

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

La transformación de los procedimientos sujetos al silencio positivo en procedimientos de aprobación automática en el ordenamiento jurídico administrativo peruano

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

Autora:

Angelica Mireli Angulo Remuzgo

Asesora:

Laura Isabel Francia Acuña


Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, LAURA ISABEL FRANCIA ACUÑA, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado “La transformación de los procedimientos sujetos al silencio positivo en procedimientos de aprobación automática en el ordenamiento jurídico administrativo peruano”, del autor(a) ANGÉLICA MIRELI ANGULO REMUZGO, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 34%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 04/12/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 21 de febrero del 2024

<u>FRANCIA ACUÑA, LAURA ISABEL</u>	
DNI: 42093073	Firma: 
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0248-8498	

RESUMEN

En medio de la tendencia hacia la simplificación administrativa, el ordenamiento jurídico administrativo peruano ha ido ampliando los supuestos para la aplicación de los procedimientos de aprobación automática. De esta manera, procedimientos que anteriormente habían sido calificados como de evaluación previa sujetos al silencio positivo, hoy son reformulados dando lugar a procedimientos de aprobación automática que, de una forma más célere y eficiente, dan respuesta a las solicitudes y necesidades de los administrados. En el marco de estas consideraciones, el presente trabajo desarrolla, desde una aproximación conceptual y normativa, al silencio positivo y a la aprobación automática, apreciando sus similitudes, así como los propósitos que subyacen a cada uno de ellos de cara a los procedimientos administrativos. Así, a partir de este desarrollo, se elabora una propuesta de pautas para efectuar la transformación de los procedimientos administrativos hacia la aprobación automática, las cuales giran en torno a una evaluación integral de los procedimientos, en la que se encuentra involucrado el principio de proporcionalidad.

Palabras clave

Procedimiento administrativo, aprobación automática, silencio positivo, simplificación administrativa.

ABSTRACT

In the midst of the tendency towards administrative simplification, the Peruvian administrative legal system has been expanding the scope for the application of automatic approval procedures. In this way, procedures that had previously been qualified as prior evaluation procedures subject to positive silence, are now reformulated giving rise to automatic approval procedures that, in a faster and more efficient way, respond to the petitions and needs of the citizens. Within the framework of these considerations, this paper develops, from a conceptual and normative approach, positive silence and automatic approval, appreciating their similarities, as well as the purposes underlying each of them with regard to

administrative procedures. Thus, based on this development, a proposal is drawn up with guidelines for the transformation of administrative procedures towards automatic approval, which revolve around an integral evaluation of the procedures, in which the principle of proportionality is involved.

Keywords

Administrative procedure, automatic approval, positive silence, administrative simplification.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
I. El procedimiento de aprobación automática	2
1.1 Concepto, finalidad y clases de procedimientos administrativos	2
1.2 Regulación del procedimiento administrativo de aprobación automática en el ordenamiento jurídico administrativo peruano	5
II. El silencio administrativo positivo	10
2.1 Concepto, finalidad y tipos de silencio administrativo	11
2.2 Regulación del silencio administrativo positivo en el ordenamiento jurídico administrativo peruano	14
III. La relación entre el silencio administrativo positivo y los procedimientos de aprobación automática	20
3.1 Puntos en común y divergencias clave	20
3.2 Sobre la posibilidad de transformar los procedimientos en los que se aplica el silencio administrativo positivo en procedimientos de aprobación automática	24
IV. Sobre la transformación de los procedimientos sujetos al silencio positivo en procedimientos de aprobación automática	25
4.1 Pautas para la transformación de los procedimientos sujetos al silencio positivo en procedimientos de aprobación automática	26
4.2 La funcionalidad de los procedimientos administrativos de aprobación automática	32
CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES	33
BIBLIOGRAFÍA	36

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto desarrollar la posibilidad de transformación de los procedimientos en los cuales se aplica el silencio administrativo positivo en procedimientos de aprobación automática, de cara a la búsqueda de una mayor eficiencia en la forma en que la Administración atiende los requerimientos de los administrados. Para ello, resulta esencial evaluar los procedimientos administrativos desde una perspectiva simplificadora, buscando su optimización y modernización.

Con este propósito, la primera sección del trabajo tiene por finalidad desarrollar el concepto y la regulación del procedimiento de aprobación automática en el ordenamiento jurídico peruano, y la segunda sección, a su vez, desarrolla el concepto y la regulación del silencio administrativo positivo. Sobre la base de estos aspectos generales, la tercera sección aborda los puntos en común entre los procedimientos a los que resulta aplicable el silencio positivo y los procedimientos de aprobación automática, y desarrolla propiamente la posibilidad de transformar a los primeros en los segundos. Finalmente, la cuarta sección establece una serie de pautas para realizar esta transformación de los procedimientos administrativos, detallando la funcionalidad de los procedimientos de aprobación automática y la importancia de su priorización.

I. El procedimiento de aprobación automática

La presente sección tiene por objeto explicar en qué consiste el procedimiento administrativo de aprobación automática. En ese sentido, primero se desarrollarán, brevemente, el concepto y la finalidad del procedimiento administrativo en general, así como las clases de procedimientos administrativos iniciados de parte (entre los cuales se encuentra el de aprobación automática), para luego abordar la regulación del procedimiento de aprobación automática en el ordenamiento jurídico administrativo peruano.

1.1 Concepto, finalidad y clases de procedimientos administrativos

De acuerdo con Morón, el procedimiento administrativo es una cadena de “actos jurídicos” que emanan de las entidades de la Administración Pública, los cuales se encuentran articulados por un vínculo común, así como por una proyección unitaria, sin perjuicio de lo cual conservan su propia individualidad (2019, pp. 351-352). En base a esta conceptualización general, es posible afirmar que el procedimiento administrativo se encuentra integrado por una serie de actos que comparten una finalidad en concreto, la cual es definida por las entidades administrativas que lo aplican en el ejercicio de sus funciones.

Por otro lado, para Agustín Gordillo, el procedimiento administrativo refiere la secuencia de actos a través de los cuales se materializa la actividad de las entidades administrativas, siendo así que, desde otra perspectiva, toda actividad estatal de naturaleza administrativa, esto es, el ejercicio de la función administrativa, se canalizará a través del procedimiento administrativo (2006, IX-5). De esta manera, lo que identifica al procedimiento administrativo y lo distingue de otros procesos que lleva a cabo el Estado (como el judicial o el legislativo), es el hecho que materializa la función administrativa, siendo importante resaltar que esta no es privativa de las entidades que tradicionalmente se identifican como organismos u órganos administrativos, pudiendo ser ejercida por el Congreso tanto como por el Poder Judicial.

En base a estos aportes, puede conceptualizarse preliminarmente al procedimiento administrativo como el cauce formal mediante el cual la función administrativa se concretiza en la práctica. Sin embargo, para completar esta definición, es indispensable tener en cuenta la finalidad del procedimiento, ahondando en lo que subyace al ejercicio de la función administrativa.

En esta línea, Huapaya refiere que el procedimiento administrativo es más que una sucesión de formalidades, debido a que este se constituye en el instrumento idóneo de cara al cumplimiento de los fines de interés general, a los cuales propende todo ejercicio de la función administrativa (2015, p. 140). De hecho, agrega que, el procedimiento administrativo da lugar a un escenario de relación entre las entidades de la Administración Pública y los administrados y, en ese contexto, promueve la emisión de decisiones administrativas de calidad, garantizando la participación de los ciudadanos y reduciendo el margen de discrecionalidad de cara al ejercicio de las potestades de las entidades administrativas (2015, p. 140-141).

De esta manera, en adición a lo antes comentado, el procedimiento administrativo se identifica como un instrumento al servicio del interés general, en tanto que canaliza el ejercicio de la función administrativa, sometiéndola a una serie de reglas procedimentales, lo cual da cuenta de la importancia de esta institución para efectos de la relación entre la Administración y los ciudadanos.

Quedando ello en claro, ahora corresponde tratar las clases de procedimientos administrativos. Partiendo del criterio de distinción correspondiente a la actividad que debe desplegar la Administración en los procedimientos¹, se identifican dos clases: los procedimientos de evaluación previa y los procedimientos de aprobación automática (Guerra Cruz, citado en Morón, 2019, p. 336).

Los procedimientos de evaluación previa son considerados por Morón como “los verdaderos procedimientos administrativos”, pues se caracterizan por su formalidad: requieren de un inicio formal (de parte), así como de una etapa de

¹ Se parte de este criterio, pues parece el más adecuado para efectos de lo que en las siguientes líneas se explica; sin embargo, cabe mencionar que los procedimientos de aprobación automática y los procedimientos de evaluación previa también pueden distinguirse por su forma de conclusión.

instrucción, de la actuación de pruebas, entre otros actos, para que finalmente la entidad administrativa se pronuncie; asimismo, lo solicitado por el administrado queda en expectativa hasta que no se llevan a cabo todas estas actuaciones (2019, p. 345). Por el contrario, los procedimientos de aprobación automática se fundamentan en la presunción de veracidad que asiste al administrado, de manera que lo solicitado por este se tiene por concedido con la sola presentación de la solicitud ante la entidad administrativa, la cual debe ser acompañada de evidencia documental suficiente, en función de los requisitos exigidos por esta (2019, p. 344).

De este modo, es posible afirmar, en otros términos, que los procedimientos de evaluación previa se caracterizan por priorizar el control preventivo de lo solicitado por el administrado, siendo así que la Administración, previamente a emitir un acto administrativo o realizar una actuación a favor del administrado, debe verificar que este haya cumplido con las disposiciones previstas en la normativa aplicable. En cambio, los procedimientos de aprobación automática, bajo la óptica de agilizar y simplificar, se basan en la acreditación por parte del administrado del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa vigente, de tal manera que la sola presentación ante la Administración Pública de los documentos que acreditarían dicho cumplimiento, junto a su petición, supone la aprobación de lo solicitado.

En base a lo expresado, es evidente que las finalidades que subyacen a ambas clases de procedimiento son muy distintas, por no decir contrarias. Por un lado, citando a Morón, el procedimiento de evaluación previa favorece un control previo en atención a las actividades sociales y económicas que los ciudadanos pretenden desarrollar, cautelando que previo a su realización se cumpla con los requisitos mínimos e indispensables; mientras que, por otra parte, el procedimiento de aprobación automática, busca la celeridad en la realización de otras actividades sociales y económicas, en el entendido que no es necesario efectuar un control tan estricto como es el previo, favoreciendo más bien el control posterior (2019, pp. 344-345).

Naturalmente, un punto importante que tocará evaluar en su momento es bajo qué criterios conviene establecer que un procedimiento administrativo sea de aprobación automática o de evaluación previa, para lo cual el siguiente subcapítulo dará ciertas luces, en tanto se analizará la forma en que el procedimiento de aprobación automática se encuentra regulado en el ordenamiento jurídico administrativo peruano.

1.2 Regulación del procedimiento administrativo de aprobación automática en el ordenamiento jurídico administrativo peruano

En el año 1967 se publica la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos (en adelante, LNGPA), aprobada por el Decreto Supremo N° 006-67-SC. Mediante este cuerpo normativo se pretende establecer una serie de disposiciones comunes para efectos de la estructuración de los procedimientos administrativos; sin embargo, en esta primera regulación del procedimiento administrativo general, no se contempla a los procedimientos de aprobación automática (Ferreyros, 2019, p. 44).

De hecho, estos aparecen en el ordenamiento jurídico peruano con la Ley N° 25035, Ley de Simplificación Administrativa (en adelante, Ley N° 25035), publicada el 11 de junio de 1989. Si bien dicha norma no los contempla con la denominación con la que actualmente son conocidos, su mérito se encuentra en el hecho que perfila sus características más esenciales, siendo la presunción de veracidad la pieza fundamental.

En esa línea, el artículo 3 de la Ley N° 25035 establece que, en aplicación del principio de presunción de veracidad, la Administración Pública dejará de exigir determinados documentos a los administrados, aceptando en reemplazo de estos las propias declaraciones de cada administrado. Complementariamente, el artículo 4 refiere que, en estos supuestos, la Administración Pública sustituirá la fiscalización previa por la fiscalización posterior.

En adición a ello, se debe considerar lo dispuesto por el Reglamento de la Ley N° 25035, el mismo que fue aprobado por el Decreto Supremo N° 070-89-PCM publicado el 2 de setiembre de 1989. En virtud del artículo 11 de este reglamento,

se dispuso que las entidades administrativas modifiquen sus procedimientos específicos para el otorgamiento de licencias, autorizaciones, permisos y similares, a fin de que estos puedan ser otorgados de forma automática en base a las declaraciones de los interesados, con sujeción a un control posterior. Ahora bien, al mismo tiempo se estableció que, en aquellos casos en que el otorgamiento de la licencia, autorización o similar pudiera dar lugar a una contravención al ordenamiento jurídico, o a un perjuicio a la salud o a la seguridad de los administrados, las entidades se encuentran habilitadas para regular un procedimiento simplificado de aprobación no automática.

De esta manera, puede apreciarse como la introducción del procedimiento de aprobación automática en el ordenamiento jurídico administrativo peruano va de la mano con la idea de la simplificación administrativa, y se asienta en el principio de presunción de veracidad. Al mismo tiempo, se establecen los aspectos que debe observar la Administración, para efectos de discernir qué procedimientos deben ser automáticos, y las disposiciones aplicables en materia de control posterior.

Ambos cuerpos normativos fueron derogados con la entrada en vigor de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), publicada el 11 de abril de 2001, que viene a ser la norma que actualmente regula al procedimiento de aprobación automática como tal. Dicho ello, a continuación se resume el contenido de los artículos más relevantes sobre la materia:

Sobre la clasificación de procedimientos y el régimen de aprobación automática

- Por el artículo 30, incorporado por el Decreto Legislativo N° 1452, se establece que los procedimientos administrativos iniciados a pedido de parte deben ser clasificados en procedimientos de aprobación automática o de evaluación previa por cada entidad administrativa, debiendo señalarse expresamente tal calificación en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (en adelante, TUPA).

- Por el artículo 31, modificado por el Decreto Legislativo N° 1272, se establece el régimen del procedimiento de aprobación automática, el cual se basa en que la solicitud del administrado se considera aprobada desde el momento en que esta es presentada ante la entidad administrativa competente, junto con la documentación y el cumplimiento de los requisitos exigidos por el TUPA de la entidad. Asimismo, se establece que no es necesaria la emisión de un pronunciamiento expreso confirmatorio de la aprobación, siendo suficiente contar con el escrito o formato presentado con el sello oficial de recepción. Por otro lado, cabe destacar que el numeral 31.4 del artículo dispone los procedimientos que deben sujetarse a la aprobación automática, siendo estos aquellos que habiliten o permitan “el ejercicio de derechos preexistentes del administrado, la inscripción en registros administrativos, la obtención de licencias, autorizaciones, constancias y copias certificadas o similares que habiliten para el ejercicio continuado de actividades profesionales, sociales, económicas o laborales en el ámbito privado”, siempre y cuando no produzcan una afectación a los derechos de terceras personas.

Sobre la fiscalización posterior

- Por el artículo 32, modificado por el Decreto Legislativo N° 1272, se desarrolla la fiscalización posterior. A este respecto, se dispone que las entidades administrativas tienen la obligación de verificar de oficio, por medio del sistema de muestreo, la autenticidad de las declaraciones, documentos, entre otros, que hayan sido aportados por los administrados en los procedimientos de aprobación automática. De hecho, el numeral 32.2 del artículo, establece un mínimo de expedientes que deben ser materia de fiscalización posterior por las entidades administrativas, el cual asciende al 10%, hasta por un máximo de 150 expedientes, de forma semestral. Adicionalmente a ello, se establecen las disposiciones aplicables en caso se advierta que el administrado haya presentado información o documentos falsos o fraudulentos, como es la declaración de nulidad del acto administrativo obtenido en base a estos, la imposición

de una multa de entre 5 y 10 UIT² al administrado infractor y la remisión de su información a la Central de Riesgo Administrativo de la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante, PCM).

Sobre el régimen de nulidad aplicable

- Finalmente, por el numeral 3 del artículo 10, referido a las causales de nulidad de los actos administrativos, se establece que los actos resultantes de la aprobación automática, por los cuales se adquieran facultades o derechos, sin cumplir con los requisitos, documentos o trámites esenciales, o que resulten contrarios al ordenamiento jurídico, devienen en nulos de pleno derecho.

Como es evidente, los artículos más relevantes en lo que respecta al procedimiento de aprobación automática han sido modificados por el Decreto Legislativo N° 1272 (en adelante, DL 1272), el cual fue publicado el 12 de diciembre de 2016. En ese sentido, es oportuno revisar su Exposición de Motivos, con la finalidad de comprender el sentido y finalidad de tales modificaciones.

En primer lugar, se advierte que estas modificaciones se enmarcan en la orientación general del DL 1272, cual es modificar el marco normativo aplicable a los procedimientos administrativos en búsqueda de su simplificación y optimización, así como también, el fortalecimiento de la fiscalización posterior (2016, p. 2)³.

Ahora bien, en lo que respecta a la modificación del artículo 31 de la LPAG, la Exposición de Motivos refiere que, en el marco de la simplificación administrativa, para efectos de beneficiar a los administrados, resulta necesario ampliar los supuestos de procedimientos sujetos a la aprobación automática (2016, p. 12). En ese contexto, se agregan dos supuestos antes no contemplados, para los

² Unidades Impositivas Tributarias.

³ De hecho, ello es concordante con la incorporación de la regulación referente al silencio administrativo al régimen general del procedimiento administrativo, la cual, previo a ello, fue abordada de forma innecesaria en un cuerpo normativo distinto: la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo, conforme se verá más adelante.

que se deberá priorizar la aprobación automática: (1) la habilitación del ejercicio de derechos preexistentes del administrado, a través del otorgamiento de licencias y autorizaciones, y (2) la inscripción en registros administrativos (2016, p. 12). Al respecto, cabe mencionar que la habilitación del ejercicio de derechos preexistentes del administrado antes se encontraba sujeta al silencio positivo, sin embargo, a partir del 2016, con esta modificación, se prioriza la aplicación de la aprobación automática.

En torno a ello, es oportuno comentar que, en la práctica ocurre que algunas entidades administrativas pretenden desconocer la aplicación de la aprobación automática, de tal manera que los administrados se ven obligados a recurrir al INDECOPI, denunciando la barrera burocrática ilegal que supone tal desconocimiento en aras de obtener el debido respeto a la autorización obtenida. En este sentido, se tiene como ejemplo a la Resolución N° 0230-2020/SEL-INDECOPI (perteneciente al Expediente N° 000224-2019/CEB) y a la Resolución N° 0233-2020/SEL-INDECOPI (perteneciente al Expediente N° 000219-2019/CEB), por las cuales se declaran barreras burocráticas ilegales los desconocimientos de las aprobaciones automáticas que operaron frente a las solicitudes de autorización para instalar infraestructura de telecomunicaciones, por parte de la Municipalidad de San Borja (2021, pp. 16-17).

Por otro lado, sobre los límites en la aplicación de la aprobación automática, hay un pronunciamiento interesante del Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Exp. 3005-2004-AA/TC de fecha 06 de diciembre de 2004. En este caso, la parte demandante alega que la licencia de autorización de funcionamiento de local comercial, de conformidad con lo establecido en el artículo 31.4 de la LPAG (antes de su modificación), es un trámite de aprobación automática, reclamando que la Municipalidad Provincial de Casma pretende desconocer la autorización que le ha sido otorgada en virtud de la aprobación automática.

Al respecto, el Tribunal razona que la Ley Orgánica de Municipalidades, aprobada por Ley N° 27972, resulta aplicable al caso y que, en virtud de su artículo 79.3.6.4, la expedición de la licencia de autorización de funcionamiento

no es un trámite de aprobación automática, precisando que tal interpretación no es acorde al ordenamiento jurídico por cuanto dicha atribución debe ser ejercida por la municipalidad competente considerando la zonificación, siendo fundamental un pronunciamiento expreso. En tal sentido, la intención del Tribunal Constitucional fue armonizar los dos cuerpos normativos involucrados, otorgando prioridad a la LOM en el caso concreto, para determinar que el procedimiento no podía ser calificado como de aprobación automática en atención al interés público.

Por último, retomando el análisis de la norma, en lo que concierne a la modificación del artículo 32 de la LPAG, el acento se encuentra en el fortalecimiento de la fiscalización posterior. En esa línea, se plantea la imposición de una multa de entre 5 y 10 UIT por la presentación de documentación o información falsa, con la intención de desincentivar este tipo de conducta en los administrados (2016, p. 13).

En síntesis, se puede apreciar que la regulación del procedimiento de aprobación automática surge en medio de la tendencia hacia la simplificación administrativa, así como la mejora de los procedimientos. Evidentemente, sus particulares características obligan a sopesar la consecución del interés público con la búsqueda de celeridad y eficiencia en el procedimiento administrativo, a fin de encontrar un equilibrio entre ambos, lo cual, sin lugar a duda, es una tarea compleja. Sin perjuicio de ello, la clave para resolver parte de esta cuestión parece encontrarse en la fiscalización posterior, conforme se abordará en más detalle en las secciones siguientes.

II. El silencio administrativo positivo

La presente sección tiene por objeto dejar en claro en qué consiste el silencio administrativo positivo⁴, y para ello es indispensable partir de la conceptualización del silencio administrativo. En ese sentido, primero se desarrollarán, brevemente, el concepto y la finalidad del silencio administrativo

⁴ En adelante se usará indistintamente silencio administrativo positivo” o “silencio positivo”.

en general, así como los tipos de silencio administrativo (entre los cuales se encuentra el silencio positivo), para luego abordar la regulación del silencio positivo en el ordenamiento jurídico administrativo peruano.

2.1 Concepto, finalidad y tipos de silencio administrativo

El silencio administrativo es definido como una técnica que corrige la inactividad formal de la Administración Pública, es decir, la inacción de las entidades administrativas frente a las peticiones o los recursos formulados por los particulares en el marco de un procedimiento administrativo (Danós, 1996, p. 226). A partir de ello, se advierte una de sus finalidades, cual es permitirle al administrado cuestionar la conducta de una entidad administrativa en ausencia de un acto administrativo impugnabile (1996, p. 226).

Por su parte, Morón refiere que el silencio administrativo es, concretamente, “una expresión tácita de voluntad estatal subsidiaria a la emisión de [una] resolución” (2019, p. 93). Dicho ello, mediante su aplicación, garantiza el derecho de petición del administrado⁵, el cual se vería vulnerado por el incumplimiento de la obligación legal de las entidades administrativas de resolver las pretensiones que les sean presentadas dentro del plazo legalmente establecido (2019, p. 93).

De otro lado, para Martín Mateo, el silencio administrativo supone calificar la pasividad de la Administración, sea de forma favorable o desfavorable para el administrado, con la intención de resolver la situación de inactividad formal de la Administración Pública y las consecuencias que esta trae consigo (1965, p. 206).

Con base en estos aportes, puede conceptualizarse al silencio administrativo como una técnica consistente en asumir la existencia de una expresión tácita de voluntad por parte de la Administración Pública, que suple la inactividad formal en que esta ha incurrido dentro de un procedimiento administrativo, a fin de garantizar el derecho de petición del administrado o habilitarlo a impugnar, según sea el caso.

⁵ Cabe recordar que el derecho de petición es un derecho constitucional, reconocido expresamente en el inciso 20 del artículo 2 de la Constitución de 1993.

Ahora bien, el silencio administrativo, entendido como una técnica que simula una expresión de voluntad implícita de la Administración Pública, tiene dos formas de manifestación: positiva y negativa. Tratándose del silencio administrativo negativo, se asume que la falta de respuesta de la Administración constituye el rechazo de aquello que se ha solicitado o pretendido, siendo así que, en base a esta negativa ficta, el administrado queda habilitado para impugnar en sede administrativa o sede judicial, según corresponda. Por su parte, en lo que respecta al silencio administrativo positivo, se asume que la Administración ha concedido aquello que es materia de la solicitud o pretensión del administrado, de tal manera que este puede actuar conforme a aquello que tácitamente le ha sido permitido.

Lo indicado da cuenta de las diferencias sustanciales que existen entre los dos tipos de silencio administrativo, las cuales se sitúan, particularmente, en su finalidad y en la solución jurídica que plantean frente al problema de la inactividad, siendo que el silencio negativo es más que una ficción procesal al serle aplicable el régimen impugnatorio que se aplicaría a un acto administrativo expreso (Aguado, 1996, pp. 717-718), mientras que el silencio positivo supone la adquisición de un determinado status quo por parte del administrado (1996, p. 727).

En esa línea, para Danós, el silencio administrativo negativo se basa en la existencia de un hecho, consistente en la falta de expresión de voluntad de la Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo, al cual la ley dota de efectos jurídicos (1996, p. 227). Asimismo, conforme se desprende del párrafo anterior, estos efectos son de naturaleza procesal, en el sentido que la configuración de este tipo de silencio administrativo habilita al administrado la impugnación. Por estas razones, se afirma que el silencio negativo carece de sentido en sí mismo, adquiriendo sentido al ser impugnado (1996, p. 227).

En cambio, en el caso del silencio administrativo positivo, no se habla de un hecho con efectos jurídicos, sino de un acto administrativo presunto, en virtud del cual se concede aquello que el administrado ha solicitado, siempre que haya cumplido con los requisitos para ello (1996, p. 227-228). En esa línea, Morón

afirma que el fundamento legal de la aplicación de este tipo de silencio administrativo se encuentra en facilitar el ejercicio de derechos que de otra manera se verían restringidos de forma indefinida, al no cumplir la Administración con verificar dentro del plazo previsto el cumplimiento de las condiciones para su ejercicio (2019, p. 96).

Quedando clara la diferencia entre ambos tipos de silencio administrativo, dadas las consecuencias que tienen para los administrados, es preciso clarificar la finalidad que subyace a cada uno de estos. La finalidad que tradicionalmente se predica del silencio administrativo, consistente en habilitar la impugnación y ser un remedio a la inactividad formal de las entidades de la Administración Pública, corresponde exclusivamente al silencio negativo, conforme se ha desarrollado. Por otro lado, el silencio administrativo positivo, si bien comparte el hecho de remediar la inactividad formal de la Administración, tiene por finalidad permitir al administrado actuar conforme a aquello que tácitamente le ha sido concedido al haber transcurrido el plazo legalmente establecido sin un pronunciamiento expreso de la entidad administrativa.

Por otra parte, ambos tipos de silencio cumplen con garantizar el derecho de petición del administrado, puesto que en base a ellos se interpreta una respuesta favorable o desfavorable para este, pero una respuesta al fin y al cabo. En esa misma línea, representan una manifestación concreta del principio de predictibilidad o de confianza legítima del procedimiento administrativo⁶, en tanto que su previsión le permite al administrado tener en claro los posibles desenlaces del procedimiento en cada instancia, en ausencia de un pronunciamiento expreso de la Administración.

Dicho lo anterior, a continuación, corresponde abordar la regulación del silencio administrativo positivo, aquel que compete a efectos del presente trabajo, en el ordenamiento jurídico administrativo peruano.

⁶ Este principio se encuentra recogido en el numeral 1.15 del numeral 1 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

2.2 Regulación del silencio administrativo positivo en el ordenamiento jurídico administrativo peruano

Lo primero que cabe mencionar es que el silencio administrativo es una figura de larga data en nuestra legislación, pues se remonta a la anteriormente mencionada LNGPA, la cual fue publicada en el año 1967⁷ (Danós, 1996, p. 226).

Al incorporarse esta figura en el ordenamiento jurídico peruano, la legislación optó por apegarse a la interpretación negativa tradicionalmente inherente al silencio administrativo, estableciendo el silencio negativo como regla general en la LNGPA (Morón, 2019, p. 93). Posteriormente, la óptica a este respecto cambiaría, optándose por establecer el silencio positivo para supuestos abiertos, siendo muestra de ello la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo (en adelante, LSA), publicada el 7 de julio de 2007, cuyo contenido sería luego incorporado al régimen general de la LPAG, conforme se verá más adelante.

Es así como, en virtud del artículo 1 de la LSA, se estableció que los procedimientos de evaluación previa se encontrarían sujetos al silencio positivo, en los siguientes casos:

- a) Solicitudes cuya estimación favorable habilitaría el ejercicio de derechos preexistentes o el desarrollo de actividades económicas, siempre que no se afectara de forma significativa el interés público, incidiendo en la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, entre otros valores del ordenamiento, entre otros supuestos desarrollados por la Primera Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la LSA.
- b) Recursos destinados a cuestionar el hecho que la Administración haya desestimado una solicitud o un acto administrativo anterior, siempre que no se verifique alguno de los supuestos desarrollados por la Primera Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la LSA.
- c) Aquellos procedimientos en los que la trascendencia de la resolución final no repercute en administrados diferentes a la persona del solicitante, generando afectación a sus derechos o intereses legítimos.

⁷ Originalmente se denominaba “Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos”; sin embargo, cambió de denominación por el Decreto Ley N° 26111 de fecha 28 de diciembre de 1992.

De esta manera, se estableció la excepcionalidad en la aplicación del silencio negativo, prefiriéndose al silencio positivo como forma de conclusión de los procedimientos de evaluación previa. En específico, se reservó el silencio negativo para aquellos casos en que pudiera afectarse de forma significativa el interés público⁸, ya que el pronunciamiento favorable al administrado tiene, ciertamente, el potencial de conllevar riesgos para los derechos e intereses de terceros, así como para el interés público, al no realizarse la evaluación correspondiente de lo solicitado.

En esta línea, cabe mencionar brevemente que el mismo Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre los límites a la aplicación del silencio positivo. Tal es el caso de la Sentencia recaída en el Expediente N° 02681-2011-PA/TC, por la cual se señala que, en el caso concreto, debían aplicarse los efectos del silencio negativo, ya que las consecuencias de la petición del actor (un notario) eran de interés público y generaban efectos importantes respecto de terceros. Concretamente, el notario había solicitado al Consejo Notarial la autorización para realizar la variación de su domicilio; ante la falta de respuesta impugnó la denegatoria ficta, y al no haber respuesta a dicha impugnación, asumió que se había producido una autorización tácita, por lo que trasladó sus oficinas a otro distrito sin autorización expresa. Como es evidente, la incidencia en el interés público es manifiesta considerando la labor que desempeña el notario, de tal manera que no se podría argüir ni sustentar razonablemente la aplicación del silencio positivo para una cuestión de esta naturaleza.

Retomando el análisis de la norma, cabe mencionar otras dos disposiciones de la LSA. La primera, es aquella contenida en el segundo párrafo del artículo 2, por la cual se dispone que la entidad administrativa se encuentra obligada a realizar la fiscalización posterior de los documentos, declaraciones e información que sean presentadas por el administrado, sin perjuicio que su solicitud haya sido aprobada por aplicación del silencio positivo. A partir de ello, queda claro que la aplicación de este tipo de silencio va de la mano con una fiscalización posterior

⁸ Conforme se desprende de la Primera Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la LSA.

que debe efectuar la Administración Pública, a efectos de verificar la adecuación del acto ficto aprobatorio con el ordenamiento jurídico.

La segunda disposición relevante, es aquella recogida en el artículo 4 de la LSA, por la cual se dispone que los funcionarios y servidores públicos que de manera injustificada se nieguen a reconocer la eficacia del silencio positivo, o más específicamente, del derecho conferido al administrado por aplicación de este, se encontrarán incurso en falta administrativa sancionable. En ese sentido, resulta claro que el funcionario o servidor público se encuentra obligado a respetar la situación que se produzca como resultado de la aplicación del silencio positivo, independientemente de su obligación de efectuar la fiscalización posterior de la situación que se configure.

Si bien es anterior en el tiempo, la LPAG, publicada el 11 de abril de 2001, ha sufrido diversas modificaciones, algunas relativamente recientes, por lo cual se ha preferido abordar primero la LSA. Dicho ello, si bien se realizan múltiples referencias al silencio positivo en la LPAG, principalmente cuando se desarrolla la clasificación de procedimientos (en específico, en los procedimientos de evaluación previa), y la fiscalización posterior, se han identificado como las más relevantes las siguientes disposiciones:

Sobre la determinación del tipo de silencio aplicable al procedimiento de evaluación previa

- El numeral 33.1 del artículo 33, incorporado por el DL 1272, que se refiere a los supuestos de aplicación del silencio positivo en los procedimientos de evaluación previa, bajo la consigna general que este será aplicable a todos los procedimientos a instancia de parte que no se encuentren sujetos al silencio negativo previsto en el artículo 34⁹, y, además, a los

⁹ El artículo 34 de la LPAG, referido al procedimiento de evaluación previa con silencio negativo, es incorporado por el DL 1272, y modificado por el Decreto Legislativo N° 1452. Su contenido no es muy disímil de aquel establecido en la Primera Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la LSA, toda vez que se dispone la aplicación del silencio negativo cuando la petición del administrado pudiera afectar de forma significativa el interés público o incidir en bienes jurídicos como la salud, el medio ambiente, entre otros. Lo llamativo de las modificaciones, es que la entidad administrativa que pretenda su aplicación deberá sustentar técnica y legalmente por qué este deberá ser aplicado, esclareciendo la

recursos cuyo propósito sea cuestionar la desestimación de una solicitud, habiendo operado el silencio negativo.

- El numeral 37.1 del artículo 37, modificado por el DL 1272, por el cual se establece que en el TUPA de cada entidad, en los procedimientos de evaluación previa, deberá indicarse expresamente si el silencio administrativo aplicable es positivo o negativo.

Sobre los efectos de la aplicación del silencio positivo

- El artículo 33-A, incorporado por el DL 1272, el cual señala que la solicitud del administrado se considerará aprobada una vez vencido el plazo previsto para el pronunciamiento de la entidad administrativa, sin que esta lo hubiera notificado al administrado.
- El numeral 186.1 del artículo 186, referido al fin del procedimiento administrativo, por el cual se establece que el silencio positivo pone fin al procedimiento.
- El artículo 188, modificado por los Decretos Legislativos N° 1029 y N° 1272, el cual señala que la aplicación del silencio positivo tendrá el carácter de resolución que pone fin al procedimiento, aprobando la solicitud del administrado y habilitando el ejercicio del derecho resultante, según sea el caso.

Sobre la fiscalización posterior

- En el numeral 32.2 del artículo 32, modificado por el DL 1272, se desarrolla la fiscalización posterior que obligatoriamente debe llevar a cabo la Administración Pública mediante el sistema de muestreo, revisando por lo menos el diez por ciento (10%) de todos los expedientes de procedimientos de evaluación previa en los que se haya configurado el silencio positivo.

Sobre el régimen de nulidad aplicable

posible afectación o incidencia que este pudiera suponer frente al interés público y los bienes jurídicos mencionados, respectivamente.

- Finalmente, cabe mencionar que, en el numeral 3 del artículo 10, referido a las causales de nulidad de los actos administrativos, se establece que los actos resultantes de la aplicación del silencio positivo, por los cuales el administrado adquiera facultades o derechos que resulten contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando se hayan incumplido los requisitos o trámites esenciales a efectos de su obtención, serán nulos de pleno derecho.

Como puede apreciarse, varios de estos artículos fueron modificados por el DL 1272. De hecho, en virtud de este decreto legislativo, la LSA es derogada y, en consecuencia, se introducen modificaciones e incorporaciones sustanciales en la LPAG, relacionadas con el silencio positivo.

Conforme se desprende de la Exposición de Motivos del DL 1272, estos cambios se vieron motivados por la necesidad de reducir las cargas administrativas, así como la burocracia, en búsqueda de la simplificación administrativa y una mayor eficiencia en la regulación (2016, p. 1). En ese contexto, se incorporó la regulación del silencio administrativo establecida en la LSA a la LPAG, por considerarse que no era apropiado técnicamente que dicho asunto fuera tratado en un cuerpo normativo distinto a la LPAG (2016, p. 13).

De la lectura de este documento, queda claro que la legislación vigente otorga prioridad al silencio administrativo positivo, al establecerlo como la regla general para la gran mayoría de procedimientos, constituyendo la excepción los procedimientos de evaluación previa con silencio negativo y los procedimientos de aprobación automática (p. 13). Naturalmente, como contrapartida, se pone énfasis en la fiscalización posterior que debe realizarse en los procedimientos donde se ha aplicado el silencio positivo, y en las pautas a seguir cuando se detecta que un administrado ha presentado información o documentos falsos (2016, pp. 12-13).

Un punto interesante, conforme se mencionó anteriormente, es que para la habilitación del ejercicio de derechos preexistentes de los administrados, se haya preferido a los procedimientos de aprobación automática, sobre los

procedimientos de evaluación previa con silencio positivo, siendo que esta modificación puede explicarse en la marcada tendencia hacia la simplificación administrativa (2016, pp. 11-12).

Adicionalmente, se debe mencionar a la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del DL 1272, por la cual se estableció que, en el plazo de 120 días contados desde la entrada en vigor del decreto legislativo, las entidades tenían que justificar ante la PCM los procedimientos que requiriesen la aplicación del silencio negativo.

Como consecuencia de esta disposición, los procedimientos administrativos en los que no se justificara oportunamente la aplicación del silencio negativo se registrarían por el silencio positivo. De hecho, en la práctica, se han presentado casos en los que entidades administrativas no realizaron la justificación conforme a los plazos establecidos, y se determinó que era barrera burocrática ilegal pretender el desconocimiento de la aplicación del silencio positivo.

Tal es el caso del Expediente N° 000378-2018/CEB, en el marco del cual se emitió la Resolución N° 0012-2020/SEL-INDECOPI, declarándose barrera burocrática ilegal al desconocimiento del silencio administrativo positivo que operó respecto una solicitud de ampliación de nivel de institución educativa privada, por parte del Ministerio de Educación, siendo que dicha entidad había previsto la aplicación del silencio negativo para este procedimiento en su TUPA, pero ello no se justificó oportunamente ante la PCM (2020, p. 22).

Posteriormente, por medio del Decreto Legislativo N° 1497, Decreto Legislativo que establece medidas para promover y facilitar condiciones regulatorias que contribuyan a reducir el impacto en la economía peruana por la emergencia sanitaria producida por el COVID-19, esta disposición complementaria transitoria sería derogada. Al respecto, cabe precisar que, de acuerdo con la Exposición de Motivos de este decreto legislativo, ello se vería sustentado en el hecho la Secretaría de Gestión Pública de la PCM había implementado otras estrategias para efectos de un mejor control ex ante y ex post respecto a la necesidad o no del establecimiento del silencio negativo, como es la validación de los

procedimientos en el Análisis de Calidad Regulatoria, la aprobación de procedimientos estandarizados, entre otros (2020, p. 29).

Con todo, se advierte que la regulación del silencio administrativo positivo ha establecido a esta figura como un remedio a la inacción del funcionario o servidor público en el marco de un procedimiento administrativo y, si bien actualmente se ha generalizado su aplicación, a esta subyace la intención de incitar a la Administración Pública a atender más prontamente las solicitudes de los administrados (Morón, 2019, p. 96), en un escenario en el cual la demora en resolver es de lo más usual. Esto último se advierte, a partir de la carga que se impone a la Administración de efectuar la fiscalización posterior en los procedimientos en los cuales ha operado el silencio positivo, así como también, en la responsabilidad y las consecuencias que puede acarrear el negar la aplicación del silencio positivo, lo cual se complejiza aún más cuando el acto resulta contrario al ordenamiento jurídico.

III. La relación entre el silencio administrativo positivo y los procedimientos de aprobación automática

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta este punto, es necesario desarrollar la relación entre el silencio positivo y los procedimientos de aprobación automática, en atención al objeto del presente trabajo. Para ello, en primer lugar, se determinarán los puntos en común y diferencias entre ambas figuras y, en segundo lugar, se analizará la posibilidad de transformar los procedimientos a los cuales se aplica el silencio positivo en procedimientos de aprobación automática.

3.1 Puntos en común y divergencias clave

Conforme a lo anteriormente explicado, el silencio administrativo positivo garantiza que el administrado reciba una respuesta ficta de la Administración Pública, cuya nota característica es que esta resulta favorable a la solicitud presentada. Por su parte, el procedimiento de aprobación automática supone la atención o concesión de lo requerido por el administrado, en base a la sola

presentación de la solicitud y al cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa vigente. En ambos casos, el resultado es una aprobación “inmediata”¹⁰ por parte de la Administración Pública de las solicitudes de los administrados, canalizadas a través de procedimientos administrativos en los que la entidad administrativa no exterioriza su voluntad.

A partir de esta primera consideración, se deriva una segunda similitud entre ambas figuras, y es que tanto el silencio positivo como la aprobación automática se manifiestan o identifican necesariamente en la institución del procedimiento administrativo. De hecho, el silencio positivo carecería de sentido sin el procedimiento administrativo, debido a que es un remedio a la inactividad formal de las entidades administrativas dentro de este. Por su lado, el procedimiento de aprobación automática es un tipo de procedimiento, de manera que dentro de las formas en que estos pueden configurarse, es aquella por la cual se busca simplificar y agilizar los trámites que deben realizar los ciudadanos ante las entidades administrativas.

Es así como, hay una coincidencia fundamental en el resultado de la aplicación del silencio positivo y de la aprobación automática, en la medida que, si bien no hay una toma de decisión por parte de la Administración Pública, se producen efectos estimatorios con respecto a la solicitud del administrado; así también, hay coincidencia en el hecho que ambas figuras se manifiestan en el procedimiento administrativo.

Asimismo, en el momento posterior a la aprobación de la pretensión o la solicitud del administrado, se advierte un tercer aspecto en común: la fiscalización posterior. Esta resulta aplicable tanto a los procedimientos que contemplan el silencio positivo como forma de conclusión, como a los procedimientos de aprobación automática, de conformidad con el artículo 34 del TUO de la LPAG. De esta manera, en virtud del principio de privilegio de los controles posteriores¹¹, y por disposición expresa y obligatoria de la LPAG, las entidades administrativas

¹⁰ Se refiere que es inmediata, pero cabe hacer una precisión: en el caso del silencio positivo es inmediata ni bien se cumple el plazo que tenía la Administración Pública para pronunciarse, y en el caso de la aprobación automática, con la sola presentación de la solicitud, esta se tiene por concedida.

¹¹ Principio recogido en el numeral 1.16 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

deberán comprobar la veracidad y autenticidad de la información aportada por el administrado, verificando el cumplimiento de los requisitos legales y aplicando las sanciones que correspondan en caso se detecte la comisión de alguna infracción.

En ambos casos, son aplicables las previsiones del artículo antes mencionado, así como el Decreto Supremo N° 096-2007-PCM, Decreto Supremo que regula la fiscalización posterior aleatoria de los procedimientos administrativos por parte del Estado, de manera que la fiscalización posterior deberá realizarse semestralmente en función del sistema de muestreo, sobre no menos del 10% de todos los expedientes, con un máximo de 150 expedientes semestralmente, número que podrá aumentar considerando el impacto en el interés general que puede tener la presentación de determinada información fraudulenta.

Habiendo quedado establecidos los puntos en común entre ambas figuras, queda claro que, materialmente, la aplicación del silencio positivo tiene los mismos efectos que la aprobación automática, siendo que la falta de respuesta en el procedimiento administrativo se traduce en una suerte de “aprobación automática”. Sin embargo, esto es así puramente desde los efectos prácticos, pues hay diferencias sustanciales entre estas figuras, conforme se ha visto de forma precedente y se detallará a continuación.

La distinción entre ambas, parte del hecho que el silencio positivo viene a resolver la situación en la cual la Administración Pública no se da abasto para resolver expresamente las solicitudes de los administrados, siendo así que, por el transcurso del tiempo se favorece el otorgamiento de lo solicitado. En ese sentido, puede afirmarse que el silencio positivo nace de la necesidad de dar solución a un problema. En cambio, el procedimiento de aprobación automática se encuentra expresamente regulado como tal, eximiendo a la Administración Pública de tener que pronunciarse explícitamente, en el entendido que solo es necesario que el administrado comunique previamente aquello que pretende realizar, junto con la documentación exigible legalmente.

Con base en lo anterior, se puede identificar la divergencia clave entre estas figuras, para lo cual entra a tallar la responsabilidad administrativa disciplinaria,

y es que el funcionario público que ha dejado de emitir un pronunciamiento en el marco de un procedimiento administrativo al que resulta aplicable el silencio positivo, puede ser sancionado por ello.

A este respecto, la base constitucional, conforme indica Morón, se encuentra en el inciso 20 del artículo 2 de la Constitución, en el cual se recoge el derecho de petición y, como su correlato, la obligación de las entidades administrativas de brindar una respuesta a los administrados (2007, p. 85).

Teniendo en cuenta este derecho fundamental, de acuerdo con los criterios del Tribunal Constitucional¹², el hecho de no resolver dentro del plazo legalmente establecido o no comunicar al peticionante de lo resuelto dentro del mismo plazo, suponen una afectación al derecho de petición del administrado y, por ende, pueden suscitar reclamos de parte de estos (2007, p. 85). La base legal para estos efectos se encuentra establecida, entre otra normativa, en el TUO de la LPAG, en el numeral 1.18 del artículo IV del Título Preliminar, donde se establece que la autoridad administrativa se encuentra obligada a responder por los daños que puedan ocasionarse a los administrados a consecuencia del mal funcionamiento de la actividad administrativa. En ese sentido, a partir de lo que señala Pando (2008, p. 162), si un tercero se viera perjudicado en sus derechos o intereses legítimos por la aplicación del silencio positivo, o si se afectara el interés general por el mismo motivo, el funcionario encargado de pronunciarse en el procedimiento administrativo tendría que responder por ello.

Si bien autores como Morón refieren que la peligrosidad al interés público que pudiera presentarse por la aplicación del silencio positivo hoy se encuentra moderada por la legislación vigente (2007, p. 85), es un hecho incuestionable que la aplicación del silencio positivo tiene la potencialidad de dar lugar a una ilegalidad y que, como consecuencia de ello, pueda iniciarse un procedimiento disciplinario contra el funcionario que no resolvió dentro del plazo, lo cual no se produce en el marco de un procedimiento de aprobación automática.

¹² La Sentencia recaída en el Expediente N° 1042-2002-AA/TC.

Esta diferencia fundamental es en buena parte lo que motiva el presente trabajo, siendo así que, a continuación, se abordará la cuestión de la posibilidad de transformar los procedimientos a los que resulta aplicable el silencio positivo en procedimientos de aprobación automática.

3.2 Sobre la posibilidad de transformar los procedimientos en los que se aplica el silencio administrativo positivo en procedimientos de aprobación automática

De acuerdo con la Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 096-2007-PCM, con la finalidad de mejorar el servicio al administrado y promover el desarrollo de las actividades económicas, con la expedición de la LSA se buscó ampliar la aplicación del silencio positivo a la mayor cantidad de procedimientos administrativos (2007, p. 1). Sin embargo, esta tendencia fue paulatinamente superada a favor de la vigencia y maximización del principio de presunción de veracidad¹³, de tal manera que se priorizó la implementación de procedimientos de aprobación automática, al identificar en estos la mejor forma de resguardar el interés de los ciudadanos en general de cara al ejercicio efectivo de sus derechos (2007, p. 1).

En esta misma línea, la Exposición de Motivos del DL 1272 refiere que, a fin de materializar la simplificación administrativa, se dispone la ampliación de los procedimientos administrativos sujetos a aprobación automática, apelando al principio de presunción de veracidad (2016, p. 12). De este modo, un supuesto al que antes se aplicaba el silencio positivo: la habilitación del ejercicio de derechos preexistentes del administrado mediante la obtención de licencias y autorizaciones se convierte en un supuesto de procedimiento de aprobación automática. Ello, en el entendido que no habría motivo para que los derechos preexistentes de los administrados tengan que encontrarse sometidos a una evaluación previa, salvo que existiera una debida justificación para ello (2016, p. 12).

¹³ Recogido en el numeral 1.7 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

Como puede apreciarse, esta transformación de un procedimiento al que se aplica el silencio positivo en un procedimiento de aprobación automática más que una posibilidad, es una realidad, pues en efecto ya se ha llevado a cabo en algunos supuestos como el antes señalado¹⁴, lo cual representa un avance importante respecto del ejercicio de derechos de los administrados, especialmente en lo que concierne a las actividades económicas.

Así pues, considerando que en los procedimientos de aprobación automática hay una entrega de información por parte del administrado, cuya ausencia o falta de evaluación, en los supuestos de aplicación del silencio positivo, puede conllevar importantes consecuencias para la Administración Pública e incluso para la sociedad en general, se coincide con la intención de la modificación efectuada a la LPAG mediante el DL 1272, siendo que debe priorizarse la implementación de procedimientos de aprobación automática sobre los supuestos de silencio positivo. Más aún, considerando que el silencio positivo es un remedio a una situación que se pretende erradicar (la falta de respuesta de la Administración Pública), mientras que el procedimiento de aprobación automática requiere de la evaluación de los procedimientos administrativos en particular, a fin de identificar la manera de convertirlos en “automáticos”, y por ende, más sencillos e inmediatos.

Dicho ello, en lo que sigue, se abordará la manera en que esta transformación debe llevarse a cabo y, por supuesto, seguirse priorizando, para lo cual se recurrirá a ejemplos concretos.

IV. Sobre la transformación de los procedimientos sujetos al silencio positivo en procedimientos de aprobación automática

En función de todo lo explicado anteriormente, es evidente que la transformación de los procedimientos administrativos a los cuales se aplica al silencio positivo en procedimientos de aprobación automática es una realidad. En este contexto, el presente acápite tiene por objetivo desarrollar las pautas que se deben tomar

¹⁴ También en el caso de los registros administrativos, en virtud del DL 1272.

en cuenta para efectuar dicha transformación, así como también, las ventajas y funcionalidad de los procedimientos de aprobación automática.

4.1 Pautas para la transformación de los procedimientos sujetos al silencio positivo en procedimientos de aprobación automática

De conformidad con lo mencionado anteriormente, la transformación de los procedimientos cuya forma de conclusión es el silencio positivo en procedimientos de aprobación automática exige una evaluación por parte de la Administración Pública, en la cual entra a tallar el interés público, así como también, cierto margen de discrecionalidad.

De acuerdo con Morón, en muchos casos, más por tradición que por una cuestión de racionalidad, las entidades administrativas insisten en la aplicación de controles previos, es decir, procedimientos de evaluación previa a los que resulta aplicable el silencio administrativo, y en la práctica se advierte que, en realidad, los supuestos de aplicación del procedimiento de aprobación automática pueden considerarse casi los mismos que para el silencio positivo (2007, p. 290).

En este contexto, lo primero que las entidades administrativas deben verificar, previo a plantearse la transformación de sus procedimientos administrativos, es concretamente si el procedimiento de evaluación previa con silencio positivo cuya transformación se pretende, se refiere a alguno de los supuestos para los cuales se ha previsto la aprobación automática (los cuales se encuentran regulados por el numeral 31.4 del artículo 31 de la LPAG).

Una vez que ello se compruebe, la entidad administrativa tendría que proceder con un juicio o análisis de proporcionalidad, el cual, de acuerdo con Ferreyros, es esencial para determinar la adecuada calificación de los procedimientos de aprobación automática (2019, p. 54).

Al respecto, es oportuno comentar que, si bien tradicionalmente el análisis de proporcionalidad¹⁵ se lleva a cabo en un escenario de conflicto entre derechos

¹⁵ Sin perjuicio que no se desarrolle en el presente trabajo, es importante mencionar que el análisis de proporcionalidad también ha inspirado al análisis de calidad regulatoria (ACR), el cual obligatoriamente

y/o principios, para evaluar la constitucionalidad de una medida legislativa o administrativa que puede incidir legítimamente o no en los derechos fundamentales de las personas, este análisis puede resultar de suma utilidad para justificar y canalizar adecuadamente la transformación de procedimientos administrativos propuesta.

De hecho, es importante mencionar que, el uso de este análisis es compatible con el principio de razonabilidad, recogido en el numeral 1.4 del Artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, por el cual se señala que, cuando las autoridades administrativas establecen restricciones, estas deberán implementarse teniendo en consideración “la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar”.

Dicho ello, para el escenario propuesto, el análisis de proporcionalidad supone evaluar, concretamente, la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto de mantener la calificación de un determinado procedimiento administrativo como de evaluación previa sujeto al silencio positivo.

En ese sentido, en cuanto a la idoneidad, se deberá evaluar si la regulación del procedimiento es adecuada para la protección de bienes jurídicos o derechos, así como su afinidad con el interés público, de manera tal que encuentre justificación en la protección que representa para estos (2019, p. 54). Si se concluye que el procedimiento no resulta idóneo, es evidente que deberá ser objeto de modificaciones, y una opción será, siempre que sea viable, la aprobación automática.

En el supuesto que se determine que el procedimiento es idóneo, corresponderá realizar el análisis de necesidad, por el cual se deberá determinar si el procedimiento de evaluación previa con silencio positivo es realmente necesario para la protección de los bienes jurídicos o derechos (2019, pp. 54); y de ser viable la implementación de un medio alternativo menos gravoso o complejo (procedimiento de aprobación automática), se abriría la posibilidad de llevar a cabo la transformación del procedimiento. En este punto, es importante resaltar

debe ser llevado a cabo por las Entidades del Poder Ejecutivo, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Mejora Regulatoria, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1565.

lo que señala Ferreyros, y es que en la práctica puede existir, y de hecho existe, una marcada tendencia a favorecer al procedimiento de evaluación previa, debido a que por medio de este se imponen trabas que en teoría protegerían mejor a los derechos y bienes jurídicos frente a una potencial afectación (2019, p. 54).

Por el motivo señalado en el párrafo anterior, resulta esencial el tercer y último paso del análisis: la proporcionalidad en sentido estricto. A este respecto, Ferreyros refiere que debe realizarse un ejercicio de ponderación, determinando si las trabas impuestas por el procedimiento de evaluación previa permiten una protección comparativamente mayor y más beneficiosa a la afectación que supone dificultar la realización de una determinada actividad por el administrado (2019, p. 55). Ahora bien, en el escenario propuesto hay un matiz, y es que no es lo mismo hacer referencia a un procedimiento de evaluación previa al que se aplica silencio negativo, donde existe un juicio de por medio sobre el impacto perjudicial que podría tener la falta de evaluación de lo solicitado, y un procedimiento de evaluación previa al que se aplica el silencio positivo, donde se favorece la concesión de lo solicitado cuando la Administración falla al no evaluar ni emitir su pronunciamiento oportunamente. Sin lugar a duda, es más sencillo aproximar este último a un procedimiento de aprobación automática.

Como puede apreciarse, el análisis es útil de cara a racionalizar la transformación de los procedimientos, esto es, a fin de encontrar e identificar las razones por las que debe mantenerse o no un procedimiento de evaluación previa con silencio positivo frente a la opción del procedimiento de aprobación automática. Naturalmente, lo que sigue a continuación no es tarea sencilla, pues se trata de rediseñar el procedimiento, a fin de que pueda convertirse en uno de aprobación automática.

En este contexto, se requiere identificar adecuadamente la finalidad del procedimiento (para lo cual el análisis antes descrito también revela su utilidad), así como los requisitos y plazos que establece la regulación vigente, los funcionarios involucrados, entre otros aspectos, a fin de poder reformularlos en lo que corresponda. Es un trabajo interesante, el cual requiere de tiempo,

recursos y conocimiento especialmente sobre simplificación administrativa, y que, por motivos de espacio, no podrá ser desarrollado en el presente trabajo; no obstante, se considera que debería adquirir mayor visibilidad en el marco de la Política de Modernización de la Gestión Pública¹⁶, siendo que esta actualmente comprende la automatización de trámites y procesos.

Llegado a este punto, no se puede dejar de mencionar que, uno de los instrumentos que favorece la transformación propuesta lo constituyen los procedimientos administrativos estandarizados obligatorios, los cuales se encuentran establecidos en el artículo 36-A de la LPAG (incorporado con el DL1272). Conforme señala Maraví, estos procedimientos son regulados a fin de reforzar la función que desempeña la PCM en materia de simplificación, siendo así que esta queda autorizada para aprobar, mediante decretos supremos, procedimientos estandarizados de obligatoria observancia y aplicación por las entidades encargadas de su tramitación (2017, p. 74).

Dicho ello, a manera de ejemplo, se encuentran los procedimientos estandarizados de licencia de funcionamiento, los cuales fueron aprobados por el Decreto Supremo N° 200-2020-PCM, Decreto Supremo que aprueba Procedimientos Administrativos Estandarizados de Licencia de Funcionamiento y de Licencia Provisional de Funcionamiento para Bodegas (en adelante, DS N° 200-2020-PCM).

En virtud de este decreto supremo, se implementan una serie de procedimientos estandarizados de aprobación automática, en cuyo diseño se siguió un enfoque metodológico y participativo, con la finalidad de otorgar una mayor predictibilidad a los administrados y favorecer la seguridad jurídica. Entre estos procedimientos se encuentran los siguientes:

- **“Licencia de funcionamiento para edificaciones calificadas con nivel de riesgo bajo”**. Mediante este procedimiento, los interesados solicitan la autorización para el desarrollo de actividades económicas en un establecimiento con nivel de riesgo bajo, debiendo presentar, como

¹⁶ Actualmente, se encuentra en vigor la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 103-2022-PCM de fecha 21 de agosto de 2022.

mínimo, la solicitud de licencia de funcionamiento, con carácter de declaración jurada, y la declaración jurada de cumplimiento de las condiciones de seguridad en la edificación.

- **“Licencia de funcionamiento para edificaciones calificadas con nivel de riesgo medio”**. En este procedimiento, los interesados solicitan la autorización para el desarrollo de actividades económicas en un establecimiento con nivel de riesgo medio, debiendo también presentar, como mínimo, la solicitud de licencia de funcionamiento, con carácter de declaración jurada, y la declaración jurada de cumplimiento de las condiciones de seguridad en la edificación.
- **“Licencia de funcionamiento para cambio de giro”**. En este procedimiento, el titular de la licencia de funcionamiento para establecimientos calificados con nivel de riesgo bajo o medio deberá presentar una declaración jurada informando a la municipalidad competente el cambio de giro del negocio, así como también, las refacciones y/o acondicionamientos implementados, los cuales no deberán afectar las condiciones de seguridad ni incrementar la clasificación del nivel de riesgo.

Teniendo ello en cuenta, de la revisión de la Exposición de Motivos del DS N° 200-2020-PCM se deben resaltar dos cuestiones. En primer lugar, que la implementación de estos procedimientos estandarizados de aprobación automática se vio motivada, en buena cuenta, por el difícil contexto económico que generó la pandemia de COVID-19 (2020, p. 2). En ese sentido, mediante las modificaciones al régimen de otorgamiento de la licencia de funcionamiento, se buscaba tanto facilitar el ejercicio de las libertades económicas como asegurar la permanencia de los administrados en las actividades económicas, para lo cual era necesaria la toma de decisiones céleres, de acuerdo con las nuevas circunstancias.

En segundo lugar, que los ejemplos mencionados dan cuenta, precisamente, de supuestos de transformación de procedimientos de evaluación previa con silencio positivo en procedimientos de aprobación automática. A este respecto, en la Exposición de Motivos se señala que, previo a la publicación de este

decreto supremo, los procedimientos para el otorgamiento de las licencias de funcionamiento para los establecimientos calificados con nivel de riesgo bajo o medio se encontraban sujetos a la aplicación del silencio positivo (2020, p. 5). De la misma manera, con respecto a los procedimientos de cambio de giro en los establecimientos con estas clasificaciones de nivel de riesgo, se detalla que algunas municipalidades solían exigir la obtención de una nueva licencia de funcionamiento, también sujeta al silencio positivo (2020, p. 4).

A partir de estos ejemplos se debe reiterar que la transformación de los procedimientos de evaluación previa sujetos al silencio positivo en procedimientos de aprobación automática es algo que efectivamente se está llevando a cabo. Sin embargo, ello no tendría por qué verse motivado en coyunturas de carácter excepcional como en el presente caso, todo lo contrario, debería enmarcarse en la tendencia permanente a la simplificación y a la modernización de la Administración Pública. Sin perjuicio de lo indicado, el esfuerzo de la PCM en este contexto resultó significativo, toda vez que, actuando conforme a sus facultades, asumió la labor de determinar qué requisitos tendrían que ser presentados por los administrados y se considerarían suficientes para que pueda darse la aprobación automática respecto de estas licencias, ello atendiendo a lo que se pretendía tutelar.

Así las cosas, en concordancia con lo desarrollado, las pautas para efectuar la transformación propuesta se pueden resumir en lo siguiente: (i) evaluar el contexto en el cual se enmarca el procedimiento que se pretende transformar, lo que incluye los bienes y derechos que se tutelan mediante el mismo, así como su finalidad, (ii) identificar si este se enmarca en alguno de los supuestos de aprobación automática, (iii) efectuar el análisis de proporcionalidad, evaluando la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto, y, finalmente, (iv) rediseñar el procedimiento.

Dicho lo anterior, a fin de complementar todo lo explicado hasta este punto, en la siguiente sección se abordará la funcionalidad de los procedimientos de aprobación automática, para lo cual se desarrollarán algunas de sus ventajas, las mismas que, en realidad, se han puesto en evidencia a lo largo del trabajo.

4.2 La funcionalidad de los procedimientos administrativos de aprobación automática

En concordancia con lo referido en el acápite anterior, los procedimientos de aprobación automática pueden desempeñar un papel muy relevante en el ámbito socioeconómico, y es que, específicamente, al habilitar el ejercicio de derechos preexistentes de los administrados, que de otra manera estarían condicionados a la obtención de autorizaciones o licencias cuya tramitación podría tardar desde días hasta meses, facilitan especialmente el ejercicio de las libertades económicas de los administrados (Ferreyros, 2019, p. 41). Ello, a su vez, permite que el Estado pueda maximizar el cumplimiento de sus deberes establecidos en el artículo 59 de la Constitución, donde expresamente se señala que su rol económico comprende estimular la creación de riqueza y garantizar la libertad de empresa, así como el comercio y la industria.

Al mismo tiempo, en línea con la tendencia hacia la simplificación administrativa, por el procedimiento de aprobación automática también se maximizan los principios de celeridad y simplicidad, recogidos en los numerales 1.9 y 1.13 del Artículo IV del Título Preliminar de la LPAG (2019, p. 42). En lo que respecta al principio de celeridad, ello es evidente, en razón que a través de los procedimientos de este tipo los trámites son más ágiles (solo se requiere al administrado la presentación de información, lo cual puede realizarse de forma presencial o a través de aplicaciones u otros medios tecnológicos), y es claro que se va a obtener una decisión en un plazo razonable. Por su parte, en cuanto al principio de simplicidad, un procedimiento de aprobación automática tenderá a ser más sencillo que uno de evaluación previa con silencio positivo, en cuanto que su complejidad y exigencias serán menores, además que los requisitos de documentación, teóricamente, serán racionales o, en otras palabras, los estrictamente necesarios.

Estos aspectos favorables o ventajas que pueden predicarse de los procedimientos de aprobación automática pueden ser englobados, en realidad, por algo más general: la maximización del denominado derecho fundamental y principio de la buena administración.

Cabe señalar que este principio y derecho ha sido reconocido en nuestro ordenamiento jurídico, si bien no de manera explícita, tal como se indica en la Sentencia recaída en el Expediente N° 2235-2004-AA/TC. En dicha sentencia, se señala que la buena administración supone que los órganos, funcionarios y trabajadores públicos, quienes concretamente son y representan a la Administración Pública, deben servir y proteger al interés general, en tanto que se encuentran al servicio de la Nación.

En esa misma línea, desde la doctrina, se señala que la buena administración refiere a una Administración Pública que sirve con objetividad a la ciudadanía, que actúa conforme a la racionalidad y justifica sus actuaciones, todo ello a la luz del interés general (Rodríguez, 2013, p. 26). En ese sentido, se pone énfasis también en que la buena administración exige receptividad por parte de las entidades y funcionarios, pues implica captar las preocupaciones e intereses de los administrados, a fin de que la Administración pueda actuar efectiva y eficazmente en respuesta a ellos (2013, p. 30).

En base a estos aportes, es claro que el servicio al interés general es lo que rige y debe regir siempre a la Administración Pública, razón por la cual esta debe actuar conforme a los principios de celeridad y simplicidad, así como también, al servicio de los fines y roles del Estado constitucionalmente establecidos. Solo de esta manera, la Administración puede cumplir a cabalidad con este derecho fundamental y principio que es la buena administración y, en este contexto, los procedimientos de aprobación automática aparecen como un instrumento más al servicio de esta finalidad, debiendo ser prioritaria su implementación como parte de la modernización y simplificación administrativa.

CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES

El silencio administrativo positivo es una figura que ha sido recogida en el ordenamiento jurídico administrativo peruano desde antaño, puesto que se remonta a la LNGPA. Si bien inicialmente se estableció a su contracara, el silencio negativo, como la regla general en los procedimientos administrativos,

con el transcurso del tiempo se terminó por preferir al silencio positivo, el cual hoy en día se aplica a la generalidad de casos, de conformidad con el régimen establecido en la LPAG.

Lo interesante de esta figura es que cumple varios propósitos: por un lado, garantiza el derecho de petición del administrado, quien obtiene un pronunciamiento ficto de la Administración Pública, favorable a aquello que ha solicitado; y, por otro, impone cargas a la Administración Pública, toda vez que su aplicación, aunque establecida como regla general, tendría que reducirse en la práctica a fin de que una Administración célere y eficiente pueda instaurarse.

Por otro lado, el procedimiento de aprobación automática es un tipo de procedimiento por el cual basta la presentación de la solicitud ante la entidad administrativa, junto con la documentación requerida por la normativa aplicable, para que el administrado obtenga la aprobación de su solicitud. En otras palabras, la Administración no tiene la obligación de emitir un pronunciamiento expreso, pues en virtud de la mera presentación de la solicitud y la documentación pertinente, esta se tiene por concedida, con cargo a que luego se efectúe la respectiva fiscalización.

El procedimiento de aprobación automática y el procedimiento que tiene como forma de conclusión al silencio positivo tienen una importante semejanza en los efectos estimatorios que en ambos se presentan, así como también, en la fiscalización posterior. Sin embargo, también hay diferencias claves, particularmente en lo que concierne a su origen, pues el silencio positivo es un remedio a la inactividad formal de la Administración, y precisamente esta falta de respuesta puede dar lugar a la responsabilidad disciplinaria, lo cual no se presenta en el caso del procedimiento de aprobación automática.

Frente a estas consideraciones, la transformación de los procedimientos sujetos al silencio positivo en procedimientos de aprobación automática es una opción interesante, y de hecho, una realidad, pues se ha venido implementando desde que se publicó la LPAG, y con mayor ímpetu a partir de las modificaciones que introdujo el DL 1272.

En efecto, en un contexto en el cual la tendencia es priorizar y materializar la simplificación administrativa, el DL 1272 viene justamente a ello, al disponer que la inscripción en registros administrativos, así como los procedimientos que habiliten el ejercicio de derechos preexistentes del administrado, se sujetarán a la aprobación automática.

Ahora bien, para efectuar la transformación de un procedimiento de evaluación previa con silencio positivo en un procedimiento de aprobación automática se debe realizar una evaluación del procedimiento existente, la cual parte de identificar el contexto en el cual se enmarca y la finalidad que cumple. Una vez que ello se tiene en claro, se deberá identificar si este se encuentra en alguno de los supuestos de aprobación automática, para luego efectuar el análisis de proporcionalidad, evaluando la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto, de mantener al procedimiento como uno de evaluación previa frente a la opción de convertirlo en uno de aprobación automática.

Con la justificación para realizar la transformación, continúa la fase más complicada: rediseñar el procedimiento, para lo cual se deberá analizar la regulación, los requisitos establecidos, los funcionarios involucrados, entre otros aspectos que deberán ser revisados para reformular el procedimiento.

Teniendo como ejemplo de esta transformación a los procedimientos estandarizados de licencias de funcionamiento, se debe enfatizar que la proliferación de procedimientos de aprobación automática no tendría que originarse en coyunturas de crisis, sino que tendría que ser parte del proceso de modernización de la gestión pública y de la simplificación administrativa, es decir, parte de un trabajo constante y permanente.

Por último, es importante destacar que, los procedimientos de aprobación automática constituyen un instrumento para concretar el principio y derecho a la buena administración, lo cual debe tenerse muy presente, a fin de que puedan implementarse cada vez más procedimientos simplificados y céleres, respondiendo así a las necesidades de los administrados y al interés general.

BIBLIOGRAFÍA

Aguado I Cudolà, V. (1996). *Silencio administrativo e inactividad. Contribución al estudio de los efectos del transcurso del tiempo en el ejercicio de funciones administrativas*. [Tesis de doctorado, Universidad de Barcelona]. Repositorios digitales de la Universidad de Barcelona.

https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/41527/8/08.VAC_8de9.pdf

Congreso de la República del Perú. (1989, 11 de junio). Ley N° 25035. Ley de Simplificación Administrativa. Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República del Perú. (2000, 11 de abril). Ley N° 27444. Por la cual se expide la Ley del Procedimiento Administrativo General. Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República del Perú. (2007, 7 de julio). Ley N° 29060. Ley del Silencio Administrativo. Diario Oficial El Peruano.

Danós, J. (1996). El silencio administrativo como técnica de garantía del particular frente a la inactividad formal de la Administración. *Ius et veritas*, 7(13), 225-229. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15572>

Danós, J., Morón, J. y Ochoa, C. (2007). Mesa Redonda. La Nueva Ley del Silencio Administrativo. *Revista de Derecho Administrativo*, (3), 285-296. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/16328>

Ferreyros, P. (2019). Procedimiento de aprobación automática. Consideraciones sobre su correcta calificación. En *Anuario de Investigación del CICAJ 2018-2019* (pp. 35-72).

<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/169814/Ferreyros%20Qui%C3%B1ones.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Gordillo, A. (2006). Capítulo IX. El procedimiento administrativo. Concepto y principios generales. En *Tratado de derecho administrativo. La defensa del usuario y del administrado* (8va Edición, Tomo 2, pp. IX-1-IX-54). Fundación de Derecho Administrativo.

https://delajusticia.com/wp-content/uploads/2014/12/tratado2.pdf?fbclid=IwAR3Ds416HRd389upxhh2ioKcOcj4HTrV05zMQctJqEYJ_Sp6GFctewiNLsk

Huapaya, R. (2015). El derecho constitucional al debido procedimiento administrativo en la ley del procedimiento administrativo general de la República del Perú. *Revista de Investigações Constitucionais*, 2(1), 137-165.

<https://www.scielo.br/j/rinc/a/VcN98pqzsTDyKvpDL5Mbcnsn/abstract/?lang=es>

INDECOPI. (2020). Eliminación de Barreras Burocráticas. Boletín Semestral (Diciembre 2020).

INDECOPI. (2021). Eliminación de Barreras Burocráticas. Boletín Semestral (Junio 2021).

Maraví, M. (2017). Mecanismos de simplificación administrativa a la luz de las recientes modificaciones a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444, y la reciente Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, Decreto Legislativo 1256. *Ius et veritas*, (54), 66-99.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/19072/19277>

Martín, R. (1965). Silencio positivo y actividad autorizante. *Revista de Administración Pública*, (48), 205-240.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2115778>

Morón, J. (2007). Perspectiva Constitucional del Silencio Administrativo Positivo ¿Quién calla otorga? ¿Pero qué otorga? *Derecho y Sociedad*, (29), 83-93.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17262/17549>

Morón, J. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Ley 27444 (14va Edición, Tomo I). *Gaceta Jurídica*.

Pando, J. (2008). 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*, (6), 157-163.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14060/14682>

Poder Ejecutivo del Estado Peruano. (1989, 2 de setiembre). Decreto Supremo N° 070-89-PCM. Aprueban Reglamento de la Ley de Simplificación Administrativa. Diario Oficial El Peruano.

Poder Ejecutivo del Estado Peruano. (2007, 14 de diciembre). Decreto Supremo N° 096-2007-PCM. Decreto Supremo que regula la fiscalización posterior aleatoria de los procedimientos administrativos por parte del Estado. Diario Oficial El Peruano.

Poder Ejecutivo del Estado Peruano. (2016, 21 de diciembre). Decreto Legislativo N° 1272, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo. Diario Oficial El Peruano.

Poder Ejecutivo del Estado Peruano. (2020, 10 de mayo). Decreto Legislativo N° 1497, Decreto Legislativo que establece medidas para promover y facilitar condiciones regulatorias que contribuyan a reducir el impacto en la economía peruana por la emergencia sanitaria producida por el COVID-19. Diario Oficial El Peruano.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2007, s/f). Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 096-2007-PCM, Decreto Supremo que regula la fiscalización posterior aleatoria de los procedimientos administrativos por parte del Estado.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2016, 08 de junio). Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1272, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo.

https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/ConstitucionReglamento/files/exposici%C3%B3n_de_motivos_dl_1272.pdf

Presidencia del Consejo de Ministros. (2020, 14 de mayo). Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1497, Decreto Legislativo que establece medidas para

promover y facilitar condiciones regulatorias que contribuyan a reducir el impacto en la economía peruana por la emergencia sanitaria producida por el COVID-19.
https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/Constitucion/files/decretos_legislativos/dl_1497_compressed.pdf

Presidencia del Consejo de Ministros. (2020, 19 de diciembre). Decreto Supremo N° 200-2020-PCM, Decreto Supremo que aprueba Procedimientos Administrativos Estandarizados de Licencia de Funcionamiento y de Licencia Provisional de Funcionamiento para Bodegas. Diario Oficial El Peruano.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2020, s/f). Exposición de Motivos. Decreto Supremo que aprueba Procedimientos Administrativos Estandarizados de Licencia de Funcionamiento y de Licencia Provisional de Funcionamiento para Bodegas.

Rodríguez, A. (2013). La buena Administración como principio y como derecho fundamental en Europa. *Misión Jurídica. Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, (6), 23-56.

<https://www.revistamisionjuridica.com/la-buena-administracion-como-principio-y-como-derecho-fundamental-en-europa/>

Tribunal Constitucional. (2004, 06 de diciembre). Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 3005-2004-AA/TC.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/03005-2004-AA.html>

Tribunal Constitucional. (2005, 18 de febrero). Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 2235-2004-AA/TC.

Tribunal Constitucional. (2011, 26 de marzo). Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 02681-2011-PA/TC.