalidad del mencionado artículo 46, ha puesto fin a la existencia de plazos para la impugnación del silencio administrativo negativo, dejando en manos del particular la puerta abierta para acudir a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa sin sujeción a plazo. En esta sentencia, caracterizada por su brevedad, se señala que: “El objeto del presente recurso de amparo es determinar si la decisión judicial de inadmitir por extemporáneo el recurso interpuesto por la entidad recurrente frente a un acto

---

<sup>103</sup> STC 14/2006, del 16 de enero. Disponible en sitio web: [http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-2006-0014](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-2006-0014). Visitado el 8 de abril del 2013.

<sup>104</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA. Ob. Cit., pp. 45-50.

administrativo presunto ha lesionado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

La consolidada jurisprudencia de este Tribunal sobre la negativa incidencia que tiene en el derecho a la tutela judicial efectiva la inadmisión por extemporaneidad de recursos contencioso-administrativos interpuestos contra la desestimación por silencio administrativo de solicitudes o reclamaciones de los interesados (por todas, STC 72/2008, de 23 de junio, FJ 3), conduce al otorgamiento del amparo solicitado. En efecto, en el presente caso, sin necesidad de entrar a analizar la cuestión relativa al cómputo del mes de agosto, el mero hecho de que la resolución judicial impugnada haya tomado como presupuesto de su decisión la obligación de reaccionar en vía judicial contra la desestimación presunta por silencio administrativo negativo, so pena de convertir esa inactividad en un consentimiento con el acto presunto, es suficiente para considerar vulnerado el derecho de la entidad recurrente a la tutela judicial efectiva, desde la perspectiva del derecho de acceso a la jurisdicción.”<sup>105</sup>

### 3.1.2.2. Chile

El silencio administrativo se encuentra regulado en la Ley N 19880, la cual establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, Capítulo V “Disposiciones finales”, artículos 64 al 66.<sup>106</sup> Esta ley, siguiendo la Ley española de 1992, sienta como

---

<sup>105</sup> STC 171/2008, del 15 de diciembre. Disponible en sitio web: [http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-2008-017](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-2008-017). Visitado el 8 de abril del 2013.

<sup>106</sup> La mencionada ley se promulgó el 22 de mayo del 2003 y se publicó el 29 del mismo mes y año.

regla general la presunción estimatoria (artículo 64)<sup>107</sup> con mínimas excepciones en su artículo 65.<sup>108</sup> Exige también, al igual que la ley española, la certificación del acto presunto para que se produzcan los efectos del silencio, atribuyéndose a los actos presuntos “los mismos efectos que a aquellos que culminaren con una resolución expresa de la Administración, desde la fecha de la certificación respectiva” (artículo 66).

Dicha petición de certificación es una potestad del interesado (artículos 64 y 65, párrafos tercero y segundo, respectivamente), por lo que si lo estima conveniente podrá esperar y no provocar lo que se traduciría en una terminación del procedimiento sin conocer los motivos de la decisión.

Se diferencia el silencio positivo (artículo 64) del negativo (artículo 65), estableciéndose respecto de éste que desde la fecha en que se ha expedido el certificado “empiezan a correr los plazos para interponer los recursos que procedan”, lo que significa que la expedición de la certificación de actos presuntos estimatorios no determina la iniciación del plazo para interponer recursos por

---

<sup>107</sup> Artículo 64.- Silencio positivo. Transcurrido el plazo legal para resolver acerca de una solicitud que haya originado un procedimiento, sin que la Administración se pronuncie sobre ella, el interesado podrá denunciar el incumplimiento de dicho plazo ante la autoridad que debía resolver el asunto, requiriéndole una decisión acerca de su solicitud. Dicha autoridad deberá otorgar recibo de la denuncia, con expresión de su fecha, y elevar copia de ella a su superior jerárquico dentro del plazo de 24 horas.

Si la autoridad que debía resolver el asunto no se pronuncia en el plazo de cinco días contados desde la recepción de la denuncia, la solicitud del interesado se entenderá aceptada.

En lo casos del inciso precedente, el interesado podrá pedir que se certifique que su solicitud no ha sido resuelta dentro del plazo legal. Dicho certificado será expedido sin más trámite”.

<sup>108</sup> Artículo 65. Silencio Negativo. Se entenderá rechazada una solicitud que no sea resuelta dentro del plazo legal cuando ella afecte el patrimonio fiscal. Lo mismo se aplicará en los casos en que la Administración actúe de oficio, cuando deba pronunciarse sobre impugnaciones o revisiones de actos administrativos o cuando se ejercite por parte de alguna persona el derecho de petición consagrado en el numeral 14 del artículo 19 de la Constitución Política. En los casos del inciso precedente, el interesado podrá pedir que se certifique que su solicitud no ha sido resuelta dentro del plazo legal. El certificado se otorgará, sin más trámite, entendiéndose que desde la fecha en que ha sido expedido empiezan a correr los plazos para interponer los recursos que procedan”.

terceros cuyos intereses resulten lesionados, encontrándose habilitados para interponer los recursos admisibles cuando tomen conocimiento de la producción del acto.

### **3.1.2.3. Argentina**

La Ley 19.549, Ley Nacional de Procedimientos Administrativos,<sup>109</sup> regula en el artículo 10 el silencio en la Administración, estableciendo como regla general que dicho silencio se debe interpretar como negativo y que sólo mediando disposición expresa se le pueda otorgar sentido positivo.

En tal sentido, para que el silencio tenga alcance positivo debe estar determinado por la ley. En caso contrario se entenderá que ha mediado denegación tácita por parte de la Administración ya que respecto de la operatividad de dicho silencio es principio general la denegación de lo pretendido por el peticionante y excepcional y subordinado a la existencia de una norma jurídica que concretamente lo contempla, la admisión de lo solicitado por el administrado.

Ahora bien, tratándose del silencio en vía de petición se requiere, además de la demora del transcurso del plazo para resolver, la denuncia de la mora administrativa y el transcurso de un segundo período de inactividad administrativa (30 días, artículo 10), plazo último que varía en el caso del silencio en vía de reclamo (45 días, artículo 31).

---

<sup>109</sup> Promulgada el 03 de abril de 1972 y publicada en el Boletín Oficial el 27 del mismo mes y año. Se precisa que esta norma ha sido modificada por: Decreto 1.759/72, promulgado el 03.04.72 (B.O. 24.09.91); Decreto 1.883/91, promulgado el 17.09.91 (B.O. 24.09.91); Ley 25.344, promulgada el 19.10.00 (B.O. 21.11.00) y el Decreto 1023/01, promulgado el 13.08.01 (B.O.16.08.01).

Una situación distinta ocurre cuando se articula un recurso administrativo o un recurso jerárquico pues, una vez transcurrido el plazo para resolver, el silencio opera en forma automática, reputándose denegado tácitamente, sin necesidad de “requerir pronto despacho” (Decreto 1759/72 –T.O por Decreto 1883/91– Reglamento de Procedimientos Administrativos, artículos 87<sup>110</sup> y 91).<sup>111</sup>

#### **3.1.2.4. Ecuador**

El artículo 28 de la Ley N 50, Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, en concordancia con el artículo 23 numeral 15 de la Constitución Política de Ecuador de 1998,<sup>112</sup> reconoce como regla general el silencio administrativo positivo, al consagrar que “Todo reclamo, solicitud o pedido a una autoridad pública deberá ser resuelto en un término no mayor a quince días, contados a partir de la fecha de su presentación, salvo que una norma legal expresamente señale otro distinto (...). En todos los casos, vencido el respectivo término se entenderá por el silencio administrativo que la solicitud o pedido ha sido aprobada, o que la reclamación ha sido resuelta a favor del reclamante”.

Así lo avala la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso– Administrativo de la Corte Suprema de Ecuador luego de resaltar que el derecho establecido como

---

<sup>110</sup> Artículo 87.- Si el recurso de reconsideración no fuere resuelto dentro del plazo fijado, el interesado podrá reputarlo denegado tácitamente sin necesidad de requerir pronto despacho.

<sup>111</sup> Artículo 91.- El plazo para resolver el recurso jerárquico será de TREINTA (30) días, a contar desde la recepción de las actuaciones por la autoridad competente, o en su caso de la presentación del alegato—o vencimiento del plazo para hacerlo—si se hubiere recibido prueba. No será necesario pedir pronto despacho para que se produzca la denegatoria por silencio.

<sup>112</sup> Artículo 23.- Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:(...) 15. El derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, pero en ningún caso en nombre del pueblo; y a recibir la atención o las respuestas pertinentes, en el plazo adecuado...”.



consecuencia del silencio administrativo es de carácter autónomo y que la acción que el ciudadano puede plantear ante el órgano jurisdiccional no está destinada al reconocimiento del derecho, sino a disponer su ejecución inmediata, lo que da origen a un proceso de ejecución y no de conocimiento. En efecto, la citada Sala ha precisado que: “El derecho que se establece por el ministerio de la ley como consecuencia de silencio administrativo en el término señalado es un derecho autónomo, que (...), nada tiene que ver con los hechos o circunstancias administrativas anteriores a su origen y al que ni siquiera le afecta la contestación negativa al que se dirigió el pedido, cuando tal declaración es emitida después del término que la ley establece para dar oportuna contestación a un petitorio; por lo cual, la acción que se endereza ante el órgano jurisdiccional no está dirigida a que se declare el derecho, que, como señalamos, se encuentra firme, sino a que dicho órgano disponga su ejecución inmediata; de tal forma que una acción de esta clase no da origen a un proceso de conocimiento, sino a uno de ejecución inmediata.

Desde luego que el legislador ha establecido en el Art. 28. de la Ley de Modernización, el efecto positivo del silencio administrativo, en reemplazo del efecto negativo que consagra la anterior legislación, no de manera arbitraria, pues tal efecto rebasa el propósito negativo, que únicamente tenía por objeto posibilitar la continuación y desenvolvimiento del proceso contencioso-administrativo, ya que, además, y principalmente, mediante el positivo se da un efecto práctico a la garantía o derecho de petición y oportuna respuesta (...) precisamente por ello, el efecto positivo del silencio administrativo, no es una presunción de hecho que

admite prueba en contrario, sino más bien una presunción de derecho que da origen a un accionar procesal autónomo.”<sup>113</sup>

Si bien el silencio administrativo tiene efecto positivo, y como tal se erige como una herramienta para frenar la inoperancia de la administración, su aplicación exige la concurrencia de ciertas condiciones de carácter inexcusable; contrario sensu, se estaría frente a la posibilidad de incurrir en arbitrariedades. Así, en primer término, debe existir una base de derecho para efectuar el pedido y, en segundo lugar, la petición se debe dirigir al órgano competente y finalmente, la vía escogida debe estar prevista por la ley.

En esa perspectiva, en la Jurisprudencia de Casación Ecuatoriana se acepta que la falta de respuesta oportuna a la solicitud de un servidor público para que se atienda su reclamo de vacaciones no gozadas o de remuneraciones no canceladas se entenderá como el reconocimiento de su derecho, considerándose improcedente e ilegal aquella solicitud de un servidor público que busca un nombramiento o un reintegro a un puesto, respecto del cual quedó separado, sea por retiro, separación voluntaria, renuncia, supresión de partida, suspensión, destitución legítima, jubilación o por haber recibido la correspondiente liquidación.<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> Sentencia del 10 de diciembre de 1997 emitida frente a los recursos de casación planteados por los señores Ministro de Energía y Minas y Gerente de la Empresa de Comercialización y Transporte de Petróleos del Ecuador PETROCOMERCIAL respecto de la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Distrital N° 1 de lo contencioso administrativo el 11 de junio de 1996, en el juicio seguido por Andrea Menozzi, representante legal de la Compañía AGIP ECUADOR, contra los recurrentes y contra el Procurador General del Estado.

<sup>114</sup> Sentencia N 364-99. En: PICO MANTILLA, Galo. “*Jurisprudencia Ecuatoriana de Casación Administrativa*”. Disponible en sitio web: <http://www.eumed.net/libros/2007c/326/DERECHOS%20ACEPTADOS%20POR%20EL%20SILENCIO%20ADMINISTRATIVO.htm>. Visitado el 7 de abril del 2013.

Tampoco es factible la aplicación del silencio administrativo positivo ante la falta de respuesta, por parte del Presidente de la República, de aquellas solicitudes de pago de indemnización, por no ser dicha vía la que corresponde para tramitar el pedido, sino la vía judicial ordinaria.

Según sostiene el Tribunal Constitucional ecuatoriano: "...no cabe aplicar el silencio administrativo para actos que no contempla el artículo 28 de la Ley de Modernización, pues bastaría que un buen número de personas pidan sumas de dinero y si el Presidente no avanza a contestar dentro del plazo previsto, tendrían derecho a cobrar, mediante amparo, sin que se haya establecido la procedencia del requerimiento."<sup>115</sup> En caso de que opere el silencio administrativo positivo, el artículo de la ley en referencia obliga al funcionario competente a "entregar a pedido del interesado, bajo pena de destitución, una certificación que indique el vencimiento del término antes mencionado, que servirá como instrumento público para demostrar que el reclamo, solicitud o pedido ha sido resuelto favorablemente por silencio administrativo, a fin de permitir al titular el ejercicio de los derechos que correspondan".

Por otro lado, cuando la autoridad administrativa no acepte un petitorio, suspenda un procedimiento administrativo o no expida una resolución dentro de los términos previstos, "se podrá denunciar el hecho a los jueces con jurisdicción penal como un acto contrario al derecho de petición garantizado por la Constitución, conforme al artículo 212 de Código Penal, sin perjuicio de ejercer las demás acciones", existiendo la obligación de la máxima autoridad

---

<sup>115</sup> Resolución 128-2000-TP, del 24 de julio del 2000, caso 1119 de amparo constitucional. Disponible en sitio web: [http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/gacetas/Gaceta\\_22.pdf](http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/gacetas/Gaceta_22.pdf) Visitado el 8 de abril del 2013.

administrativa, en caso de que conozca de la suspensión del procedimiento o la negativa de resolverlo por parte de un funcionario inferior, de “comunicar al Ministerio Fiscal respectivo del distrito para que éste excite el correspondiente enjuiciamiento”.

Finalmente, cabe señalar que, de acuerdo con la Constitución, la ley y el Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva (arts. 86 al 96), la administración no puede revocar o dejar sin efecto arbitrariamente el acto que ha creado derechos de los administrados, sino que debe recurrir al juicio de lesividad, equivalente al de nulidad, ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso-Administrativo, encontrándose el afectado facultado para interponer una acción de amparo por atentado contra el derecho de petición o una acción contenciosa por revocatoria de la resolución tácita.

### **3.1.2.5. Colombia**

El artículo 23 de la Constitución Colombiana consagra el derecho de petición, otorgando a las personas la posibilidad de impulsar la actividad del Estado y a obtener pronta respuesta.<sup>116</sup> Sin embargo, ante la falta de respuesta por parte de las autoridades administrativas dentro del término establecido, se configura el silencio administrativo con el fin de asegurar no sólo el derecho constitucional de petición, sino también el acceso a la administración de justicia (artículo 229 de la Constitución).

---

<sup>116</sup> Artículo 23.- Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

El silencio administrativo, en sus vertientes negativa y positiva, se encuentra regulado en el Código Contencioso- Administrativo promulgado mediante Decreto 01 de 1984<sup>117</sup> y modificado por el Decreto 2304 de 1989.<sup>118</sup> El primero surge cuando transcurridos tres meses contados a partir de la presentación de una petición o dos meses contados a partir de la interposición del recurso de apelación o reposición no se notifica decisión alguna (artículos 40 y 60, primer párrafo)<sup>119</sup>. El segundo se produce solamente cuando la ley lo prevé (artículo 41). Así, la regla general es entender como respuesta negativa lo pedido o solicitado y, solo en los casos previstos en la ley, es posible entender que la administración ha adoptado una decisión de carácter positivo.

En el silencio negativo, pese al tiempo transcurrido y existiendo la posibilidad para el administrado de acogerse al silencio administrativo, la autoridad no está impedida de resolver la petición o el recurso mientras no se haya hecho uso de los recursos en la vía gubernativa o se haya acudido ante la jurisdicción contencioso-administrativa (artículos 40 y 60, segundo y tercer párrafo). Por otra parte, el administrado puede acudir en cualquier momento a la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 136 inciso 3), asistiéndole la carga de la prueba al accionante, quien deberá probar el silencio con la copia de la petición inicial o del recurso debidamente radicado por la administración, según sea el caso (artículo 139).

---

<sup>117</sup> Publicado en el Diario Oficial N 36.43 del 10 de enero de 1984.

<sup>118</sup> Publicado en el Diario Oficial N 39.013 del 7 de octubre de 1989.

<sup>119</sup> El plazo previsto en el artículo 60, se interrumpe “mientras dure la práctica de pruebas” (segundo párrafo).

Respecto al silencio positivo, el interesado debe cumplir el procedimiento para invocarlo, esto es, debe protocolizar la constancia o copia del escrito mediante el cual formuló su petición, junto con su declaración jurada de no haberle sido notificada una decisión dentro del término previsto (42 primer párrafo). La escritura y sus copias producirá todos los efectos legales de la decisión favorable, siendo deber de todas las personas y autoridades reconocerla como tal (artículo 42 segundo párrafo). Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo se entenderá que ellos carecen de valor económico (parte in fine del artículo 42).

De acuerdo con lo expuesto, la consagración del silencio administrativo por no responder la administración oportunamente las peticiones es un privilegio del administrado frente a la entidad estatal para protegerlo de la indefinición en el tiempo de una respuesta a la que tiene derecho obtener en forma oportuna y, de esta manera, estar habilitado para acudir directamente a la jurisdicción como resultado de la aplicación de la regla general del silencio administrativo, con efecto negativo, o materializar el derecho que le asiste, si es en sentido positivo.

En esa perspectiva, la Corte Constitucional colombiana, al examinar la constitucionalidad del silencio administrativo, contemplado en los artículos 40 y 41 del Código Contencioso-Administrativo, señaló que: "...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 positivo 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.

Lo que consagran las normas acusadas es, entonces, el “efecto” que produce la falta de una respuesta por parte de la Administración, negativo para el peticionario por regla general, al tenor del artículo 40, o positivo, según el 41, para los casos expresamente previstos en disposiciones legales, y de ninguna manera la tolerancia legislativa frente a las omisiones que implican desconocimiento del derecho fundamental de petición, ni la autorización a la administración para abstenerse de responder oportunamente y, menos todavía, la exoneración de su responsabilidad por el incumplimiento del deber que se le impone, ni el cercenamiento del derecho que a toda persona otorga el artículo 86 de la Constitución para defender la esencia del derecho fundamental mediante la acción de tutela.

Estas disposiciones, lejos de perjudicar al peticionario, buscan hacer efectivo su derecho a obtener pronta contestación respecto de sus solicitudes, procurando que, mediante una definición hecha por la propia ley—la falta de la respuesta

administrativa-, sepa con certeza si sus pretensiones han sido concedidas o negadas, para que pueda obrar de conformidad en defensa de los intereses particulares o generales que lo animan.

En ese orden de ideas, el silencio administrativo busca preservar los derechos o intereses de quienes se dirigen a la administración a través de peticiones, reclamaciones o recursos, y encuentra fundamento constitucional en principios como el de la seguridad jurídica, celeridad y eficacia, al no tener que esperar de manera indefinida la decisión de la entidad pública.

### **3.1.2.6. México**

El artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho de petición,<sup>120</sup> obligando a los órganos estatales a proporcionar una contestación. Sin embargo, no estableció que las autoridades dejen de dar contestación a las solicitudes presentadas o las impugnaciones formuladas.

Así, frente a esta omisión por parte de la administración, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo<sup>121</sup> estableció como regla general que en los procedimientos en donde no se haya resuelto la petición de los particulares en un período de tres meses, o un plazo distinto, según otra norma de carácter general, se deberá entender como desestimada la petición formulada (silencio

---

<sup>120</sup> Artículo 8.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ser ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

<sup>121</sup> Publicada en el diario oficial de la Federación el 04 de agosto de 1994. Se precisa que la última reforma se publicó el 30 de mayo del 2000.



administrativo negativo), siendo de carácter excepcional la figura del silencio administrativo positivo (artículos 16 X<sup>122</sup> y 17<sup>123</sup>).

En esa misma perspectiva, el Código Fiscal de la Federación contempló la figura de la resolución negativa ficta y la presunta confirmación del acto impugnado en resguardo de la seguridad jurídica del peticionario, consultante o recurrente.

Al respecto, el citado Código establece: “37.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien esperar a que ésta se dicte.

(...) 131.- La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significa que se ha confirmado el acto impugnado”.

Agotado el tiempo en que se configuran los supuestos de negativa ficta y la presunta confirmación del acto impugnado, y si el particular opta por presentar

---

<sup>122</sup> Artículo 16.- La administración pública federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones: (...) X. Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a tercero, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por ley.

<sup>123</sup> Artículo 17.- Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución debe entenderse en sentido positivo. En caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo.

demanda contra dichas decisiones presuntas, deberá sujetar su actuación a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.<sup>124</sup> Según esta ley, el particular que impugne una resolución negativa ficta deberá adjuntar a su demanda una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad (artículo 15. IV).

Asimismo se contempla la obligación de la autoridad de expresar las consideraciones de hecho y de derecho que dan sustento a la resolución de negativa ficta o de presunta confirmación de acto impugnado que se lleva a juicio (artículo 22), y a su vez el derecho de la parte accionante a ampliar su demanda, manifestando lo que a sus intereses convenga en relación a lo que le sea planteado, dentro de los 20 días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación (artículo 17.I).

### **3.1.2.7. Recomendación 90/246/CEE**

Esta recomendación, del 28 de mayo de 1990, es relativa a la aplicación de una política de simplificación administrativa en los Estados miembros de la Comunidad Europea (Diario oficial de las Comunidades Europeas, número L 141/56, de 2.6.90).<sup>125</sup> La Recomendación propone favorecer una racionalización del trabajo en la administración pública que permita una gestión rápida evitando molestias innecesarias al administrado. Todo ello debe estar en concordancia con un conjunto de medidas que se vienen adoptando en la Unión Europea,

---

<sup>124</sup> Publicada en el diario oficial de la Federación el 01 de diciembre del 2005. Se precisa que la última reforma de esta ley ha sido publicada el 23 de enero del 2009.

<sup>125</sup> Disponible en sitio web: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31990H0246:ES:NOT>. Visitado el 8 de abril del 2013.

“encaminadas a garantizar condiciones favorables para las empresas y, sobre todo, a simplificar la legislación y a disminuir las cargas administrativas que encuentran, en particular las pequeñas y medianas empresas”.

En ese contexto, acerca de la técnica del silencio administrativo se recomienda a los Estados miembros: “4) Prestar una atención particular a los siguientes puntos: (...) d) Sustitución de la necesidad de una resolución formal por procedimientos de aprobación basados en el silencio administrativo con arreglo al cual se considera que la falta de respuesta de la Administración, transcurrido un determinado plazo, implica la aprobación de la solicitud”. Lo que esta recomendación sugiere resulta del todo sensato y prudente en tanto se deberán analizar los procedimientos caso por caso y, a la vista de lo que ese análisis ponga de manifiesto, se recurra a la técnica del silencio positivo.

## **3.2. Resultados empíricos de la muestra de estudio**

### **3.2.1. Descripción de la unidad de análisis**

La unidad de análisis en la presente investigación estuvo conformada por cuatro entidades de la Administración Pública de la ciudad de Huaraz como son: Gobierno Regional, Municipalidad Provincial de Huaraz, Dirección Regional de Educación y la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones, donde fueron encuestados 25 usuarios por cada entidad haciendo un total de 100 encuestados. Las personas encuestadas son aquellas que han solicitado vía derecho de petición y acceso a la información pública, y que no han sido atendidos oportunamente. La encuesta fue elaborada en base a preguntas cerradas sobre las

variables de estudio de la presente investigación a fin de conocer su apreciación, grado de conocimiento y problemas.

### 3.2.2. Resultados de la encuesta aplicada

#### 1. ¿Conoce usted que el derecho de petición es un derecho consagrado en la Constitución Política del Estado?

Cuadro N 01

RESPUESTAS	f	%
Si	30	30%
No	70	70%
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100%</b>

Fuente: Encuesta

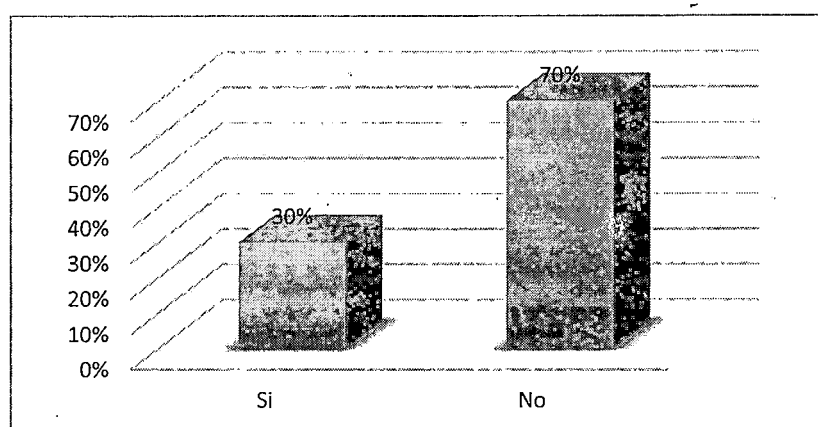


Gráfico N° 01

#### INTERPRETACIÓN:

A la pregunta ¿Conoce usted que el derecho de petición es un derecho consagrado en la Constitución Política del Estado?, el 70% de los encuestados respondieron no conocer, sólo el 30% afirman conocer que el derecho de petición es un

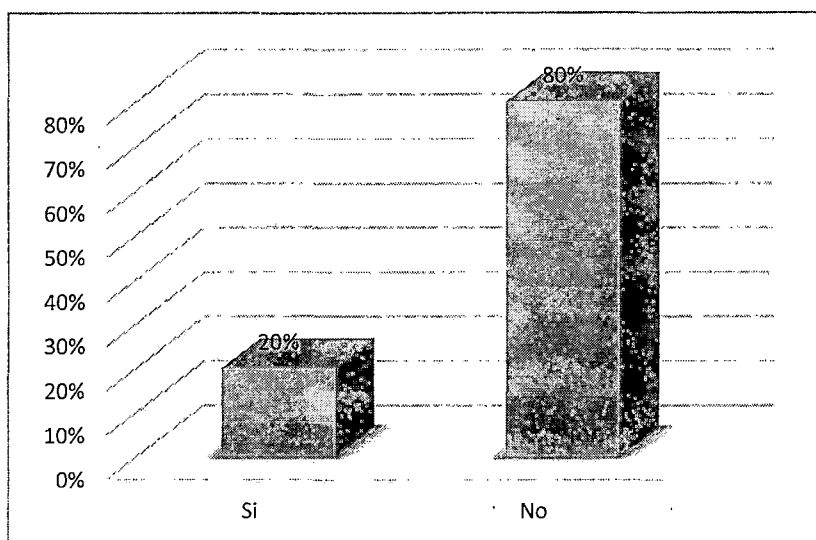
derecho consagrado en la Constitución Política del Estado, según se muestra en el Cuadro y Gráfico N° 01.

2.- ¿Conoce usted la regulación del derecho de petición en nuestro ordenamiento jurídico?

**Cuadro N 02**

<b>RESPUESTAS</b>	<b>f</b>	<b>%</b>
Si	20	20%
No	80	80%
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100%</b>

Fuente: Encuesta



**Gráfico N° 02**

**INTERPRETACIÓN:**

En el Cuadro y Gráfico N° 02 precedentemente presentado con respecto al conocimiento de la regulación del derecho de petición en nuestro ordenamiento

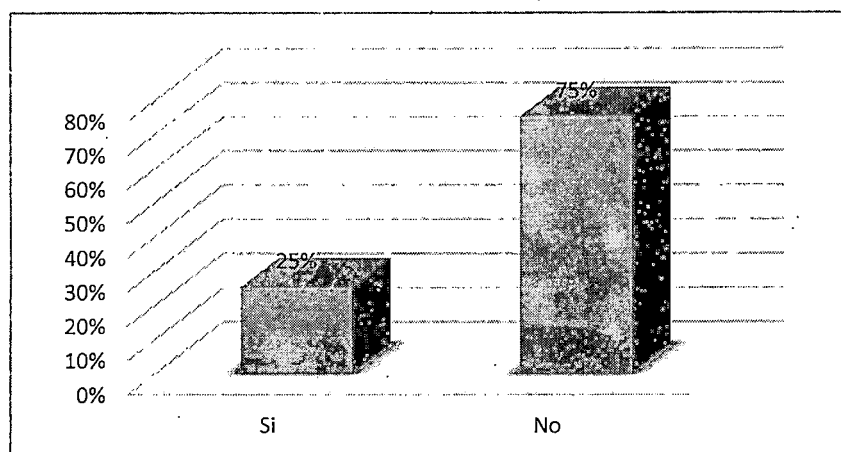
jurídico, el 80% de los ciudadanos encuestados manifiestan no conocer y el otro 20% contestó afirmativamente.

3.- ¿Conoce usted la forma y el procedimiento de ejercer su derecho de petición?

**Cuadro N 03**

<b>RESPUESTAS</b>	<b>f</b>	<b>%</b>
Si	25	25%
No	75	75%
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Encuesta



**Gráfico N° 03**

**INTERPRETACIÓN:**

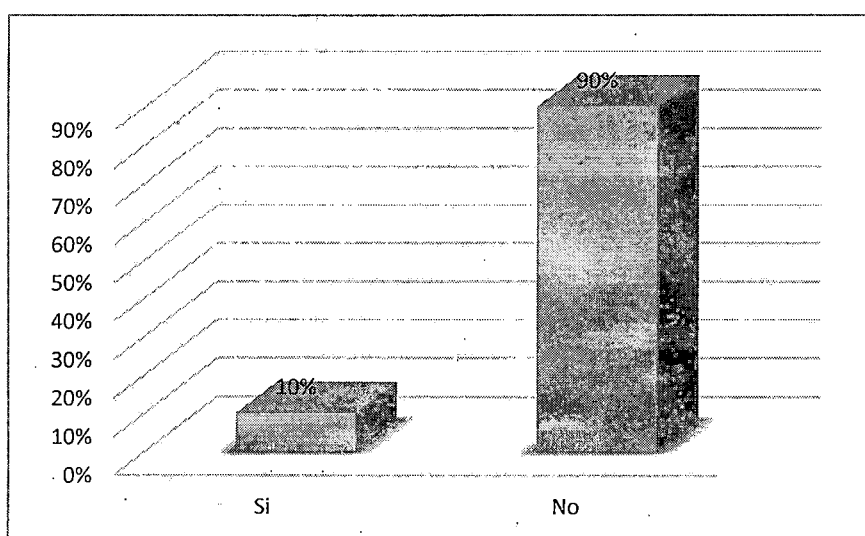
Según el Cuadro y Gráfico N° 03, frente a la pregunta planteada, muestra que 75% manifiestan no conocer la forma y el procedimiento de ejercer su derecho de petición, y el 25% señalan desconocer.

4.-¿Considera usted que la entidad donde ha solicitado información o a realizado una petición le ha respondido con celeridad y dentro del plazo?

**Cuadro N 04**

RESPUESTAS	f	%
Si	10	10%
No	90	90%
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Encuesta



**Gráfico N° 04**

**INTERPRETACIÓN:**

A la pregunta ¿Considera usted que la entidad donde ha solicitado información o a realizado una petición le ha respondido con celeridad y dentro del plazo? En el Cuadro y Gráfico N° 04, se observa que el 90% de los ciudadanos respondieron que no, sólo el 10% afirman que se les respondió con celeridad y dentro del plazo.

5.- ¿La entidad donde ha solicitado información o hecho un pedido cuenta con la oficina o persona responsable para que pueda emitir dicha respuesta?

Cuadro N 05

RESPUESTAS	f	%
Si	30	30%
No	70	70%
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Encuesta

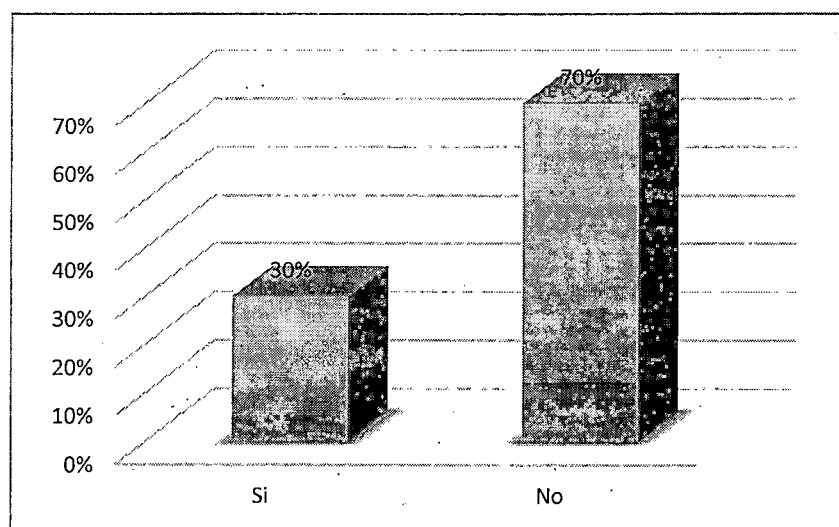


Gráfico N° 05

**INTERPRETACIÓN:**

El 70% de la muestra señala que la entidad donde han solicitado información o hecho un pedido no cuenta con la oficina o persona responsable para que pueda emitir dicha respuesta, mientras que el 30% afirman que si cuenta con la oficina o persona responsable para que pueda emitir dicha respuesta, tal como se observa en el Cuadro y Gráfico N° 05.



6.- ¿La entidad donde ha solicitado información o hecho un pedido presenta barreras burocráticas para que lo atienda?

Cuadro N 06

RESPUESTAS	f	%
Si	20	20%
No	80	80%
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Encuesta

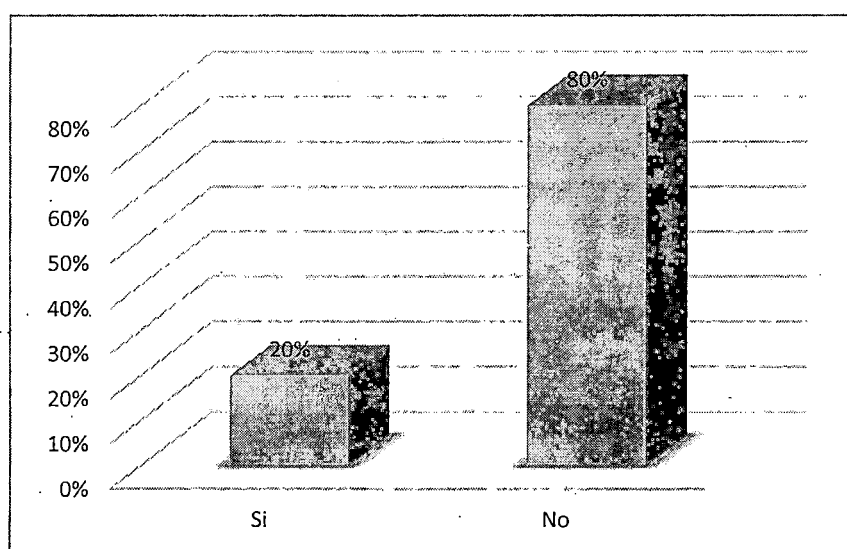


Gráfico N° 06

**INTERPRETACIÓN:**

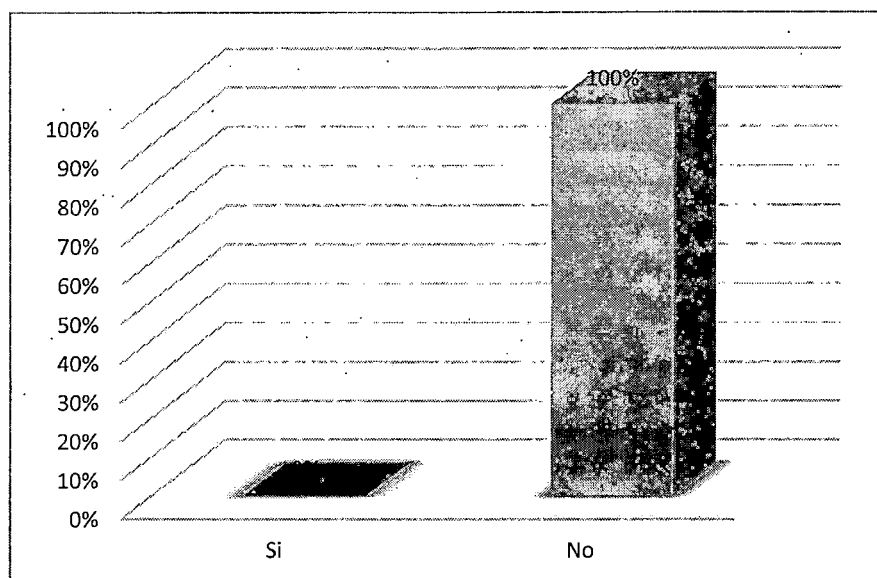
En el Cuadro y la Gráfico N° 06, se tiene que el 80% señala que la entidad donde ha solicitado información o hecho un pedido no presenta barreras burocráticas para que lo atienda y para el 20% si presentan barreras burocráticas para que los atiendan.

7. ¿La entidad donde ha solicitado información o hecho un pedido cuenta con flujograma que le oriente como presentar su queja por la falta de atención de su pedido o por la demora excesiva?

**Cuadro N 07**

RESPUESTAS	f	%
Si	0	0%
No	100	100%
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Encuesta



**Gráfico N° 07**

**INTERPRETACIÓN:**

El Cuadro y Gráfico N° 07 muestra que el 100% de los encuestados manifiestan que la entidad donde han solicitado información o hecho un pedido no cuenta con flujograma que le oriente como presentar su queja por la falta de atención de su pedido o por la demora excesiva.

8.- ¿Ante la negativa de la entidad de dar respuesta a su pedido ha solicitado la aplicación del silencio administrativo positivo?

Cuadro N 08

RESPUESTAS	f	%
Si	40	40%
No	60	60%
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Encuesta

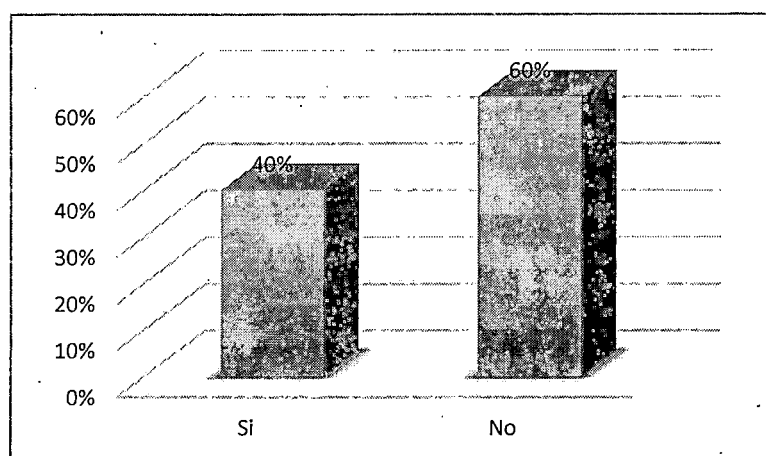


Gráfico N° 08

**INTERPRETACIÓN:**

El 60% de los encuestados sostienen que ante la negativa de la entidad de dar respuesta a su pedido no han solicitado la aplicación del silencio administrativo positivo, sólo el 40% señalan que si solicitaron, según se muestra en el Cuadro y Gráfico N° 08.

9.- ¿Conoce lo supuestos establecidos en la Ley 27444 (Ley de procedimiento administrativo general) para la solicitar la aplicación del silencio administrativo positivo?

Cuadro N 09

RESPUESTAS	f	%
Si	30	30%
No	70	70%
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Encuesta

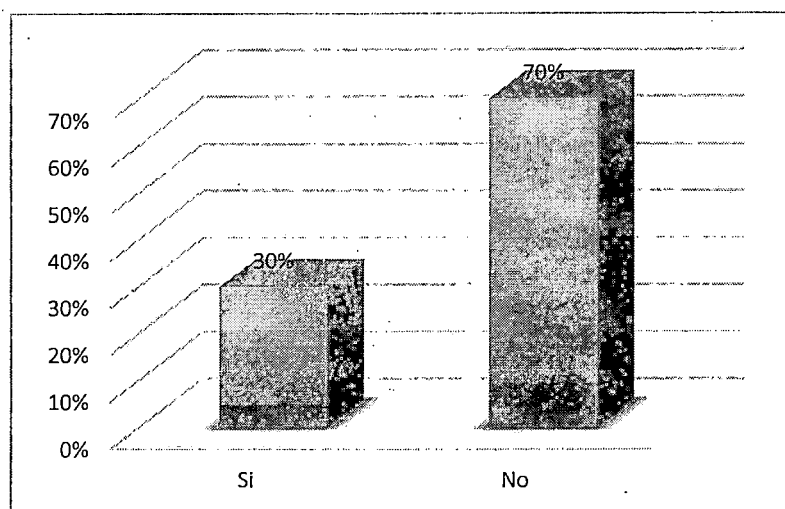


Gráfico N° 09

**INTERPRETACIÓN:**

A la pregunta, ¿Conoce lo supuestos establecidos en la Ley 27444 (Ley de procedimiento administrativo general) para la solicitar la aplicación del silencio administrativo positivo?, el 70% de los encuestados señalan desconocer dicha Ley, solo el 30% afirman conocer, tal como se muestra en el Cuadro y Grafico N° 09.

10.- ¿Considera usted que el silencio administrativo es una institución que beneficia a los ciudadanos?

Cuadro N 10

RESPUESTAS	f	%
Si	20	20%
No	80	80%
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Encuesta

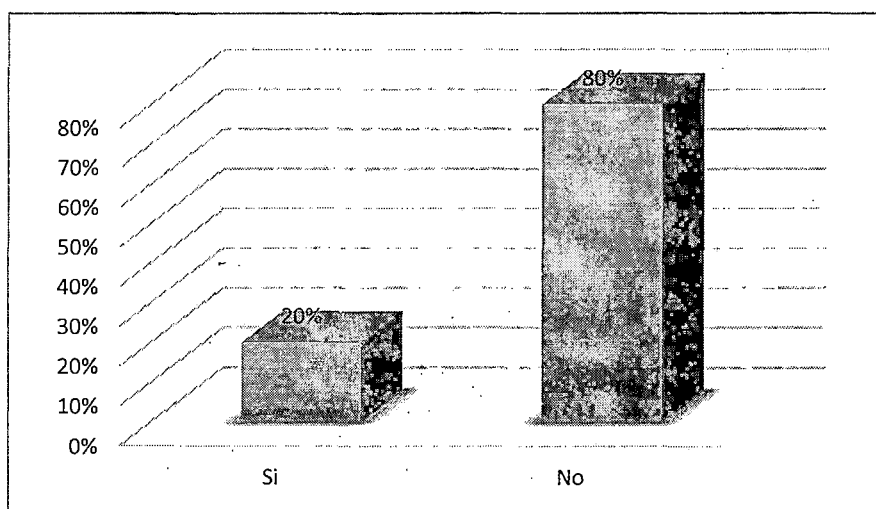


Gráfico N° 10

**INTERPRETACIÓN:**

El Cuadro y Gráfico N° 10 muestra que 80% de los encuestados consideran que el silencio administrativo es una institución que no beneficia a los ciudadanos y el 20% sostiene lo contrario.

## CAPITULO IV

### DISCUSIÓN Y VALIDACIÓN DE LA HIPÓTESIS

#### 4.1. Discusión sobre el silencio administrativo

##### 4.1.1. El Proceso de Reforma del Estado

El proceso de Reforma del Estado constituye cambios que un Gobierno propone según las políticas que estas instituyan, en ese sentido la reforma del Estado es un tema de fondo tanto en los países industrializados como en las naciones en desarrollo diferenciándose en la forma como cada uno plantea dicha reforma: “...tanto en los países del mundo industrializado como en las naciones en desarrollo, las acciones y omisiones del Estado responden a los intereses que representa el gobierno en ejercicio.

Sin embargo, la gran diferencia entre ambos grupos de países reside en la capacidad estatal para formular y ejecutar políticas”<sup>126</sup>

En este sentido, entendemos que la reforma del Estado es fundamental en la medida que aborden cambios sustantivos, que favorezcan a los ciudadanos que son parte del Estado, de ello se desprende que debe darse un tratamiento adecuado al aparato estatal, pues como se señala: “En América Latina, particularmente en el Perú, existe una gran debilidad del aparato público”<sup>127</sup> y para superar ello el Banco Mundial sostiene: “que la historia demuestra que se debe adoptar una doble

---

<sup>126</sup> GUERRA GARCÍA, Gustavo. “*La Reforma del Estado en el Perú: Pautas para reestructurar el poder ejecutivo*”. Disponible en sitio web: <http://www.agendaperu.org.pe/pdfs/pub-08.pdf>. Visitado el 30 de junio de 2013.

<sup>127</sup> *Ibidem*.

estrategia: primero acomodar el papel del Estado a su capacidad para, posteriormente, elevar dicha capacidad revitalizando las instituciones públicas”<sup>128</sup>

Debemos tener en cuenta que llevar adelante un proceso de reforma del estado no es sencillo, y que la falta de delimitación de los temas a querer reformarse puede dificultar y crear un problema más al propio Estado, desde ya: “el Perú constituye un caso extremo desde diferentes puntos de vista: extrema pobreza, extrema debilidad del Estado, extrema insuficiencia en el desarrollo de los mercados y extremos desencuentros históricos entre las organizaciones significativas de la sociedad”<sup>129</sup>.

El Estado debe responder a las necesidades de los ciudadanos y no lo va hacer en la medida que no se atiende a sí mismo; es decir se forje una reforma de la propia administración, de tal forma que se revitalice las instituciones públicas, a fin de que se exteriorice una adecuada atención. Lo que se pretende es que el Estado debe estar al servicio de la ciudadanía y no al contrario.

#### **4.1.2. Actual Contexto del Silencio Administrativo.**

En el año 2007 el Jefe de Estado Alan García Pérez, dio inicio a un proceso de Reforma de Estado para lo cual se promulgo una serie de normas que debieran permitir tal reforma, la explicación a ello lo dio en un pronunciamiento oficial en la que se dirigió a los funcionarios más importantes de la administración en ella refirió que : “*la Reforma del Estado es un proceso por el cual se convierte la*

---

<sup>128</sup> Citado por GUERRA GARCÍA, Gustavo (1997). “*Banco Mundial. El Estado en un mundo en transformación: Informe sobre el desarrollo mundial 1997*”, Banco Mundial, Washington DC, p. 32.

<sup>129</sup> *Ibídem.*

*administración en un aparato eficiente, austero, descentralizado e incluyente, honesto y ágil...*<sup>130</sup>, para dar inicio a dicha reforma señala que: “...*para entender el Estado en su funcionamiento, lo mejor es utilizar el símil de un organismo vivo...*”<sup>131</sup>, es así como hace una comparación entre el organismo vivo y el aparato estatal por lo que considera tres aspectos a reformar:

- Reforma y simplificación de los tramites (La epidermis y el lenguaje del Estado)
- Reforma del funcionamiento del estado (Fisiología de los sistemas respiratorios, digestivos, etc.)
- Reforma de la estructura (La estructura ósea y muscular del Estado)

En este contexto de reforma crítico la forma de funcionamiento del Estado expresando: “*Tenemos 60 mil millones de soles como presupuesto, para que el Estado actúe, pero de esos 60 mil millones de presupuesto, por lo menos 35 mil millones se gastan en sueldos, pensiones, bienes y servicios; es decir, más del 50%. ¿Cuándo se ha visto una institución o un Programa Social que deba brindar servicios y que utilice más de la mitad de todo su presupuesto en su propio funcionamiento, en su propio costo?...*”<sup>132</sup>

A pesar de ello el estado no estaba brindando un buen servicio a la ciudadanía, generando únicamente retardo, trabas en los tramites; por ello mediante la Ley N 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, se da inicio al

---

<sup>130</sup> GARCÍA PÉREZ. Alan (2010). “*Reforma del Estado*”. Disponible en sitio web: [http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/sgp/2007/REFORMA\\_DEL\\_ESTADO](http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/sgp/2007/REFORMA_DEL_ESTADO). Visitado el 18 de junio de 2013.

<sup>131</sup> *Ibidem*.

<sup>132</sup> *Ibidem*.



proceso de Reforma y Modernización del Estado, centrándonos en el primer punto referido a la simplificación de trámites, en el que se incluye la implementación del silencio administrativo que: “...frente a la inacción o falta de respuesta del aparato estatal, garantizara al ciudadano la consecución del procedimiento administrativo y, como consecuencia de ello, la satisfacción en el ejercicio de su derecho”<sup>133</sup>.

El gobierno actual da inicio a un proceso de reforma pretendiendo convertir a la administración en el caso que nos atañe en un aparato ágil. En este sentido, el Estado reconoce que su administración es inactiva consecuentemente el ciudadano no es atendido adecuadamente y pretendiendo solucionar los vacíos existentes en la administración que afecta al ciudadano promulga la Ley del Silencio Administrativo a fin de protegerlo lo cual es positivo; sin embargo los vacíos existentes se cubrieron para el ciudadano pero el problema subsiste en la administración, concluyendo que existe la imperiosa necesidad de una reforma interna.

La administración cumple un rol fundamental en la sociedad por lo que el Estado debe atenderse a sí mismo: “*El Estado, a través de sus aparatos administrativos, se ha convertido en un agente decisivo para el progreso y bienestar de las sociedades nacionales a través de la provisión a los ciudadanos de bienes y servicios que sólo el Estado se encuentra en condiciones de garantizar en términos de equidad para el conjunto de la sociedad*”<sup>134</sup>.

---

<sup>133</sup> PAREDES CASTAÑEDA, Enzo Paolo (2009). “*Aplicación del Silencio Administrativo: Retos y tareas pendientes*”. En: Defensoría del Pueblo, N 145, Setiembre, Lima.

<sup>134</sup> SAINZ MORENO Fernando. “*La Reforma Administrativa en España*”. En: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047822.pd.30>. Visitado el 20 de junio de 2013.

Si bien es cierto, el Silencio Administrativo constituye un mecanismo de defensa del administrado a fin de que no lo dejen esperando a obtener una respuesta pero debemos advertir que para salir de la encrucijada el Estado emitió dicha norma de manera especial pudiendo advertir que la mayor parte de supuesto pasan hacer excepciones desvirtuándose la atención que merecen los petitorios de los ciudadano ello lo veremos en el análisis a la norma. Por ello, insistimos en lo que ya se ha venido esbozando una reforma que implique a la propia administración: *“puede hablarse de una serie de circunstancias que se hallan en el centro de la necesidad de transformar nuestras organizaciones públicas a través de la búsqueda e implantación de nuevos modelos de organización y gestión, en un proceso continuo de reforma administrativa”*.

#### **4.1.3. La inactividad de la administración pública**

Antes de iniciar a explicar el silencio administrativo es necesario desarrollar el problema que da origen a la creación de una técnica legal que permita que el administrado pueda utilizarlo, a fin de que de por atendida sus peticiones, por lo que la inactividad se convierte en una barrera, pues “cuantas veces nos ha pasado que ante un procedimiento administrativo que hemos iniciado no hemos obtenido un pronunciamiento expreso de la Administración Pública, dejándonos con la duda de qué hacer ante esa situación”<sup>135</sup>.

Ello se concatena en “la conducta de omisión de los funcionarios y entidades que forman parte de la Administración Pública, ante la que muchas veces el ciudadano

---

<sup>135</sup> ROMERO CASTELLANO, Cesar Augusto (2010). “Silencio Administrativo”. Disponible en sitio web: <http://blog.pucp.edu.pe/item/66894/silencio-administrativo.30>. Visitado el 20 de junio de 2013.

se encuentra inerte, es uno de los principales vicios que la caracterizan”<sup>136</sup>. Es importante tomar en cuenta la clasificación más aceptada<sup>137</sup>, el cual coadyuvara a entender donde se enmarca el desarrollo del silencio administrativo:

#### **4.1.3.1. Inactividad material.**

Hay obligaciones que tiene cumplir la administración no necesariamente se rigen en un procedimiento administrativo; es decir “*consiste en no hacer al margen de un procedimiento*”<sup>138</sup>. La administración no solo se ciñe a los procedimientos administrativos sino a las acciones materiales que debe realizar en cumplimiento de sus funciones, “*en muchas ocasiones, lo que se espera de la Administración no es la emisión de un acto jurídico administrativo formado mediante un procedimiento, sino la realización de una determinada actividad material. La vigilancia en la vía pública, el suministro de servicios médico-asistenciales, la asistencia al menor en situación de abandono*”<sup>139</sup>.

Lo antes señalado son algunos de los ejemplos sobre la función material que debe atender la administración y que merecen atención inmediata, no comportando aplicación del silencio administrativo.

#### **4.1.3.2. Inactividad Formal**

Es esta, la clasificación que hace el distinguo y a la vez se identifica con el silencio administrativo; pues, “*se refiere a la pasividad de la administración dentro de un procedimiento. Es la simple ausencia de respuesta a una petición o recurso de los*

---

<sup>136</sup> BARTRA CAVERO José. Ob. Cit., p. 35

<sup>137</sup> *Ibíd.*, p. 37.

<sup>138</sup> *Ibíd.*

<sup>139</sup> *Ibíd.*

*particulares. En otras palabras, se traduce en el incumplimiento de resolver expresamente las cuestiones planteadas por los particulares*<sup>140</sup>, es decir se da la omisión de parte de la administración de tener que pronunciarse dentro del procedimiento administrativo.

Así mismo, Bartra Cavero explica que se pueden dar tres momentos del procedimiento en el cual ocurre el silencio por la inactividad, siendo las siguientes:

- a. Inactividad de primer grado, “que se verifica cuando la administración omite dictar la decisión correspondiente al procedimiento administrativo constitutivo o de primera instancia.<sup>141</sup>”
- b. Inactividad de segundo grado, “la cual se perfecciona cuando el interesado ha interpuesto un recurso administrativo contra una decisión que lo desfavorece y la Administración se abstiene de resolver expresamente dicho recurso”<sup>142</sup>.
- c. La inactividad de tercer grado o en fase ejecutiva, “la cual tiene lugar cuando, existiendo un acto administrativo que impone una determinada obligación de dar, hacer o no hacer, la Administración no cumple su deber de ejecutarlo”<sup>143</sup>.

#### **4.1.4. Obligaciones derivadas de la normatividad sobre silencio administrativo.**

---

<sup>140</sup> *Ibidem.* p. 36

<sup>141</sup> *Ibid.*

<sup>142</sup> *Ibidem.* p. 37

<sup>143</sup> *Ibid.*

La administración pública tiene como esencia facilitar el acceso y satisfacción de un derecho ciudadano y, por lo tanto, tiene la obligación de resolver los pedidos que se formulen ante ella. Por esta razón, la Ley—además de establecer la obligación de responder y resolver—ha previsto mecanismos legales adicionales que garantizan el cumplimiento de dicha obligación.

En esa medida, el legislador ha incorporado en el sistema normativo peruano la figura del silencio administrativo, para lo cual se ha expedido la Ley N 29060, así como los Decretos Supremos N 079-2007-PCM y N 096-2007-PCM, la Ley N 29091<sup>144</sup> y su Reglamento, así como la Resolución Ministerial N 048-2008-PCM, que aprueba la Directiva N 001-2008-PCM, “Lineamientos para la implementación y funcionamiento de la Central de Riesgo”. En todo ese conjunto normativo se encuentran establecidas las obligaciones que han de ser cumplidas por la administración pública, sea ésta de alcance nacional, regional o local, conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley N 27444.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 26 de septiembre del 2007.

<sup>145</sup> Artículo I.- Ámbito de aplicación de la ley

La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública. Para los fines de la presente Ley, se entenderá por “entidad” o “entidades” de la Administración Pública:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados;
2. El Poder Legislativo;
3. El Poder Judicial;
4. Los Gobiernos Regionales;
5. Los Gobiernos Locales;
6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
7. Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y
8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

Asimismo, del referido marco normativo concordado con la LPAG, así como de las normas de organización y funciones de la PCM y las normas sobre el sistema nacional de control, se infiere que los órganos responsables de supervisar en forma directa el cumplimiento de la normativa sobre silencio administrativo son la Secretaría de Gestión Pública de la PCM y la Contraloría General de la República, y que la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI tiene competencia para inaplicar barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad que desconozcan la aplicación del silencio administrativo en un procedimiento.<sup>146</sup>

En este contexto es importante detallar las obligaciones contenidas en la normatividad sobre silencio administrativo, así como precisar las entidades y los funcionarios responsables del cumplimiento de cada una de ellas y, a partir de ello, analizar la labor efectuada por las referidas entidades.

## **4.2. Discusión sobre el derecho de petición**

### **4.2.1. El derecho de petición en la doctrina**

En la doctrina extranjera apreciamos que ATAHUALPA PÉREZ manifiesta que el derecho de petición es *“una solicitud verbal o escrita que se presenta ante un órgano o individuo con el fin de requerir su intervención en un asunto concreto.*

*Ésta hace referencia esencialmente a las súplicas que dirigían los ciudadanos del*

---

<sup>146</sup> A este respecto, cabe anotar que según el estudio del Banco Mundial denominado “haciendo negocios 2006”, nuestro país se encuentra ubicado entre los países que más barreras y trabas burocráticas colocan a sus ciudadanos y empresas, precisándose que el tiempo para iniciar un negocio se estima en 102 días, mientras que el promedio en América Latina es de 73 días, destacando países como Argentina, Chile, Colombia, Guatemala, Nicaragua o México, los cuales se ubican por debajo del promedio señalado. *Vid:* [http://www.doingbusiness.org/documents/DoingBusiness2006\\_fullreport.pdf](http://www.doingbusiness.org/documents/DoingBusiness2006_fullreport.pdf). Visitado el 6 de abril del 2013.

*pueblo de Inglaterra a su rey con el ánimo de obtener una respuesta de éste, y que por cierto, va a permitir su evolución hasta ser un derecho*<sup>147</sup>.

Debemos precisar que el derecho de Petición no necesariamente asegura que se otorgue una respuesta por parte de la Administración Pública favorable o que inclusive ésta responda en los tiempos reglamentarios. De allí que resulta razonable la opinión de SAGUÉS cuando precisa que *"Tal derecho de respuesta – independientemente del contenido de ella–, en un término razonable, resulta obligado en un régimen republicano, donde las autoridades son responsables ante la comunidad, y ésta es fuente del poder de aquellos"*<sup>148</sup>

Al consultar la doctrina nacional apreciamos que el constitucionalista BERNALES BALLESTEROS precisa que el Derecho de Petición es *"una relación administrativa entre la autoridad y la persona y, por consiguiente, asume en el tipo de relación, la naturaleza de procedimiento administrativo"*<sup>149</sup>.

#### **4.2.2. El sustento de poder acudir a la Administración Pública: El derecho de petición**

##### **4.2.2.1. La constitución política del Perú reconoce al derecho de petición**

Es interesante la evocación del Derecho de Petición en las tres últimas Constituciones Políticas del Perú que realiza BARTRA CAVERO al precisar que

---

<sup>147</sup> ATAHUALPA PÉREZ, Andrés. *"El derecho fundamental de petición"*. Disponible en sitio web: [http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C\\_Juridicas/pub\\_rev/univ\\_est/pdfs/cap.%206.pdf](http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Juridicas/pub_rev/univ_est/pdfs/cap.%206.pdf). Visitado el 23 de junio de 2013.

<sup>148</sup> SAGUÉS, Néstor Pedro (1993). *"Elementos de Derecho Constitucional"*, Tomo 2, Editorial Astrea, Buenos Aires, p. 164.

<sup>149</sup> BERNALES BALLESTEROS, Enrique (1997). *"La Constitución de 1993. Análisis Comparado"*, 3era. Edición, ICS Editores, Lima, p. 159.

“mientras en la Constitución de 1933, estaba considerado dentro del Capítulo de Garantías Individuales (Capítulo II) del título sobre Garantías Constitucionales (título II), tras las precisiones doctrinarias sucedidas en las cinco décadas siguientes, la Constitución de 1979 ubica al referido derecho en el Capítulo De la Persona (Capítulo I), del Título de los Derechos y Deberes fundamentales de la Persona (Título I). Pero en ambos casos es prácticamente indudable que el Derecho de Petición está considerado como un derecho fundamental de la Persona. Este criterio es continuado por la Constitución de 1993 que ubica al Derecho de Petición dentro del Capítulo sobre Derechos Fundamentales de la Persona (Capítulo I), del Título de la Persona y la Sociedad.

Por tanto, el Derecho de Petición en el Perú actualmente es un derecho fundamental de la persona consagrado constitucionalmente. En tal sentido, es susceptible de ser protegido mediante acción constitucional”<sup>150</sup>.

Según se aprecia de la revisión de los derechos fundamentales en el texto de la Constitución Política del Perú de 1993 (actualmente vigente), específicamente en el numeral 20) del artículo 2, se menciona que toda persona tiene derecho a formular peticiones de manera individual o colectiva, por escrito ante la autoridad competente, la cual estará obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad. Ello en realidad es la consagración constitucional del Derecho de Petición.

---

<sup>150</sup> BARTRA CAVERO, José. “*El Derecho de Petición*”. Disponible en sitio web: [http://www.derecho.usmp.edu.pe/instituto/revista/articulos/El\\_Derecho\\_de\\_la\\_Peticion.pdf](http://www.derecho.usmp.edu.pe/instituto/revista/articulos/El_Derecho_de_la_Peticion.pdf). Visitado el 15 de junio de 2013.



En ese mismo orden de ideas, debe entenderse que dentro del concepto petición que es un término totalmente genérico se pueden incluir documentos y declaraciones, frente a los cuales el Estado deberá cumplir con recepcionarlos en las mesas de partes de las distintas instituciones, sin poder realizar algún tipo de cuestionamiento y/o condicionamiento que puedan impedir su presentación.

#### **4.2.2.2. El derecho de petición según el Tribunal Constitucional**

Al revisar la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional al resolver el expediente N° 0941-2001-AA/TC, observamos que en el Fundamento N 2 de la misma se precisa con respecto al Derecho de Petición lo siguiente: “En doctrina se admite que el derecho de petición es de dos clases: el derecho de petición simple y el derecho de petición calificado. El primero, bien como instrumento de participación ciudadana y muy cerca de la libertad de expresión u opinión, se refiere a la formulación de denuncias sobre irregularidades administrativas, alguna iniciativa, quejas, súplicas u otras manifestaciones en las que no se encuentre en juego un derecho subjetivo o interés legítimo directo del peticionante, y en las que, en todo caso, la decisión de la autoridad tenga un amplísimo margen de discrecionalidad o sea graciable<sup>151</sup>.”

En cambio, el llamado derecho de petición calificado implica la adopción de un acto o decisión concretos por parte de la autoridad, basado en la solicitud o reclamo planteados por el peticionante. Contrariamente a lo que ocurre con el

---

<sup>151</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco y ALENZA GARCÍA, José (2002). “*Derecho de Petición*”; Editorial Civitas, Madrid, pp. 118 y ss.

anterior, lo que resuelva la autoridad tendrá consecuencias sobre algún derecho subjetivo o interés legítimo del actor”<sup>152</sup>.

En otra Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional al resolver el Expediente N 1042-2002-AA/TC, se menciona que el Derecho de Petición “se constituye así en un instrumento o mecanismo que permite a los ciudadanos relacionarse con los poderes públicos y, como tal, deviene en un instituto característico y esencial del Estado democrático de derecho. Así, todo cuerpo político que se precie de ser democrático, deberá establecer la posibilidad de la participación y decisión de los ciudadanos en la cosa pública, así como la defensa de sus intereses o la sustentación de sus expectativas, ya sean estos particulares o colectivos en su relación con la Administración Pública”<sup>153</sup>.

#### **4.2.2.3. El derecho de petición en la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N 27444**

La Ley N 27444 aprobó la Ley del Procedimiento Administrativo General, la cual regula el Derecho de Petición en el texto del artículo 124. Si observamos con detalle el numeral 124.1 del mencionado artículo apreciaremos que allí se establece que las unidades de recepción documental orientan al administrado en la presentación de las solicitudes y formularios, quedando obligadas a recibirlos y darles ingreso para iniciar o impulsar los procedimientos, sin que en ningún caso pueda calificar, negar, diferir su admisión.

---

<sup>152</sup> Vid: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00941-2001-AA.html>. Visitado 20 de junio de 2013.

<sup>153</sup> Este es un texto de parte del considerando 2.2.2 de la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional y que está relacionada con el expediente N 1042-2002-AA/TC.

En ese orden de ideas el texto del numeral 125.1) del artículo 125 del citado cuerpo legal señala que deben ser recibidos todos los formularios o escritos presentados, no obstante incumplir los requisitos establecidos en la presente Ley, que no estén acompañados de los recaudos correspondientes o se encuentren afectados por otro defecto u omisión formal prevista en el TUPA, que amerite corrección. En un solo acto y por única vez, la unidad de recepción al momento de su presentación realiza las observaciones por incumplimiento de requisitos que no puedan ser salvadas de oficio, invitando al administrado a subsanarlas dentro de un plazo máximo de dos días hábiles.

Con respecto a la observación, el texto del numeral 125.2) determina que esta debe anotarse bajo firma del receptor en la solicitud y en la copia que conservará el administrado, con las alegaciones respectivas si las hubiere, indicando que, si así no lo hiciera, se tendrá por no presentada su petición. En tanto no se subsane la omisión resultan aplicables las siguientes reglas establecidas en los numerales 125.3) a 125.4) del artículo 125 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, los cuales determinan lo siguiente:

*“125.3 Mientras esté pendiente la subsanación, son aplicables las siguientes reglas:*

*125.3.1 No procede el cómputo de plazos para que opere el silencio administrativo, ni para la presentación de la solicitud o el recurso.*

*125.3.2 No procede la aprobación automática del procedimiento administrativo, de ser el caso.*

*125.3.3 La unidad no cursa la solicitud o el formulario a la dependencia competente para sus actuaciones en el procedimiento.*

*125.4 Transcurrido el plazo sin que ocurra la subsanación, la entidad considera como no presentada la solicitud o formulario y la devuelve con sus recaudos cuando el interesado se apersona a reclamarles, reembolsándole el monto de los derechos de tramitación que hubiese abonado”.*

Como se puede observar de lo antes mencionado, la mesa de partes solo tiene la obligación de recepcionar la documentación que el contribuyente o administrado presente, incluyendo las declaraciones juradas de tributos, no pudiendo la mesa de partes catalogar o calificar previamente ni tampoco condicionar la presentación de los mismos, toda vez que dicha labor debe ser realizada luego por otros órganos distintos a la mesa de partes.

#### **4.2.2.4. ¿Qué sucede si la documentación se presenta de manera incompleta?**

Si por alguna razón se presenta un expediente en la mesa de partes con documentación incompleta o que puede faltarle un requisito, apreciamos que lo único que puede hacer la mesa de partes es poner en conocimiento del administrado este hecho, ello con la finalidad que se pueda subsanar la omisión en un plazo que se le otorga para tal efecto, vencido el cual sin que se haya subsanado el requerimiento, se tendrá por no presentada la documentación. Cabe indicar que la recepción de los documentos en la mesa de partes no implica de modo alguno que se otorgue conformidad a los mismos, por ello es común que se consigne un sello en los cargos de presentación de los expedientes que indica la

siguiente frase “La presentación de la presenta documentación no implica la aceptación de lo solicitado por el administrado”.

Resulta de importancia revisar la opinión de MORÓN URBINA con respecto a la mesa de partes, toda vez que él precisa que éstas “...carecen de competencia para pronunciarse sobre la validez del escrito, sobre su fundamento, su corrección, la competencia de la entidad, y sobre cualquier aspecto que pueda significar pronunciamiento de fondo, que corresponde a las direcciones técnicas a las cuales los escritos van dirigidos. Aun cuando el escrito sea manifiestamente infundado, estén los plazos vencidos, esté equivocada la competencia de la entidad, o contengan expresiones inadecuadas, carece de competencia para pronunciarse sobre ello. A lo sumo podrá asesorar al administrado, pero nunca denegar el ingreso y registro del escrito”<sup>154</sup>.

---

<sup>154</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos (2002). “*Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General*”, Gaceta Jurídica, Lima, p. 283.

## CONCLUSIONES

- Pese a la existencia de la Ley del Silencio Administrativo positivo, aún todavía no se encuentra garantizado el Derecho de Petición que consagra la Constitución Política del Estado.
- El Derecho de petición como principio Constitucional, tiene por objeto que el administrado pueda tener la respuesta a su pedido dentro de los plazos que exige la Ley o de lo contrario que opere el silencio administrativo Positivo.
- La existencia de ciertas lagunas e imprecisiones en la ley del Silencio Administrativo Positivo, no permite en la practica el administrado pueda tener la garantía de una verdadera tutela de sus derechos.
- Los funcionarios o servidores Públicos, no entienden que el silencio Administrativo Positivo opera automáticamente, es decir vencido el plazo, la administración Pública ya no puede ni debe de emitir resolución alguna, pues ya fue aceptado su pedido, por voluntad de la Ley.
- Continua vigente el problema del reconocimiento del silencio administrativo en todos los procedimientos de la Administración Pública, porque la ley no es precisa y la arbitrariedad de las autoridades, quiénes pese a que venció el plazo y es con silencio administrativo positivo, pretenden todavía resolver en contra de la pretensión del administrado.
- Es necesario mayor difusión y capacitación en la Administración Pública, respecto a los efectos del silencio administrativo positivo y el derecho de petición, y lograr así su reconocimiento y aplicación e práctica.

## RECOMENDACIONES

1. Se hace necesario la difusión para el conocimiento de la población en general del contenido, alcances y limitaciones tanto del derecho de petición con del silencio administrativo para que de esta forma puedan ejercer su derecho constitucional; en este sentido la Universidad y de manera especial la Facultad de Derecho tiene un rol protagónico que cumplir como parte de su misión de proyección y extensión universitaria que tiene que cumplir por mandato legal y estatuario.
2. A fin de garantizar en ocasión a un derecho de petición, se debe dar una solución efectiva, debe conducir a la solución, o por lo menos al esclarecimiento de lo solicitado en el derecho de petición, en consecuencia la respuesta a un derecho de petición debe ser puntual, precisa, pertinente; no se debe dar una respuesta evasiva, vaga y que no ofrezca nada al peticionario, para ello se debe capacitar a los servidores y funcionarios públicos, siendo esta una tarea que debe encargarse la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UNASAM.
3. Exigir a las instituciones públicas la difusión del procedimiento a seguir en caso de inactividad tanto formal como material ante la petición formulada por los ciudadanos, a fin que conozca la importancia de este poder del ciudadano, en qué momento usarlo, cómo y qué hacer cuando la petición no es respondida.

4. La responsabilidad/sanción no es mecanismo efectivo, ya que las personas no se van a enfrentar con funcionarios estatales con quienes deberán seguir en contacto a lo largo del desarrollo de su inversión. Mejor es pensar en sanción o bonificación económica en función de metas que involucren el pronunciamiento oportuno.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AGUADO I CUDOLÁ, Vicenç (1998). *“Los orígenes del silencio administrativo en la formación del Estado constitucional”*. En: Revista de Administración Pública N° 145, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
2. ALVAREZ CARREÑO, S. (1999). *El Derecho de Petición. Estudio jurídico de los sistemas español, italiano, alemán, comunitario y estadounidense*. Granada: Comares.
3. AMOROCHO M. y BOLIVAR R. *“El silencio administrativo y sus matices a la luz de la legislación y la jurisprudencia en un Estado Social de Derecho”*. En:  
<http://www.unisimonbolivar.edu.co/rdigital/justicia/index.php/justicia/articloe/view/45>.
4. ATAHUALPA PÉREZ, Andrés. *“El derecho fundamental de petición”*. Disponible en sitio web:  
[http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C\\_Juridicas/pub\\_rev/univ\\_est/pdfs/cap.%206.pdf](http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Juridicas/pub_rev/univ_est/pdfs/cap.%206.pdf).
5. BARTRA CAVERO, José (2008). *“El Silencio Administrativo”*, 2da. Edición, Editora Rodhas, Lima.
6. BARTRA CAVERO, José. *“El Derecho de Petición”*. Disponible en sitio web:  
[http://www.derecho.usmp.edu.pe/instituto/revista/articulos/El\\_Derecho\\_de\\_la\\_Peticion.pdf](http://www.derecho.usmp.edu.pe/instituto/revista/articulos/El_Derecho_de_la_Peticion.pdf).

7. BECERRA PINILLA, Jorge (1995). *“El derecho de petición en Colombia. normas, Jurisprudencia, doctrina y modelos prácticos”*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, Santafé de Bogotá.
8. BERNALES BALLESTEROS, Enrique (1997). *“La Constitución de 1993. Análisis Comparado”*, 3era. Edición, ICS Editores, Lima.
9. DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge (2003). *“Régimen de la Nulidad de los Actos Administrativos en la nueva Ley N 27444”*, Ara Editores, Lima.
10. DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA (2008). *“Informe Especial: El régimen jurídico de plazos preclusivos para la impugnación del silencio administrativo”*. Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad de Navarra, Navarra.
11. ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, disponible en sitio web: <http://forodelderecho.blogcindario.com/2008/03/00312-enciclopedia-jurida-omeba.html>.
12. ESPINOSA- SALDAÑA BARRERA, Eloy (2003). *“Recursos Administrativos: Algunas consideraciones básicas y el análisis del tratamiento que les ha sido otorgado en la Ley N° 27444”*, Ara Editores, Lima.
13. GARCÍA DE ENTERRÍA, Fernando y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón (1996). *“Curso de Derecho Administrativo”*, Editorial Civitas, Madrid.
14. GARCÍA PÉREZ, Alan (2008). *“Por un Perú Moderno. Decretos Legislativos. Presentación y Guía por Alan García”*, Ministerio de Justicia, Lima.

15. GARCÍA PÉREZ. Alan (2010). *“Reforma del Estado”*. Disponible en sitio web:  
[http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/sgp/2007/REFORMA\\_DEL\\_ESTADO](http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/sgp/2007/REFORMA_DEL_ESTADO).
16. GARCÍA-TREVITANO GARNICA, Ernesto (1994). *“El silencio administrativo en la nueva ley del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común”*, Editorial Civitas, Madrid.
17. GARRIDO FALLA, Fernando (1955). *“La llamada doctrina del silencio administrativo”*. En: Revista de Administración Pública N° 16, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
18. GÓMEZ DE LA TORRE Blanca. *“Nociones básicas sobre el silencio administrativo”*. Disponible en sitio web:  
<http://www.cides.org.ec/archivos/boletin5>.
19. GÓMEZ DE LA TORRE, Blanca (2004). *“Nociones básicas sobre el silencio administrativo”*, Disponible en sitio web:  
<http://www.cides.org.ec/archivos/boletin5/archivos/silencio.html>.
20. GONZALES PÉREZ Jesús. *“El silencio administrativo y los interesados que no incoaron el procedimiento administrativo”*. Disponible en sitio web:  
[http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1972\\_068\\_235.PDF](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1972_068_235.PDF).
21. GONZALES PÉREZ, Jesús (2003). *“La Ley Chilena de Procedimiento Administrativo”*. En: Revista de Administración Pública N 162, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

22. GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco y ALENZA GARCÍA, José (2002). *“Derecho de Petición”*, Editorial Civitas, Madrid.
23. GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. *“El Silencio Administrativo: Ficción, Trampa y Caos”*. Disponible en sitio web: <http://www.navarro.es/appsext/descargarfichero/default.espx>.
24. GUERRA GARCÍA, Gustavo (1997). *“Banco Mundial. El Estado en un mundo en transformación: Informe sobre el desarrollo mundial 1997”*, Banco Mundial, Washington DC.
25. GUERRA GARCÍA, Gustavo. *“La Reforma del Estado en el Perú: Pautas para reestructurar el poder ejecutivo”*. Disponible en sitio web: <http://www.agendaperu.org.pe/pdfs/pub-08.pdf>.
26. HUTCHINSON, Tomás (2003). *“La inactividad de la administración y su control”*, Ediciones RAP, Buenos Aires.
27. MORÓN URBINA, Juan Carlos (2002). *“Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General”*, Gaceta Jurídica, Lima.
28. MORÓN URBINA, Juan Carlos (2008). *“Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”*, 7ma. Edición, Gaceta Jurídica, Lima.
29. OCHOA CARDICH, César (2005). *“El silencio administrativo y su evolución legislativa”*. En: Revista *Advocatus*, Lima.
30. PAREDES CASTAÑEDA, Enzo Paolo (2009). *“Aplicación del Silencio Administrativo: Retos y tareas pendientes”*. En: Defensoría del Pueblo, N 145, Setiembre, Lima.

31. PÉREZ ROYO, Javier (2000). *“Curso de Derecho Constitucional”*, 7ma. Edición, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid.
32. PICO MANTILLA, Galo. *“Jurisprudencia Ecuatoriana de Casación Administrativa”*. Disponible en sitio web: <http://ww.eumed.net/libros/2007c/326/DERECHOS%20ACEPTADOS%20POR%20EL%20SILENCIO%20ADMINISTRATIVO.htm>.
33. PISFIL CHAVESTA, Eulogio (2008). *“El Silencio Administrativo en el Perú”*, Academia de la Magistratura, Lima.
34. ROJAS-HERNÁNDEZ, Jesús David (2004). *“Los Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador como límites de la potestad administrativa sancionatoria”*, Ediciones Paredes, Caracas.
35. ROMERO CASTELLANO, Cesar Augusto (2010). *“Silencio Administrativo”*. Disponible en sitio web: <http://blog.pucp.edu.pe/item/66894/silencio-administrativo.30>.
36. SAGUÉS, Néstor Pedro (1993). *“Elementos de Derecho Constitucional”*, Tomo 2, Editorial Astrea, Buenos Aires.
37. SAINZ MORENO Fernando. *“La Reforma Administrativa en España”*. En: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047822.pd.30>.
38. SALAZAR CHÁVEZ, Ricardo (1999). *“El derecho de petición y la Administración Pública en el Perú”*. En: Themis, N° 39, PUCP, Lima.
39. VALEGA GARCIA César y otros (1992). *“Algunas propuestas de modificación al articulado sobre defensa nacional de la Constitución”*, Comisión Andina de Juristas, Lima.