

Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

Las implicancias de haber transitado de un modelo en el cual el silencio administrativo negativo era la regla, al modelo actual en el cual es la excepción dentro de los procedimientos de evaluación previa

Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

AUTOR

Jessica Gisella Custodio Llontop

ASESOR:

Diego Zegarra Valdivia

CÓDIGO DEL ALUMNO:

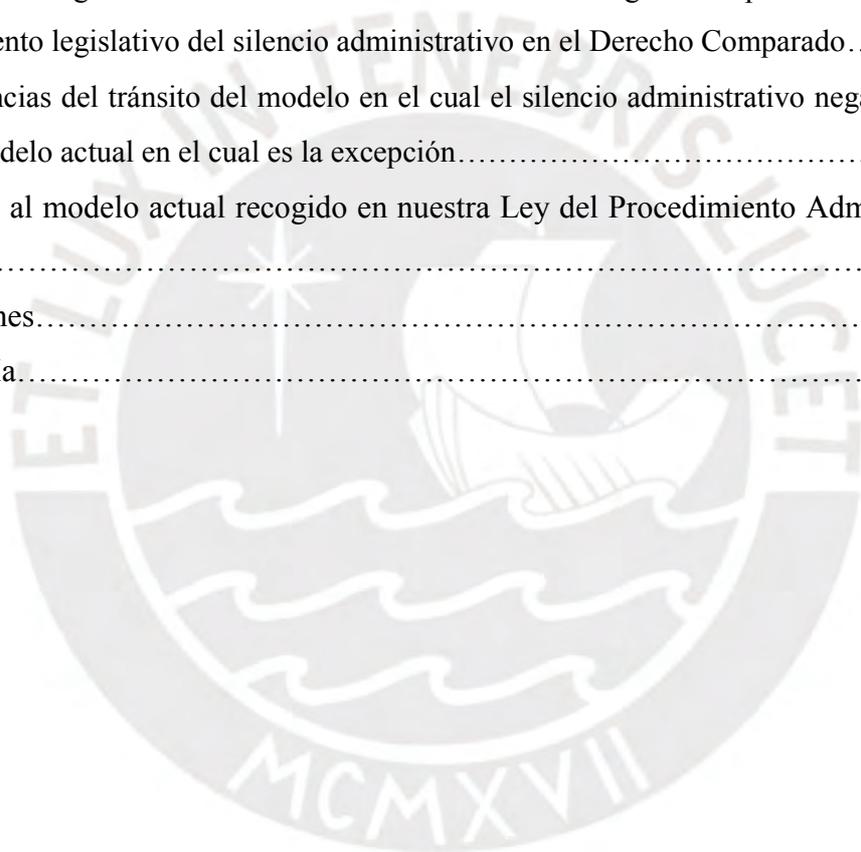
20183608

AÑO

2018

ÍNDICE

Resumen.....	3
Contenido.....	4
1. Introducción.....	5
2. Definición de Silencio Administrativo.....	5
3. Clases de Silencio Administrativo.....	8
3.1. <i>Silencio Administrativo Negativo</i>	8
3.2. <i>Silencio Administrativo Positivo</i>	10
4. Tratamiento legislativo del Silencio Administrativo en la legislación peruana.....	11
5. Tratamiento legislativo del silencio administrativo en el Derecho Comparado.....	16
6. Implicancias del tránsito del modelo en el cual el silencio administrativo negativo era la regla al modelo actual en el cual es la excepción.....	19
7. Análisis al modelo actual recogido en nuestra Ley del Procedimiento Administrativo General.....	21
Conclusiones.....	24
Bibliografía.....	25



RESUMEN

Al dirigimos a las autoridades administrativas, a través de solicitudes que generan un procedimiento administrativo, se erige el derecho de Petición; por tanto, es deber de la Administración pronunciarse por dicha solicitud. Sin embargo, qué ocurre si la Administración Pública no responde a las peticiones hechas por los ciudadanos?. Ante dicha situación, nace una figura jurídica denominada el Silencio Administrativo, que puede ser Positivo o Negativo.

Nuestro ordenamiento jurídico también acoge dicha figura, y con el transcurrir de los años le ha dado un tratamiento diverso, primigeniamente tratando al Silencio Administrativo Negativo como regla, y con las nuevas modificatorias a la Legislación, actualmente es la excepción.

De allí que, los objetivos de la presente investigación sean: identificar cuáles son las implicancias de haber transitado de un modelo en el cual el silencio administrativo negativo era la regla al modelo actual en el cual es la excepción; así como, analizar cuál serían los motivos que conllevaron a que nuestra legislación actual opte por variar el modelo; y explicar cuál es el tratamiento legislativo que se le ha dado al silencio administrativo en el Derecho Comparado, y cuál es la postura mayormente adoptada.

Dicha variación del modelo, convirtiendo así al silencio administrativo positivo en la regla, se debió a factores como la celeridad dentro de los procedimientos, así como la simplificación de estos, el fomento de la formalidad, el permitir un acercamiento eficiente de los particulares con la administración, y eliminar las dilaciones propiciadas por los controles internos engorrosos de la administración.

CONTENIDO

Sumario

1.- Introducción 2. Definición de Silencio Administrativo. 3. Clases de Silencio Administrativo. 4. Tratamiento legislativo del Silencio Administrativo en la legislación peruana. 5. Tratamiento legislativo del silencio administrativo en el Derecho Comparado. 6. Implicancias del tránsito del modelo en el cual el silencio administrativo negativo era la regla al modelo actual en el cual es la excepción. 7 Análisis al modelo actual recogido en nuestra Ley del Procedimiento Administrativo General.

1.- Introducción

En diferentes ocasiones, el ciudadano se encuentra inerte ante la conducta omisiva de los funcionarios y entidades que forman parte del conjunto organizacional de la Administración Pública. Es por ello que, para contrarrestar dicha inercia, nuestro ordenamiento jurídico, ha establecido mecanismos procesales para que los afectados puedan combatir las distintas formas de inactividad en que pueda incurrir la Administración, uno de esos mecanismos es el Silencio Administrativo, en sus variantes negativa y positiva.

De allí que, la presente investigación se realiza a fin de conocer el tratamiento legislativo actual, del silencio administrativo, ya que con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1272, que modifica la Ley N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060 Ley del Silencio Administrativo, se ha variado el modelo aplicado a nuestra legislación; es decir, con la nueva modificatoria de la Ley, el silencio administrativo negativo es la excepción, convirtiéndose así el silencio administrativo positivo en la regla aplicable, dentro de los procedimientos de evaluación previa.

Así, el objetivo principal de la investigación es: Identificar cuáles son las implicancias de haber transitado de un modelo en el cual el silencio administrativo negativo era la regla al modelo actual en el cual es la excepción; y como objetivos específicos: i) Analizar cuál serían los motivos que conllevaron a que nuestra legislación actual opte por variar el modelo, convirtiendo así al silencio administrativo positivo en la regla, y al silencio administrativo negativo en la excepción, ii) Explicar cuál es el tratamiento legislativo que se le ha dado al silencio administrativo en el Derecho Comparado, y cuál es la postura mayormente adoptada.

Para ello, estudiaremos la definición y clases del silencio administrativo, así como el tratamiento legislativo que se le ha dado en la legislación nacional, y en el derecho comparado, para luego indicar las implicancias de la variación al modelo actual y analizar cuáles serían los motivos que conllevaron a que el legislador opte por variar el modelo.

2.- Definición de Silencio Administrativo.

A lo largo de los años, la institución del silencio administrativo ha sido tratada y estudiada por diversos juristas atendiendo a muy variadas perspectivas, siendo así considerada en el ámbito de las relaciones interorgánicas o interadministrativas, como modalidad o

instrumento de control, así también como una garantía de los ciudadanos frente a la falta de respuesta de la administración pública, y en ocasiones en su vertiente de sanción a la Administración negligente que incumple los plazos de resolución de los procedimientos administrativos.

El silencio administrativo es una institución que tiene origen francés hacia principios del siglo XX. Los franceses se encontraban preocupados porque los funcionarios de la administración pública utilizaban el retardo en la expedición del pronunciamiento, o incluso omitían pronunciarse sobre los recursos impugnativos planteados a sus decisiones, de manera tal, que no fuera posible agotar la vía administrativa y, consiguientemente la controversia no pudiera ser llevada a la vía judicial¹.

Asimismo, Gómez señala que hoy parece posible afirmar que el silencio administrativo surgió con anterioridad al afianzamiento progresivo, en la segunda mitad del siglo XIX, del carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativo. Este carácter puede considerarse expresivo de la culminación de un sistema de exenciones jurisdiccionales, a través del cual se concretó el principio de separación de poderes y se definieron los poderes administrativos de autotutela.

De este modo, entrando en el siglo XX, el silencio administrativo experimentó una notable ampliación y diversificación, ya que no se limitó a combatir los inconvenientes procesales de la ausencia de resolución (deducidos de la exigencia de una decisión previa para acceder a la tutela jurisdiccional), sino también otros de carácter sustantivo o material. La extensión del silencio bien pudiera corresponderse con una creciente preocupación por la inactividad administrativa, provocada por una paulatina percepción del alcance y consecuencias de ésta, que la propia expansión de las competencias y fines administrativos pudo impulsar. Bien pudiera haberse advertido que la inactividad no solo determinada situaciones individuales de indefensión procesal, sino que la producción misma de retrasos y omisiones constituían un mal ejemplo de administración irregular, de mal funcionamiento de los servicios públicos, en perjuicio de la legalidad, seguridad jurídica y del interés público².

De allí que, “la técnica del silencio administrativo es una presunción legal, a través de la cual el legislador le asigna a la ausencia de pronunciamiento de la administración, un

¹ ROJAS LEO, Juan Francisco

2007 El Silencio Administrativo Positivo y las debilidades de una ilusión. A propósito de la promulgación de la Ley N° 29060, En: Revista Ius Doctrina y Práctica, N° 07, Pág. 28

² GOMEZ PUENTE, Marcos.

2000. La inactividad de la Administración, 2da edición, Navarra, Edit. Aranzandi, pág. 565-576.

sentido específico. Siendo un mecanismo por el cual se permite que el administrado no tenga que esperar la “buena voluntad de la administración pública sino que, siguiendo los criterios previamente fijados por la legislación, tenga la posibilidad de entender denegado su pedido (silencio negativo) y en tal sentido presentar los recursos administrativos o las demandas judiciales que correspondan o considerar otorgado su pedido y aprobada su solicitud (silencio positivo)”³.

De esta forma, Navarro señala que de acuerdo a esta figura jurídica, se otorgan efectos jurídicos a la falta de pronunciamiento o inacción del Estado. En otras palabras, transcurrido el plazo para que la Administración emita el pronunciamiento que pondrá fin a la tramitación del procedimiento, sin que este se produzca, la legislación otorga efectos o consecuencias jurídicas a esta falta de manifestación o pronunciamiento de la Administración tal como si se hubiese emitido un acto expreso⁴.

Por otro lado, Gómez manifiesta que el silencio no desvela, interpreta una oscura voluntad de la Administración, sino que combate determinados inconvenientes que derivan de la ausencia de una decisión ejecutiva para quien legítimamente la espera. De allí que, el silencio se refiere a una mera situación fáctica; recae sobre un simple “factum” consistente en la omisión de una decisión ejecutiva transcurridos ciertos plazos y cumplidas ciertas condiciones objetivas.

Es a través del silencio administrativo, que la ley pretende restar trascendencia al incumplimiento del deber legal de resolver, tutelando la posición jurídica de los interesados en la resolución pendiente. Con lo cual, se afirma que el silencio es un instituto concebido en beneficio del administrado, sin que por ello deba pensarse que no reporta beneficio alguno el interés público. Si bien, éste puede verse afectado negativamente, el silencio puede contribuir a garantizar la legalidad, la seguridad jurídica y la eficacia administrativa allí donde son cuestionadas por la falta de actividad⁵.

En esa misma línea, Vidal señala que “cuando la inactividad o indefinición es delante de una petición sobre un derecho o interés. Se puede hablar de un silencio sustantivo en la medida en que se debe definir sobre el fondo de la cuestión, si se niega o se accede a lo pedido. Se anuncia entonces, una distinción entre el silencio que se interpreta como

³ PANDO VILCHEZ, Jorge.

2008 Los efectos de la nueva regulación del silencio administrativo en los procedimientos medio ambientales y en especial en el procedimiento recursal, En: Revista de Derecho Administrativo N° 06, pág. 157

⁴ NAVARRO COQUIS, Augusto.

2008 Silencio Administrativo y Medio Ambiente, En: Revista de Derecho Administrativo N° 06, pág. 164

⁵ GOMEZ PUENTE, Marcos.

2000. La inactividad de la Administración, 2da edición, Navarra, Edit. Aranzandi, pág. 594-596.

negación de la petición y aquel en que se le otorgan efectos positivos, o sea de aceptación de lo propuesto”⁶.

Así, el silencio administrativo es el mecanismo por excelencia de control de la anomia administrativa, pues establece la posibilidad de otorgar efectos jurídicos a la falta de pronunciamiento de la autoridad administrativa en el plazo establecido para ello, pudiendo estos implicar la denegatoria de lo solicitado, en el caso del silencio administrativo negativo; o la concesión de lo solicitado, en el caso del silencio administrativo positivo. El silencio administrativo funciona siempre como una garantía a favor del administrado, otorgándole a este la facultad de ser quien active el efecto jurídico en mérito a su decisión⁷.

Por lo expuesto, podemos colegir que el silencio administrativo se da cuando una autoridad administrativa no resuelve expresamente una petición, o recurso interpuesto por un particular. Es así que, la inactividad produce efectos jurídicos y estos a su vez, pueden tener un valor positivo favorable a lo peticionado, o en su defecto un sentido negativo desestimatorio.

3.- Clases de Silencio Administrativo.

El silencio administrativo tiene su origen en la Ley, y dependiendo de los efectos que le atribuye el ordenamiento jurídico, éste podrá clasificarse en silencio administrativo positivo y negativo.

3.1.- Silencio Administrativo Negativo:

Si el silencio administrativo es negativo, la inercia de la administración deberá entenderse como una negativa a la petición del administrado que lo habilita para recurrir a la siguiente instancia administrativa o a la vía judicial a través de la vía contencioso administrativa.

Así, el silencio administrativo negativo “se presenta como una solución frente a este problema, pues permite que, transcurrido el plazo establecido en la Ley, el afectado pueda considerar denegado su pedido y acudir a la instancia superior hasta agotar la vía administrativa”⁸.

⁶ VIDAL PERDOMO, Jaime.

1985. Derecho Administrativo, 8va edición, Bogotá, Editorial Temis, pág. 253

⁷ GUZMAN NAPURI, Christian.

2017 Manual del Procedimiento Administrativo General: Concordado con el D.S. N° 006-2017-JUS que aprueba el TUO de la Ley N° 27444, modificada por el D.L. N° 1272, 3ra edición, Lima: Pacífico Editores S.A.C., pág. 611

⁸ ROJAS LEO, Juan Francisco

Es por esto que, “en el caso del silencio negativo, una vez vencido el plazo establecido por la ley, la administración continúa con la obligación de resolver la petición en tanto que el particular no opte por acceder a la instancia superior. De lo anterior, se desprende que el administrado tiene la facultad y no la obligación de acceder a la instancia superior después de vencido el plazo establecido en la ley. En ese sentido, una vez vencido el plazo y no existiendo un pronunciamiento de la administración, el particular podrá, si así lo desea, esperar que la administración se pronuncie o en su defecto, asumir la negativa y acceder a la instancia superior”⁹.

Por otra parte, Céspedes señala que el silencio administrativo negativo es una técnica legal que permite al ciudadano considerar denegada su petición a efectos de interponer el recurso administrativo o la demanda administrativa correspondiente, o esperar a que la administración se pronuncie. El SAN es un mecanismo que opera sólo por decisión del particular, es decir, no lo obliga.

Por consiguiente, tiene una naturaleza potestativa, pues el particular puede esperar a que la administración se pronuncie o decidir impugnar la inactividad administrativa ante el superior, o ante el poder judicial (proceso contencioso administrativo). En definitiva, busca proteger los derechos a la tutela judicial efectiva y de acceso a la justicia¹⁰.

De la misma forma, Boyer manifiesta que el silencio administrativo negativo es una ficción jurídica, que tiene por efecto habilitar al administrado la interposición de los recursos administrativos o acciones judiciales pertinentes. Entendiendo que su pedido ha sido denegado, el particular queda habilitado para acudir a la siguiente instancia o al proceso contencioso administrativo, asumiéndose como una ficción procesal que pone término a la instancia o al procedimiento administrativo, respectivamente¹¹.

2007 El Silencio Administrativo Positivo y las debilidades de una ilusión. A propósito de la promulgación de la Ley N° 29060, En: Revista Ius Doctrina y Práctica, N° 07, Pág. 29

⁹ CALMELL DEL SOLAR, Analía.

2007 El Silencio Administrativo: Aspectos generales y su regulación actual, Perú: Palestra Editores S.A.C., pág. 219.

¹⁰ CÉSPEDES ZAVALA, Adolfo.

2012 Aportes para un estado Eficiente: Ponencias del V Congreso Nacional de Derecho Administrativo, Perú: Palestra Editores S.A.C., pág. 26

¹¹ BOYER CARRERA, Janeyri

2008 El Silencio Administrativo: Algunas reflexiones en el marco de los recientes Decretos Legislativos N° 1029 y 1067. Normas Legales. Tomo 89. Lima. Pág. 69

En esa misma línea, Parejo señala que en el caso del silencio negativo, el transcurso del plazo máximo para resolver y notificar sin que la Administración haya hecho lo uno y lo otro da lugar a la ficción legal de que se ha producido la desestimación de lo pedido a los exclusivos efectos de permitir el acceso a los recursos administrativos o judiciales pertinentes. Se trata, por lo tanto, de un acto presunto carente de contenido y de virtualidad algunos, ya que solo permite considerarlo como tal a efectos de su impugnación¹².

Para Vidal, quien como ya lo hemos señalado en el punto anterior, habla sobre un silencio sustantivo, señala que en la hipótesis del silencio sustantivo negativo, la presunción de voluntad, puede permitir al interesado pasar ante otra autoridad para que ella decida sobre lo que calló la primera, o ante el juez para que se pronuncie sobre la petición¹³.

3.2.- Silencio Administrativo Positivo:

El silencio administrativo positivo es “una técnica más reciente y corresponde a una preocupación por solucionar un síntoma de enfermedad, como es el retardo prolongado e insensible en que incurre la administración pública para la toma de decisiones, y que en un mundo moderno, cambiante y globalizado, se manifiesta dramáticamente en perjuicio de las inversiones que requieren de algún tipo de autorización estatal”¹⁴.

A decir de Cavero, este silencio opera de manera excepcional y consiste en que frente a la inactividad de la Administración y transcurrido un tiempo sin que la Administración resuelva, por ministerio de la ley se concede lo pedido (si la administración calla frente a una petición) o se accede a lo recurrido (si se trata de la impugnación del acto). Siendo así que, el silencio positivo es considerado un acto “presunto” de la administración; en dicho supuesto se entiende otorgado el pedido por el particular si su petición se ajusta a lo previsto por el ordenamiento

¹² PAREJO ALFONSO, Luciano.

2008. Lecciones de Derecho Administrativo, 2da edición, Valencia, Editorial Tirant to Blanch, pág. 366

¹³ VIDAL PERDOMO, Jaime.

1985. Derecho Administrativo, 8va edición, Bogotá, Editorial Temis, pág. 253

¹⁴ ROJAS LEO, Juan Francisco

2007 El Silencio Administrativo Positivo y las debilidades de una ilusión. A propósito de la promulgación de la Ley N° 29060, En: Revista Ius Doctrina y Práctica, N° 07, Pág. 29.

jurídico. Por lo que, el silencio positivo produce efectos jurídicos sustantivos y no meramente procesales (como en el caso del silencio negativo)¹⁵.

Asimismo, también se señala que el silencio administrativo positivo consiste, esencialmente, en considerar, por ministerio de la Ley, que la pretensión interpuesta ante la Administración se resuelve favorablemente por haber transcurrido el plazo legal para la decisión administrativa del caso. El silencio positivo opera, en principio, sólo con las peticiones¹⁶.

Para Vidal, cuando el silencio sustantivo es positivo, se entiende concedido lo que ha sido solicitado. Es una forma más restringida que la del silencio negativo - que se emplea más- y que supone que la petición está completa y que no se corre riesgo de saltar de este modo sobre la voluntad administrativa. En el fondo, como lo advierte la doctrina española, es fácil este mecanismo cuando se trata de autorizaciones o aprobaciones que debe dar el Estado dentro de cierto tiempo, pasado el cual se entienden otorgadas¹⁷.

Así también, Parejo manifiesta que, en el caso del silencio positivo, el transcurso sin efecto del plazo máximo para resolver y notificar da lugar a un reconocimiento legal mediante el que se considera que se ha producido un acto estimatorio equiparable en consistencia y efectos a los actos expresos, sin que sea necesaria su acreditación. Se trata, por lo tanto, de un acto tácito que reúne las condiciones de un acto estimatorio, lo que explica que la resolución posterior a la producción tácita de dicho acto sólo pueda ser ya confirmatoria del mismo¹⁸.

4.- Tratamiento legislativo del Silencio Administrativo en la legislación peruana:

Según lo señalado por Bartra, el derecho administrativo peruano incorporó la figura del silencio negativo en el Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos (artículos 53° y 90°), modificado posteriormente por el Texto Único

¹⁵ BARTRA CAVERO, José
2006 Silencio Administrativo. 1ra edición. Perú: Editorial RODHAS SAC. Pág. 132-133

¹⁶ ARAUJO JUÁREZ, José
1989 Principio Generales del Derecho Administrativo Formal, Venezuela: Vadell Hermanos Editores. Pág. 376.

¹⁷ VIDAL PERDOMO, Jaime.
1985. Derecho Administrativo, 8va edición, Bogotá, Editorial Temis, pág. 253

¹⁸ PAREJO ALFONSO, Luciano.
2008. Lecciones de Derecho Administrativo, 2da edición, Valencia, Editorial Tirant to Blanch, pág. 366

Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, en los artículos 87°, 98°, 99° y 100°¹⁹.

Los artículos 53° y 90° del Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, estipulaban el plazo que tenía la administración para expedir resolución, así como el hecho de denunciar dicha demora y además qué clase de silencio administrativo era el aplicable, de esta manera, expresamente señalaba lo siguiente:

“Artículo 53.- No podrá exceder de seis meses el tiempo que transcurra desde el día en que se inicie un procedimiento administrativo hasta aquel en que se dicte resolución, salvo en los casos en que disposiciones específicas establezcan trámite cuyo cumplimiento implique una duración superior a seis meses”.

“Artículo 90.- Si transcurridos los seis meses a que se refiere el Artículo 53 no se hubiera expedido resolución, el interesado podrá denunciar la demora ante el funcionario competente. En caso de que transcurridos 30 días desde la denuncia, no se hubiere dictado resolución, el interesado podrá presumir denegada su petición o reclamación, para el efecto de interponer el recurso administrativo que corresponda, o la demanda judicial en su caso”.

Sin embargo, los artículos mencionados en el párrafo precedente fueron modificados por los artículos 87°, 98°, 99° y 100 del Texto Único Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, a través de los cuales ya no se consignaba la denuncia por inactividad, el tiempo de pronunciamiento varió a 30 días, y se eliminó los 30 días adicionales a la demora, dichos artículos estipulaban lo siguiente:

Artículo 87.- Transcurridos los treinta (30) días a que se refiere el Artículo 51° de la presente Ley sin que se hubiera expedido resolución, el interesado podrá considerar denegada su petición o reclamo o esperar el pronunciamiento expreso de la Administración Pública. En ambos casos el interesado podrá reclamar en queja para denunciar dicha demora, la cual se tramitará conforme a lo dispuesto en los Artículos 105° al 108° de esta Ley.

Artículo 98°.- El Recurso de Reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó la primera resolución impugnada, debiendo necesariamente sustentarse con nueva prueba instrumental. Este Recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del Recurso de Apelación. El término para

¹⁹ BARTRA CAVERO, José

2006 Silencio Administrativo. 1ra edición. Perú: Editorial RODHAS SAC. Pág. 107

la interposición de este recurso es de quince (15) días y será resuelto en un plazo máximo de treinta (30) días, transcurridos los cuales, sin que medie resolución, el interesado podrá considerar denegado dicho recurso a efectos de interponer el Recurso de Apelación correspondiente, o esperar el pronunciamiento expreso de la Administración Pública.)

Artículo 99°.- *El Recurso de Apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió la resolución para que eleve lo actuado al superior jerárquico. El término para la interposición de este recurso es de quince (15) días y deberá resolverse en un plazo máximo de treinta (30) días, transcurridos los cuales, sin que medie resolución, el interesado podrá considerar denegado dicho recurso a efectos de interponer el Recurso de Revisión o la demanda judicial, en su caso, o esperar el pronunciamiento expreso de la Administración Pública.*

Artículo 100°.- *Excepcionalmente hay lugar a la interposición de un recurso de revisión ante una tercera instancia si las dos anteriores fueron resueltas por autoridades que no son de competencia nacional. El recurso de revisión se interpondrá dentro del término de quince (15) días y será resuelto en un plazo máximo de treinta (30) días, transcurridos los cuales, sin que medie resolución, el interesado podrá considerar denegado su recurso a efectos de interponer la demanda judicial correspondiente, o esperar el pronunciamiento expreso de la Administración Pública.*

De los artículos señalados, podemos indicar que era el silencio administrativo negativo la regla aplicable dentro de los procedimientos administrativos. No obstante, posterior a dichas normas, se aprobó el Decreto Supremo N° 70-89-PCM, Reglamento de la Ley de Simplificación administrativa, el cual reguló de manera primigenia al silencio administrativo positivo como el silencio aplicable a algunos de los procedimientos administrativos, así en los artículos 26°, 27° 28° y 29° se estipuló la aplicación de dicho silencio, sin embargo aún la regla general aplicable seguía siendo el silencio administrativo negativo.

Fue el artículo 26° el que consignó que procedimientos estarían sometidos a silencio administrativo positivo, así el artículo expresamente señalaba lo siguiente:

Artículo 26.- En los procedimientos administrativos conducentes al otorgamiento de licencias, autorizaciones, permisos, concesiones y similares, transcurrido el término de sesenta (60) días calendario 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.

Posteriormente, en Julio del 2007 se promulgó la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo, la cual varía totalmente el silencio aplicable a los procedimientos administrativos hasta ese entonces, ya que convierte al silencio administrativo negativo en la excepción, pasando a ser el silencio administrativo positivo la regla.

La referida Ley, en su artículo 1° estableció tres supuestos en los que los procedimientos de evaluación previa estaban sujetos a silencio positivo. Estos eran: a) solicitudes cuya estimación habilite para el ejercicio de derechos preexistentes o para el desarrollo de actividades económicas que requieran autorización previa del Estado, y siempre que no se encuentren contempladas en la Primer Disposición Transitoria, Complementaria y Final; b) Recursos cuestionados la desestimación de una solicitud o actos administrativos anteriores; c) Procedimientos en los cuales la trascendencia de la decisión final no pueda repercutir directamente en administrados distintos de peticionario, mediante la limitación, perjuicio, o afectación a sus intereses o derechos legítimos.

En el mismo cuerpo legal, la Primera Disposición Transitoria, Complementaria y Final del mismo cuerpo legal, hacía referencia al silencio administrativo negativo, señalando así que: excepcionalmente el SAN, será aplicable en aquellos casos en los que se afecte significativamente el interés público, incidiendo en la salud, el medio ambiente, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, mercado de valores, defensa comercial, la defensa nacional y patrimonio histórico cultural de la nación, en aquellos procedimientos trilaterales, y en los que generen la obligación de dar o hacer del Estado; y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas. Asimismo, era de aplicación para aquellos procedimientos por los cuales se transfería facultades de la administración pública, y aquellos procedimientos de inscripción registral.

Como ya hemos indicado, la reforma a través de la mencionada Ley, contenía como supuestos novedosos para la aplicación del silencio administrativo positivo: solicitudes para el desarrollo de actividades económicas que requieran autorización previa del Estado y los recursos destinados a cuestionar la desestimación de una solicitud o acto administrativo anterior, no solo el caso del doble silencio negativo. Pero, también amplía

los supuestos de aplicación del silencio administrativo negativo: si el derecho a ejercerse puede afectar significativamente el interés público en materia de defensa comercial y de autorizaciones de casinos y juegos tragamonedas.

En torno a dicha Ley, se establecieron algunas críticas, una de las cuales la manifestó Danós, quien señaló que: “uno de los varios errores técnicos en los que incurre esta Ley, es que su título pretende dar a entender que regula íntegramente el silencio administrativo (positivo y negativo), lo cual no era exacto porque se conserva en la Ley del Procedimiento Administrativo General el importante artículo 188° que establece las reglas de cómo operan las dos modalidades de silencio administrativo y sus respectivas consecuencias. Es por ello, que consideraba que no era necesaria la expedición de una Ley del Silencio Administrativo que regulase dicha materia al margen de la Ley del Procedimiento Administrativo General, porque en nuestro régimen jurídico-administrativo, por definición, las normas del procedimiento administrativo que establecen las reglas de actuación para todas las entidades de la administración pública de los tres niveles de gobierno están contenidas en la Ley del Procedimiento Administrativo General²⁰ .

Otra de las críticas que se realizaron en torno a la vigencia de la Ley 29060, fue que el legislador no se percató de la inconexa relación de supuestos para aplicar los tres tipos de procedimientos: aprobación automática, evaluación previa con silencio positivo y con silencio negativo; puesto que, la reforma mantenía la inseguridad jurídica derivada de la necesidad de fijación del silencio de manera insular por cada entidad en sus TUPA, lo que permitiría seguir sosteniendo interpretaciones antojadizas para mantener al ciudadano enfrentado y la continuación del desigual tratamiento para procedimientos sustancialmente iguales. Pero la inseguridad también vendría de las definiciones superpuestas para la procedencia del procedimiento de aprobación automática, de la aprobación previa con silencio positivo y con silencio negativo²¹ .

De este modo, “la característica más resaltante de la Ley del Silencio Administrativo, fue el empeño del legislador de convertir al silencio positivo en la regla y al silencio negativo

²⁰ DANÓS ORDOÑEZ, Jorge

2007 ¿Era necesaria una Ley del Silencio Administrativo? Perú. Revista Jus Doctrina y Práctica. Perú. N° 07. Pág. 4

²¹ MORÓN URBINA, Juan Carlos

2007 Reformas al régimen del silencio administrativo positivo. Aportes para la modificación de la Ley N° 29060. Perú: Grijley. Pág. 24

en la excepción. Pese, a que en lo que se refiere el particular, el silencio positivo le puede resultar más cómodo pero no significa que le proporcione una mayor garantía”²². Ahora, con la modificatoria de la Ley N° 27444, a través del Decreto Legislativo N° 1272, el modelo aplicable en la Ley N° 29060 se mantiene, ya que según el artículo 34° que los procedimientos de evaluación previa están sujetos a silencio positivo, cuando se trate de dos supuestos: 1) Todos los procedimientos a instancia de parte no sujetos al silencio administrativo negativo taxativo contemplado en el artículo 37; y 2) los recursos destinados a cuestionar la desestimación de una solicitud cuando el particular haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo.

Ante ello, podemos decir que con la modificación a la Ley del Procedimiento Administrativo General, el carácter de regla del silencio administrativo negativo (indicado en líneas anteriores) se convierte en una excepción, puesto que la Ley hace referencia a aplicación general del silencio administrativo positivo, sujetando al silencio administrativo negativo sólo a los supuestos taxativos señalados en el artículo 37° de la misma Ley.

5.- Tratamiento legislativo del silencio administrativo en el Derecho Comparado

En la legislación comparada, el silencio administrativo ha tenido diferente tratamiento, de allí que podemos señalar, que en algunos países la regla es el Derecho Administrativo Positivo, y en otros es el Silencio Administrativo Negativo.

En la legislación española, la primera regulación del silencio administrativo configuró el silencio como un acto desestimatorio. Según el artículo 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, cuando se formule alguna petición ante la Administración y ésta no notificase su decisión en el plazo de tres meses, el interesado podía denunciar la mora, y transcurridos tres meses desde la denuncia, debía considerar desestimada su petición, al efecto de deducir frente a esta denegación presunta el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional, según procediera, o esperar la resolución expresa de su petición. Sin embargo, como excepción a la regla general del silencio como desestimación, la misma Ley del Procedimiento Administrativo de 1958 reconoció al silencio carácter positivo o estimatorio en las relaciones interorgánicas o interadministrativas en los supuestos de autorizaciones y aprobaciones que debían

²² BOYER CARRERA, Janeyri

2008 El Silencio Administrativo: Algunas reflexiones en el marco de los recientes Decretos Legislativos N° 1029 y 1067. Normas Legales. Tomo 89. Lima. Pág. 72

acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela de los órganos superiores sobre los inferiores.

El evidente riesgo que la técnica del silencio positivo supone al posibilitar sin el debido control el otorgamiento de autorizaciones o licencias u otros derechos contrarios a los intereses generales o de terceros pero favorables siempre al solicitante, y que, como actos declaratorios de derechos, no pueden ser revocados a posteriori sin seguir los complejos procedimientos establecidos, llevó también a limitar sus efectos. De esta forma, la Ley 4/1999 introdujo una nueva regulación del silencio y de los actos presuntos que parte, como la anterior regulación, de la obligación de la Administración, de resolver de forma expresa. Así, la regla general en los procedimientos iniciados a instancia del interesado es el silencio positivo, es decir, estimatorio de la pretensión. Por excepción, se entiende negativo y la pretensión desestimada en solo los casos que la ley lo señale²³.

Así también, Parejo señala que la consagración, en principio como regla general, del silencio estimatorio o positivo en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), supuso la introducción de un nuevo concepto sobre la relación de la administración con el ciudadano al superar la doctrina del silencio administrativo negativo. No obstante, la propia exposición de motivos de la LRJPAC matizó el alcance de esta aparente regla general, al calificar el silencio administrativo como una técnica excepcional y limitada en tanto no constituye un instituto jurídico normal, sino una garantía que impide que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando la Administración no atiende eficazmente y con celeridad debida las funciones que le corresponden.

Por lo tanto, si bien el silencio administrativo positivo parece ser la regla general, conforme a lo dispuesto por la LRJPAC, en realidad se trata de una verdadera excepción, ya que, por diversas vías se sitúa el sentido positivo del silencio en sus justos términos. Si bien estas limitaciones al silencio administrativo pueden resultar discutibles, no cabe duda que un reconocimiento ilimitado del silencio positivo situaría a las Administraciones Públicas en una posición extremadamente complicada y terminaría por afectar gravemente al interés general²⁴.

²³ PARADA, Ramón.

2004. Derecho Administrativo I Parte General, 15ta. edición, Madrid, Marcial Pons Ediciones jurídicas y sociales S.A., pág. 112-116

²⁴ PAREJO ALFONSO, Luciano.

2008. Lecciones de Derecho Administrativo, 2da edición, Valencia, Editorial Tirant to Blanch, pág. 364-365

Por otro lado, en el Derecho Francés, primigeniamente el silencio administrativo solo operaba para los recursos gubernativos de apelación que consideraran los ministros, así que se entendió siempre que esa ficción era aplicable a otros casos, porque el silencio no podía reputarse como decisión confirmatoria sin texto expreso que así lo estableciera; sin embargo, la ley del 17 de julio de 1900, reguló en forma general y perfeccionada el silencio administrativo en Francia, así hay una perfecta consagración del silencio administrativo en la ley francesa, y se exige prueba de este para poder recurrir ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo²⁵.

Por su parte, en la doctrina Ecuatoriana, el silencio de la administración pública es equivalente a una respuesta positiva, es decir, a una aceptación tácita que nace por mandato de la Ley, y no requiere ningún otro pronunciamiento de la administración para poder ser reconocido, siendo ello estipulado por el artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos²⁶.

A diferencia de la doctrina argentina, la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, Ley N° 19.549, señala que el silencio o la ambigüedad de la administración frente a pretensiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto, se interpretarán como negativa. Así, solo mediando disposición expresa podrá acordarse al silencio, sentido positivo²⁷.

Finalmente, en Colombia, se indica que el silencio administrativo negativo, es la generalidad en el ordenamiento colombiano, de este modo tenemos que, “ha sido que agotados los plazos que tiene la administración para dar respuesta a un requerimiento de carácter general o individual sin que aquella se produzca, ha de entenderse negado el requerimiento”. Así, el silencio administrativo positivo, es una figura reglamentada por la legislación colombiana y es la excepción de la regla general – silencio administrativo negativo-; que se encuentra consagrado en el artículo 84 de la Ley 1437 del 2011 (CPACA), dicho artículo contiene unas características que permiten evidenciar cuando se está en presencia de este, la primera de ellas, se encuentra en su inciso primero, aparte primero, el cual señala que es excepcional y que solo opera en los casos previstos en la

²⁵ CADENA BARRETO, Ana Carolina
1988 El Silencio Administrativo, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Pág. 107-108

²⁶ DUQUE ROMERO, Adriana Isabel
2012 El Silencio Administrativo Positivo y su Procedimiento de Aplicación, visto desde la Jurisprudencia Contencioso – Administrativa. Tesis para optar el título de abogada. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, facultad de Jurisprudencia, Pág. 29

²⁷ BARTRA CAVERO, José
2006 Silencio Administrativo, 1ra edición, Perú: Editorial RODHAS SAC, pág. 233

ley; la segunda, se está en la primera parte del mismo inciso -primero-, al estipular que es reglado; la tercera, que los términos de la tipificación, inician a correr una vez se presente la petición o el recurso, desde ese día²⁸.

De lo mencionado, podemos colegir que la tendencia del Derecho Administrativo moderno, está en preferir el silencio administrativo positivo, restringiendo el silencio administrativo negativo a situaciones taxativamente enumeradas por la norma legal²⁹.

6.- Implicancias del tránsito del modelo en el cual el silencio administrativo negativo era la regla al modelo actual en el cual es la excepción

Nuestra legislación se apejó tradicionalmente al silencio administrativo negativo, estableciéndolo en el texto original del Texto Único Ordenado TUO del Reglamento de las Normas Generales de Procedimientos Administrativos. Luego, con la reforma introducida por el proceso de Simplificación Administrativa se atravesó una etapa de indecisión sobre la materia al haber acogido inicialmente –para todos los procedimientos-la tesis del silencio administrativo positivo, para al poco tiempo rectificar retornando a la regla general del silencio administrativo negativo, reservando el positivo únicamente para los supuestos de procedimientos dirigidos a obtener licencias, concesiones y autorizaciones³⁰.

Así, según Calmell, el TUO del Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, recogía solamente el silencio administrativo negativo, sin embargo, a pesar que la figura fue recogida en nuestra normativa con la finalidad de beneficiar al administrado y agilizar el funcionamiento de la administración, este tuvo efecto contrario; pues como señala Milagros Maraví “este solo contribuía a que los funcionarios de las entidades vieran pasar los expedientes y se quedaran de manos cruzadas hasta que transcurriera el plazo del silencio y se desentendieran del asunto”. Y es ante este efecto contradictorio de la aplicación del silencio administrativo negativo y en pos de una mejora en el funcionamiento de la administración, que se introduce la figura del silencio

²⁸ RAMIREZ DUARTE, Erika Andrea

2017 Aplicación del Silencio Administrativo Positivo, frente a la caducidad de la facultad sancionatoria. Tesis para optar el título de abogada. Bogotá: Universidad Santo Tomás, División d Ciencias Jurídicas y Políticas, Pág. 11-14.

²⁹ GUZMÁN NAPURI, Christian

2007 El procedimiento administrativo: régimen jurídico y procedimientos especiales, Perú, ARA Editores E.I.R.L., pág.

204

³⁰ MORÓN URBINA, Juan Carlos

1999. Derecho Procesal Administrativo, 2da edición, Lima, Editorial Rodhas, pág. 300

administrativo positivo mediante la dación del Reglamento de la Ley de Simplificación Administrativa.³¹

Sin embargo, como ya hemos señalado, con la promulgación de la Ley del Silencio Administrativo, Ley N° 29060, y el modelo varió convirtiendo al silencio administrativo positivo en la regla general aplicable, dicha posición del legislador fue reafirmada con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1272, que modifica la Ley del Procedimiento Administrativo General, y deroga la Ley N° 29060.

En este contexto, según Boyer, “la característica más resaltante de la ley del Silencio Administrativo era el empeño del legislador de convertir al silencio positivo en la regla y al silencio negativo en la excepción. Pese a que en lo que se refiere al particular “el silencio positivo le puede resultar más cómodo pero no significa que le proporcione una mayor garantía”. Así, una particularidad de esta excepcionalidad es que la cláusula de los supuestos del silencio negativo resulta tan amplia cuando hace alusión a los “casos” en los que se afecte significativamente el “interés público”, que una autoridad pública “creativa”, podría argumentar en más de uno de sus procedimientos que podría vulnerarse el interés público, y, en consecuencia, clasificarlo como uno de silencio negativo sustrayéndolo del positivo”³².

En la misma línea, Rojas señalaba que “la Administración Pública requiere un cambio para ser mejor. El estado debe reformarse para ponerse al servicio del ciudadano. Sin embargo, la Ley del Silencio Administrativo no es el camino para acceder a tal finalidad. Por el contrario, la Ley insiste en promocionar la figura del silencio administrativo positivo como el gran remedio a la lentitud burocrática de la administración pública, sin que ello sea una verdadera solución”³³.

También autores como Soto, manifiesta que “para la Ley, el silencio administrativo negativo es una simple ficción legal de efectos meramente procesales establecidos en beneficio del particular para permitirle el acceso de la impugnación judicial de las decisiones administrativas. El silencio administrativo negativo combate la omisión, el retardo o la demora de la Administración en cumplir su deber de resolver. Es así que, la

³¹ CALMELL DEL SOLAR, Analía.

2007 El Silencio Administrativo: Aspectos generales y su regulación actual, Perú: Palestra Editores S.A.C., pág. 222

³² BOYER CARRERA, Janery

2008 El Silencio Administrativo: Algunas reflexiones en el marco de los recientes Decretos Legislativos N° 1029 y 1067. Normas Legales. Tomo 89. Lima. Pág. 72

³³ ROJAS LEO, Juan Francisco

2007 El Silencio Administrativo Positivo y las debilidades de una ilusión. A propósito de la promulgación de la Ley N° 29060, En: Revista Ius Doctrina y Práctica, N° 07, pág. 40

perspectiva que ha adoptado la Ley de Procedimiento Administrativo General es concordante con aquellos desarrollos teóricos antes descritos, desde los cuales se ha entendido como corolario que la aplicación del silencio administrativo negativo nunca puede causar perjuicio al administrado”³⁴.

Así, el riesgo de que se declare la nulidad del acto administrativo que se configuraría por el silencio administrativo negativo es infinitamente menor que en el caso del silencio administrativo positivo, pues salvo el cómputo de los plazos o la incompetencia del órgano, el rechazo de una pretensión no conlleva a mayores elementos de invalidez. En cambio, un acto presunto que reproduce tan solo la voluntad del particular, en el que no existe control alguno de legalidad, puede contener vicios insanables que la administración puede declarar “a posteriori”, con graves perjuicios para quienes hubieran efectuado inversiones o desarrollado actividades al amparo del acto presunto³⁵.

Sin embargo, para Morón, “cuando el silencio es positivo, sustituye las técnicas de autorización o aprobación previa a cargo del Estado, a fin de contribuir con la celeridad de las actividades económicas, con ello se sustituyen las técnicas de autorización por una comunicación del inicio de la actividad por parte del interesado, y una facultad posteriori de prohibición de la actividad si se comprueba la falta de presupuestos y requisitos exigidos por Ley”³⁶.

7.- Análisis al modelo actual recogido en nuestra Ley del Procedimiento Administrativo General

Actualmente, el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1272, que modifica la Ley del Procedimiento Administrativo General N° 27444 y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo, contiene como regla general aplicable dentro de los procedimientos de evaluación previa, al silencio administrativo positivo, y como la excepción al negativo.

³⁴ SOTO CARRILLO, Gerardo

2012 El plazo de caducidad ante el silencio administrativo negativo en la Ley del Proceso Contencioso Administrativo: El caso de los procedimientos trilaterales, En: Revista THEMIS N°61, pág. 289

³⁵ CÉSPEDES ZAVALA, Adolfo.

2012 Aportes para un estado Eficiente: Ponencias del V Congreso Nacional de Derecho Administrativo, Perú: Palestra Editores S.A.C., pág. 43

³⁶ MORÓN URBINA, Juan Carlos

2007 Reformas al régimen del silencio administrativo positivo. Aportes para la modificación de la Ley N° 29060. Perú: Grijley.

Respecto, al silencio administrativo positivo, este es regulado a través del artículo 34°, el cual establece lo siguiente:

Artículo 34.- *Procedimiento de evaluación previa con silencio positivo*

34.1. Los procedimientos de evaluación previa están sujetos a silencio positivo, cuando se trate de algunos de los siguientes supuestos:

- 1. Todos los procedimientos a instancia de parte no sujetos al silencio administrativo negativo taxativo contemplado en el artículo 37.*
- 2. Recursos destinados a cuestionar la desestimación de una solicitud cuando el particular haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo.*

Ahora, en el artículo 37° la normativa estipula expresamente el carácter excepcional del silencio administrativo negativo, por lo cual señala:

Artículo 37.- *Procedimientos de evaluación previa con silencio negativo.*

37.1. Excepcionalmente, el silencio negativo es aplicable en aquellos casos en los que la petición del administrado puede afectar significativamente el interés público e incida en la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa comercial, la defensa nacional y el patrimonio cultural de la nación, así como en aquellos procedimientos de promoción de inversión privada, procedimientos trilaterales y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas. Las entidades deben sustentar técnicamente que cumplen con lo señalado en el presente párrafo.

Por Decreto Supremo, refrendado por el Presidente de Consejo de Ministros, se puede ampliar las materias en las que, por afectar significativamente el interés público, corresponde la aplicación de silencio administrativo negativo.

37.2. Asimismo, es de aplicación para aquellos procedimientos por los cuales se transfiera facultades de la administración pública, y en aquellos procedimientos de inscripción registral.

37.3. En materia tributaria y aduanera, el silencio administrativo se rige por sus leyes y normas especiales. Tratándose de procedimientos administrativos que tengan incidencia en la determinación de la obligación tributaria o aduanera, se aplica el Código Tributario.

37.4. Las autoridades quedan facultadas para calificar de modo distinto en su Texto Único de Procedimientos Administrativos los procedimientos

administrativos señalados, con excepción de los procedimientos trilaterales y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado, cuando aprecien que sus efectos reconozcan el interés del solicitante, sin exponer significativamente el interés general.

Sin embargo, el 16 de septiembre de 2018, se modificó parte de este artículo, señalando lo siguiente:

Artículo 37. Procedimientos de evaluación previa con silencio negativo

34.1 Excepcionalmente, el silencio negativo es aplicable en aquellos casos en los que la petición del administrado puede afectar significativamente el interés público e incida en los siguientes bienes jurídicos: la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa comercial, la defensa nacional y el patrimonio cultural de la nación, así como en aquellos procedimientos de promoción de inversión privada, procedimientos trilaterales, procedimientos de inscripción registral y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas.

La calificación excepcional del silencio negativo se produce en la norma de creación o modificación del procedimiento administrativo, debiendo sustentar técnica y legalmente su calificación en la exposición de motivos, en la que debe precisarse la afectación en el interés público y la incidencia en alguno de los bienes jurídicos previstos en el párrafo anterior.

Por Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, se puede ampliar las materias en las que, por afectar significativamente el interés público, corresponde la aplicación de silencio administrativo negativo.

34.2 Asimismo, es de aplicación para aquellos procedimientos por los cuales se transfiera facultades de la administración pública. (...)

Observamos que el carácter de excepcional del silencio administrativo negativo, dentro de los procedimientos de evaluación previa, no ha variado, sino por el contrario se ha reafirmado la posición del legislador indicando que la calificación de excepcional, se producirá en la norma de creación o modificación del procedimiento administrativo, sin embargo, éste se debe sustentar.

Los motivos por los cuales el legislador ha establecido el silencio administrativo positivo como regla, y dotándole al silencio negativo el carácter de excepcional, se ha dado con la finalidad de otorgar celeridad a la toma de decisiones dentro de la Administración Pública, y asimismo simplificar los procedimientos administrativos, fomentando la formalidad, permitiendo con ello también un acercamiento más eficiente de los particulares con la administración pública.

CONCLUSIONES

El silencio administrativo funciona siempre como una garantía a favor del administrado, otorgándole así la facultad de ser quien active el efecto jurídico que trae como consecuencia, en mérito a su actuación. De esta forma, se satisface el Derecho de Petición, establecido constitucionalmente, puesto que si la Administración Pública no se pronuncia en el plazo, dicha situación no debería perjudicar al administrado solicitante.

Una las causas de variación del modelo instaurado en la legislación anterior, en la cual silencio administrativo negativo era la regla y el positivo la excepción, fue con la finalidad de otorgar celeridad a la toma de decisiones dentro de la Administración Pública, y además otorgar dinámica a las dilaciones propiciadas por las autorizaciones o por controles internos previos de la propia administración.

Nuestra legislación actual, al estipular el silencio administrativo positivo como la regla dentro de los procedimientos de evaluación previa, busca simplificar los procedimientos administrativos, fomentando de alguna u otra forma la formalidad, permitiendo con ello también un acercamiento más eficiente de los particulares con la administración pública, reduciendo así las intervenciones administrativas que pueden ocasionar perjuicios a la actividad de los administrados.

Si bien es cierto, estoy de acuerdo con la regulación actual que nuestro ordenamiento jurídico ha estipulado, es decir que se haya establecido al silencio administrativo positivo como la regla, y las excepciones del silencio administrativo negativo, debemos tener cuidado, y distinguir los efectos de cada uno de los silencios, a fin de no perjudicar al administrado, pero que tampoco se vea afectada la seguridad pública o el orden interno.

BIBLIOGRAFÍA

1.-

ARAUJO JUÁREZ, José

1989 Principio Generales del Derecho Administrativo Formal, Venezuela: Vadell Hermanos Editores.

2.-

BARTRA CAVERO, José

2006 Silencio Administrativo. 1ra edición. Perú: Editorial RODHAS SAC.

3.-

BOYER CARRERA, Janery

2008 El Silencio Administrativo: Algunas reflexiones en el marco de los recientes Decretos Legislativos N° 1029 y 1067. Normas Legales. Tomo 89. Lima.

4.-

CADENA BARRETO, Ana Carolina

1988 El Silencio Administrativo, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

5.-

CALMELL DEL SOLAR, Analía.

2007 El Silencio Administrativo: Aspectos generales y su regulación actual, Perú: Palestra Editores S.A.C.

6.-

CÉSPEDES ZAVALA, Adolfo.

2012 Aportes para un estado Eficiente: Ponencias del V Congreso Nacional de Derecho Administrativo, Perú: Palestra Editores S.A.C.,

7.-

DANÓS ORDOÑEZ, Jorge

Comentarios al Proyecto de la Nueva Ley de Procedimientos Administrativos, En: Revista THEMIS N° 34.

8.-

DANÓS ORDOÑEZ, Jorge

El Silencio Administrativo como técnica de garantía del particular frente a la inactividad formal de la Administración. Perú. Año VII. Revista Ius et Veritas. Perú. N° 13.

9.-

DANÓS ORDOÑEZ, Jorge

2007 ¿Era necesaria una Ley del Silencio Administrativo? Perú. Revista Jus Doctrina y Práctica. Perú. N° 07

10.-

DUQUE ROMERO, Adriana Isabel

2012 El Silencio Administrativo Positivo y su Procedimiento de Aplicación, visto desde la Jurisprudencia Contencioso – Administrativa. Tesis para optar el título de abogada. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, facultad de Jurisprudencia.

11.-

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás

1986 Curso de Derecho Administrativo I. Madrid: Editorial Civitas S.A.

12.-

GARCÍA ROJAS, Weyden

2013 El Silencio Administrativo Negativo, como limitación de acceso al mercado en casinos y tragamonedas y su influencia en los estados financieros de la empresa. Tesis para optar el grado de magister en Derecho de la Empresa: Regulación de los Servicios Públicos. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho.

13.-

GARCÍA PEREZ, Martha

2013 “El Silencio Administrativo en España”. Misión Jurídica: Revista de Derecho y Ciencias Sociales, Bogotá, N° 06, pág. 64-72. Consulta 26 de abril de 2018.

<file:///C:/Users/Diana/Downloads/Dialnet-ElSilencioAdministrativoEnEspana5167581.pdf>

14.-

GOMEZ PUENTE, Marcos.

2000 La inactividad de la Administración. 2da edición. Navarra: Editorial Aranzadi.

15.-

GUZMÁN NAPURI, Christian

2007 El procedimiento administrativo: régimen jurídico y procedimientos especiales, Perú, ARA Editores E.I.R.L.

16.-

GUZMAN NAPURI, Christian.

2017 Manual del Procedimiento Administrativo General: Concordado con el D.S. N° 006-2017-JUS que aprueba el TUO de la Ley N° 27444, modificada por el D.L. N° 1272, 3ra edición, Lima: Pacífico Editores S.A.C.

17.-

HUAPAYA TAPIA, Ramón

2007 ¿Realmente Necesitamos una ley del silencio administrativo positivo?, En: JUS Doctrina & Jurisprudencia, Lima, Marzo.

18.-

MARAVÍ SUMAR, Milagros

2004 Silencio Administrativo: El Silencio de los Culpables. Derecho Administrativo., Perú: Jurista Editores E.I.R.L.

19.-

MORÓN URBINA, Juan Carlos

1999. Derecho Procesal Administrativo, 2da edición, Lima, Editorial Rodhas,

20.-

MORÓN URBINA, Juan Carlos

2007 Reformas al régimen del silencio administrativo positivo. Aportes para la modificación de la Ley N° 29060. Perú: Grijley.

21.-

NAVARRO COQUI, Augusto

Silencio Administrativo y Medio Ambiente: Acabando con un mito, En: Revista de Derecho Administrativo, N° 06.

22.-

PACORI CARI, José María

2017 “La nueva regulación del silencio administrativo”. Administración Pública & Control, Perú, N° 37, p. 28. Consulta: 10 de abril de 2018.

<https://es.scribd.com/document/338505041/La-Nueva-Regulacion-Del-Silencio-Administrativo-en-El-Peru-Autor-Jose-Maria-Pacori-Cari>

23.-

PADILLA VALERA, Miguel Ángel

2010 Los Efectos del Silencio Administrativo: Manual de Actualización Administrativa. 1ra Edición. Perú: Gaceta Jurídica S.A.

24.-

PANDO VILCHEZ, Jorge.

2008 Los efectos de la nueva regulación del silencio administrativo en los procedimientos medio ambientales y en especial en el procedimiento recursal, En: Revista de Derecho Administrativo N° 06.

25.-

PARADA, Ramón.

2004. Derecho Administrativo I Parte General, 15ta. edición, Madrid, Marcial Pons Ediciones jurídicas y sociales S.A.

26.-

PAREJO ALFONSO, Luciano.

2008. Lecciones de Derecho Administrativo, 2da edición, Valencia, Editorial Tirant to Blanch.

27.-

RAMIREZ DUARTE, Erika Andrea

2017 Aplicación del Silencio Administrativo Positivo, frente a la caducidad de la facultad sancionatoria. Tesis para optar el título de abogada. Bogotá: Universidad Santo Tomás, División d Ciencias Jurídicas y Políticas.

28.-

ROJAS LEO, Juan Francisco

2007 El Silencio Administrativo Positivo y las debilidades de una ilusión. A propósito de la promulgación de la Ley N° 29060, En: Revista Ius Doctrina y Práctica, N° 07.

29.-

SALAZAR CHÁVEZ, Ricardo

1998 El Derecho de Petición y la Administración Pública en el Perú, En: Revista THEMIS N° 39.

30.-

SOTO CARRILLO, Gerardo

2012 El plazo de caducidad ante el silencio administrativo negativo en la Ley del Proceso Contencioso Administrativo: El caso de los procedimientos trilaterales, En: Revista THEMIS N°61.

31.-

VIDAL PERDOMO, Jaime.

1985. Derecho Administrativo, 8va edición, Bogotá, Editorial Temis.

32.-

COLECTIVO DE AUTORES

2002 *El Silencio Administrativo: Estudios de Derecho Administrativo Cubano*. La Habana: Editorial Félix Varela

33.-

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2007 *Ley N° 29060* “Ley del Silencio Administrativo”. Lima, 7 de Julio.

34.-

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2016 *Decreto Legislativo N° 1272* “Modificación de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo”. Lima, 21 de diciembre.

35.-

CIRCULO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Los efectos de la nueva regulación del silencio administrativo en los procedimientos medio ambientales y en especial en el procedimiento recursal. *Revista de Derecho Administrativo*. Perú. Año III. Revista N° 06.

36.-

ASOCIACIÓN PERUANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

El Derecho Administrativo y la modernización del Estado Peruano: Ponencias presentadas en el Tercer Congreso Nacional de Derecho Administrativo. Editorial Jurídica Grijley E.I.R.L. Lima. 2008