

EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN BOLIVIA: DISTORSIONES Y PRECISIONES

ADMINISTRATIVE SILENCE IN BOLIVIA: DISTORTIONS AND PRECISIONS

MSc. Luis René Vargas Rodríguez

Presentado: 29 de Octubre de 2024, Aceptado: 14 de Septiembre de 2024

RESUMEN

El surgimiento del Derecho Administrativo en Bolivia y el reconocimiento del silencio administrativo en el ordenamiento jurídico nacional, es presentado a modo de un viaje por la historia, iniciado en el momento mismo en que Bolivia nace a la vida independiente. Muy pronto se comprueba que éste no es un viaje muy cómodo, sino que es viaje escabroso y lleno de pesares; pese a ello, conviene reconocer que, el hito más significativo para el Derecho Administrativo boliviano se desarrolla con la promulgación de la Ley de Procedimiento Administrativo en abril de 2002, porque por primera vez en la historia de Bolivia se reconoce el derecho de petición del ciudadano, así como la garantía del silencio administrativo.

ABSTRACT

The emergence of Administrative Law in Bolivia and the recognition of administrative silence in the national legal system is presented as a journey through history, begun at the very moment when Bolivia was born to independent life. Very soon it turns out that this is not a very comfortable trip, but rather a rough one full of regrets; Despite this, it is worth recognizing that the most significant milestone for Bolivian Administrative Law is developed with the promulgation of the Administrative Procedure Law in April 2002, because for the first time in the history of Bolivia the citizen's right to petition is recognized. , as well as the guarantee of administrative silence.

PALABRAS CLAVE

Derecho Administrativo, Recurso Directo de Nulidad, Amparo Constitucional, silencio administrativo, derecho de petición.

KEY WORDS

Administrative Law, Direct Appeal for Nullity, Constitutional Protection, administrative silence, right to petition.

1. INTRODUCCIÓN

Al albor del nuevo milenio que recorreremos, el profesor español Francisco Gonzáles Navarro (2000), publicó el artículo titulado: *El silencio administrativo: ficción, trampa y caos*, explicando con gran maestría, el paradigma del silencio administrativo y la densa nebulosa que cubrió a esta unidad del derecho administrativo; por ello, es menester reconocer que aquel meritorio trabajo sirvió de inspiración y fundamento para la elaboración del presente artículo.

El propósito de esta investigación no es reproducir las investigaciones del profesor Gonzáles Navarro; sino más bien, en base a ellas, buscar su aplicación al Derecho Administrativo boliviano, que tanta falta le hace ser cultivado y nutrido, considerando que en Bolivia, a través de la técnica del trasplante jurídico, se ha incorporado al ordenamiento jurídico nacional el instituto del silencio administrativo, además que es bien sabido que el derecho administrativo boliviano ha bebido, principalmente, de las fuentes del derecho administrativo español, ya sea por la familiaridad del idioma o por los incuestionables avances que han alcanzado los españoles en el campo del Derecho Administrativo; sin embargo, pareciera que no se ha tenido el suficiente cuidado de entender la esencia de la creación de la unidad del silencio administrativo y su efectiva aplicación.

La ciencia del Derecho es dinámica y, al igual que muchas otras ramas del Derecho ésta cambia, de acuerdo con los cambios que experimenta la Sociedad en la cual se desarrolla y dependiendo de la época en que se presenta. No obstante, la esencia de cualquier unidad del derecho debiera mantenerse incólume ante las embestidas del transcurso del tiempo y los cambios aparejados por el desarrollo social, político, cultural o de la modernidad, porque de otra manera cualquier unidad jurídica sería distorsionada y su eficacia se vería seriamente comprometida.

Es, por tanto, característico del Derecho Administrativo, que cuando uno de sus institutos se desconfigura o sufre esta distorsión, la razón principal se debe a que la propia Administración Pública así lo desea o que, apercibido de aquella deformación, elige la inactividad para no remediarla; ya sea porque resulta más útil o porque le incomoda menos. Aunque deseáramos estar equivocados, lo cierto es que, en el Derecho Administrativo boliviano, pareciera que estas apreciaciones son las que han imperado, principalmente, en razón de la unidad del silencio administrativo, ya que éste instituto materializa la garantía más importante del ciudadano o administrado frente a la Administración Pública: la materialización del derecho de petición.

En el presente trabajo se estudiará el paradigma del Derecho Administrativo, sus distorsiones y su inaplicabilidad en el Derecho Administrativo boliviano, además de las vulneraciones que se han causado a las garantías del ciudadano-administrado.

2. CUANDO EL HABLAR ES UN CALLAR

El mencionado profesor Francisco Gonzáles Navarro, reconoce la influencia del filósofo alemán Martín Heidegger y su obra: *El ser y el tiempo*, del que extrae ciertos conceptos para entender cómo el callar es una forma de hablar y de por qué ese callar, que es un hablar, no debe confundirse con la mudez ni tampoco con el poco hablar, existiendo un verdadero callar cuando se tiene algo que decir.

En ese entendido, Gonzáles Navarro relaciona lo señalado por Heidegger con la unidad del silencio administrativo y refiere respecto a la Administración pública:

“(...) sólo cuando la Administración pública ‘teniendo algo que decir’ se mantiene callada, estamos ante esa unidad jurídica que llamamos ‘silencio administrativo’, artificio jurídico que fue inventado para proteger al interesado de los perjuicios que, en determinados casos, pueden seguirse de la taciturnidad administrativa o, para ser más exacto, de ciertas manifestaciones de esa taciturnidad” (Gonzáles, 2000, p.122).

Así, sólo cuando la Administración Pública omite pronunciarse, teniendo el deber de hacerlo, se materializa el silencio administrativo en resguardo del administrado: el ciudadano, que es afectado por la Administración Pública cuando ésta no emite una respuesta. Entonces, el legislador se enviste con la potestad de interpretar lo que la Administración está dando a entender cuando calla.

Dicho de otro modo, cuando la Administración Pública se mantiene callada y no se pronuncia ante una solicitud, ese silencio es entendido como un signo jurídico, de allí que es pertinente seguir al profesor Gonzáles Navarro (2000) cuando acertadamente afirma: “Lo que hasta ese momento era un indiferente jurídico -callarse, no hablar, permanecer en silencio- se convierte en un ‘signo jurídico’; *signo*, en cuanto es un significante con un significado; *jurídico*, en cuanto productor de efectos o consecuencias jurídicas” (p.123). De esa manera, será el legislador a través de la creación de una norma, el intérprete de aquel signo jurídico -no hablar, permanecer en silencio, callarse-, atribuyéndole un significado. Es el legislador quien otorga un significado al silencio en el que ha incurrido la Administración Pública por medio de la creación de una norma, en este caso de una Ley.

El sentido atribuido al silencio de la Administración Pública podrá ser negativo o positivo, no pudiendo ser ambos; por lo cual, la interpretación que brinda el legislador genera certeza y, en ese afán, también genera consecuencias jurídicas.

Se reafirma entonces, que la pasividad de la Administración Pública es un signo interpretado jurídicamente por el legislador a través de una Ley.

La interpretación jurídica a la taciturnidad de la Administración Pública, materializa el instituto del silencio administrativo. En ella se encuentra la interpretación que la Ley le ha dado a la inacción de la Administración y, en consecuencia, también los efectos jurídicos que se generan; siendo que los efectos deben ser cuidadosamente estudiados, pues allí se encuentra el verdadero sentido jurídico del silencio administrativo.

En consecuencia, conviene estudiar en primer término cómo la legislación boliviana ha incorporado el silencio administrativo, y consecuentemente, qué tipos de interpretación le ha otorgado y, finalmente, cuáles son los efectos jurídicos que genera para la Administración Pública y para los administrados.

3. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LA NORMATIVA BOLIVIANA

3.1 Un recorrido por la historia del Derecho Administrativo en Bolivia

La historia del Derecho Administrativo boliviano se ha caracterizado por la preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los demás Poderes del Estado, mono-polizando al Derecho Administrativo como mecanismo exclusivo de la actividad gubernamental del Ejecutivo y relegando al ciudadano a merced de las decisiones de las autoridades ejecutivas con muy pocas posibilidades de hacer valer en la vía administrativa sus pretensiones y derechos (Gerke y Gerke, 2002).

Ésta arraigada tradición jurídica se mantuvo hasta 1994, año en el que la privatización de la economía boliviana y la ideología del libre mercado daría un nuevo realce a los derechos y garantías del ciudadano, reconociendo la posibilidad de plantear reclamos en sede administrativa. Pese a ese avance tan significativo,

pareciera que al Derecho Administrativo boliviano le ha faltado mucha lumbre porque su historia es, en palabras de Raúl Ybarnegaray: “la tautología de la misma tempestad” (2015). Por lo cual, conviene hacer un recorrido por la historia del Derecho Administrativo en Bolivia.

Hasta la Batalla de Ayacucho, librada el 09 de diciembre de 1824, entre el Ejército Unido del Perú y el Ejército Realista, el Alto Perú, hoy Bolivia, todavía estaba regido por leyes coloniales españolas (Armaza, 2023). Con el ingreso del Mariscal Antonio José de Sucre y el ejército colombiano al territorio del Alto Perú en febrero de 1825, se propició la Independencia de Bolivia (Moscoso, 2024). Así, se respaldó la instalación de una Asamblea Constituyente, que encomendó al Libertador Simón Bolívar la redacción del proyecto de una Constitución para la naciente República.

Este proyecto estableció el imperio de la Ley como garantía fundamental, la división de poderes con una marcada acepción que limitaba el Poder del Ejecutivo, creando órganos que lo controlan, censuran y limitan sus facultades, además de otros institutos políticos.

Una vez remitido el texto preliminar por parte de Bolívar, una comisión especial de entre los miembros de la Asamblea Constituyente fue la encargada de analizar y modificar el proyecto presentado. Así, el 19 de noviembre de 1826 se aprobó el primer texto constitucional de la historia de Bolivia. A partir de entonces, la Constitución Política del Estado sufrió muchas transformaciones, que oscilaron entre la ampliación de derechos y garantías para el ciudadano, reforzando la idea de igualdad de derechos de los gobernados y la erosión de la responsabilidad del Estado, fortaleciendo la primacía del Poder Ejecutivo sobre los demás Poderes, con el pretexto de fortalecer la estabilidad democrática, que en realidad buscaba someter el Poder Legislativo al Ejecutivo en aras de la gobernabilidad (Gerke y Gerke, 2002).

En el estudio de las transformaciones constitucionales en Bolivia, es imposible eludir el artículo 42 de la Constitución de 1861, que instituyó la creación del Tribunal Supremo Contencioso-Administrativo, institución que no ejerció funciones en ningún momento, además que su corta vigencia, revela la poca importancia que las autoridades le dieron al desarrollo del Derecho Administrativo en Bolivia. Por ello, la aseveración de Carlos y Marcela Gerke (2002) respecto al Tribunal Supremo Contencioso - Administrativo es sumamente esclarecedora: “Luego se logró la abrogatoria de dicha institución, ya que constituía, a pesar de su precariedad, un control relativamente efectivo a los actos discrecionales y muchas veces arbitrarios de las autoridades del poder ejecutivo” (p.461).

Otro hito trascendental se suscitó en la Constitución de 1938 que configuró al Estado como centro de la actividad económica. En esa nueva etapa, el Derecho Administrativo fue limitado por el Poder Ejecutivo a la simple emisión de normas legales; en consecuencia, el Ejecutivo ejerció supremacía sobre los demás Poderes quebrando el equilibrio constitucional. Sin embargo, la misma Constitución de 1938 es relevante para el Derecho Administrativo porque formalizó el Recurso Directo de Nulidad, que en los hechos no tendría un mecanismo de aplicación sino hasta la Constitución de 1951, que en su artículo 11 estableció que el Recurso Directo de Nulidad permitiría al ciudadano proceder contra todo acto o resolución emanados de autoridad pública que no fuere judicial y que hubiere obrado sin competencia.

El Recurso Directo de Nulidad no podía ser ejercido en la vía administrativa, sino en la vía jurisdiccional, debiendo ser interpuesto ante el Poder Judicial; no observaba todos los conflictos jurídicos de la relación administrado-Administración, pero se constituyó en el único mecanismo jurídico para que el ciudadano ejerza defensa en su relación con la Administración Pública.

La revolución de 1952 produjo serios cambios en el Estado. En ese entendido, siguiendo nuevamente a Carlos y Marcela Gerke (2002), la propiedad de la actividad económica pasaría a ser mayoritariamente estatal y se constituirían empresas públicas para controlar las actividades económicas productivas y los servicios públicos.

Este hecho permitió, por primera vez en Bolivia, el desarrollo de una relación administrativa entre el Poder Ejecutivo y las empresas públicas. En principio, entendida sólo para crear normas administrativas de nivel ejecutivo interno, comprobando que, el surgimiento del Derecho Administrativo boliviano se germinó exclusivamente en el aparato estatal y con más precisión, dentro del Poder Ejecutivo, casi de manera incontenible.

Posteriormente, la Constitución de 1967 incorporó a su texto el Recurso de Amparo Constitucional, destinada a proteger los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos contra las arbitrariedades y abusos de las autoridades administrativas y judiciales. Ese instituto jurídico representó para los ciudadanos el mecanismo idóneo para revocar las decisiones despóticas de la Administración Pública y un avance para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos. No obstante, resultó insuficiente, siendo que el Recurso de Amparo Constitucional en Bolivia sólo fue un paliativo para la urgencia de contar con una norma que reconozca un procedimiento administrativo, que cada vez se hacía más urgente.

En ese orden, los Recursos Directo de Nulidad y de Amparo Constitucional representaron en cierta medida, avances trascendentales en la defensa de los derechos y garantías fundamentales del ciudadano, pero develaron una fuerte debilidad: sólo podían ser aplicados en determinados casos y en situaciones especiales, provocando que la defensa del administrado frente al poder del administrador sea muy restringida y limitada (Gerke y Gerke, 2002). Es por ello comprensible, que recibieran la denominación de *heroicos* porque el ciudadano se encontraba limitado para defender sus derechos, además de tener que lidiar con las dificultades de contar con un procedimiento sumarísimo y estrechamente limitado, considerando que el ciudadano quedaba impedido de plantear o probar situaciones y hechos con la debida profundidad y detalle. Situación que hasta el día de hoy no ha cambiado en gran medida respecto a los Recursos ya señalados.

En 1994 se gesta un enérgico proceso de capitalización, convirtiendo al Estado Boliviano en un Estado regulador. Esto genera la necesidad de promulgar normas de procedimientos administrativos especiales en las diferentes áreas sectoriales, tales como la Ley del sistema de regulación sectorial (SIRESE) de 28 de octubre de 1994, creada con el objetivo de regular monopolios y defender al consumidor (López, 1997), además del Reglamento de Electricidad de 28 de junio de 1995 o la Ley del Mercado de Valores de 18 de marzo de 1998, que estuvieron enfocados principalmente, a la creación de mecanismos jurídicos para que el ciudadano tenga la posibilidad de impugnación.

Pese a los esfuerzos normativos señalados, con el transcurso del tiempo se hizo más latente la necesidad de una norma general que regule la actuación de la Administración y defina los derechos de los ciudadanos frente a dicha actuación estatal, creando una garantía efectiva para los bolivianos frente al poder estatal (Gerke y Gerke, 2002). De esa manera, Bolivia inició un largo camino en la redacción de anteproyectos de Ley que regulen la actuación de la Administración pública; hasta que, en 1999, con el apoyo del Banco Mundial, se redactó un anteproyecto de Ley que sirvió de base y fundamento para la actual Ley de Procedimiento Administrativo. Este último anteproyecto fue concebido con un alto grado de influencia del Derecho Administrativo español, buscando aplicar sus institutos a la realidad boliviana.

Como resultado, el 23 de abril de 2002 se promulgó la primera Ley de Procedimiento Administrativo en Bolivia, siendo quizás el hito más importante del Derecho Administrativo en el Estado.

3.2 Un camino espinoso y poco transitado: el reconocimiento del derecho de petición

El derecho de petición es un mecanismo de satisfacción individual y colectiva, que tiene el enfoque de brindar una respuesta razonada a lo solicitado por el ciudadano. En su aplicación, el derecho de petición ha sido entendido como un mecanismo de participación del ciudadano en la construcción de la sociedad (Knight y Delgado, 2023), porque se considera que funge como enlace entre el ciudadano y el poder público, permitiendo que el primero formule ante el segundo, sus necesidades, pretensiones o aspiraciones; estableciendo de esa manera, un nuevo modo de entender la realidad: desde las necesidades del ciudadano.

También se ha considerado al derecho de petición como un derecho fundamental, porque es el instrumento que permite al ciudadano formular peticiones ante los gobernantes, representando una potencialidad más grande de lo que aparenta a simple vista (Bartra, s.f.), porque cumple dos finalidades: por un lado, las peticiones dan ocasión de ser debatidas por las autoridades administrativas, permitiendo que las demandas sociales sean analizadas y estudiadas; y, por otro lado, establecen mecanismos de conexión entre el ciudadano y los gobernantes, permitiendo que se detecten las demandas de la opinión pública y eventualmente se satisfagan.

El derecho de petición es una culminación de la democracia, en el entendido que permite al ciudadano dirigirse directamente a cualquiera de los órganos de la Administración pública con una pretensión o aspiración para que la misma sea atendida. Esto significa que el beneficiario de la petición está obligado a cumplirla, tal vez no en los propios términos expuestos (Bartra, s.f.), pero sí en la obligación de atenderla dentro los límites de la legalidad.

En Bolivia, no se conoció el derecho a la petición sino hasta la promulgación de la Ley de Procedimiento Administrativo el 23 de abril de 2002 y pese a su reconocimiento, se tuvo que esperar un año más para que la Ley entre en vigencia, tal como lo dispuso la Disposición Final Segunda de la propia Ley.

En ese entendido, la normativa del Procedimiento Administrativo nació a la vida del derecho como respuesta a la necesidad de contar con una norma que regule la actuación de la Administración pública y defina con precisión los derechos de los ciudadanos frente a la actuación estatal, teniendo la importante misión de convertirse en una garantía efectiva para los ciudadanos frente a la Administración. Por eso, en el primer artículo de la Ley de Procedimiento Administrativo (Gaceta Oficial de Bolivia, 2002) se establece el derecho de petición:

Artículo 1°. (Objeto de la Ley). La presente Ley tiene por objeto:

- a. Establecer las normas que regulan la actividad administrativa y el procedimiento administrativo del sector público;
- b. Hacer efectivo el ejercicio del derecho de petición ante la Administración Pública;
- c. Regular la impugnación de actuaciones administrativas que afecten derechos subjetivos o intereses legítimos de los administrados; y,
- d. Regular procedimientos especiales.

Al respecto, los incisos b) y c), revelan la razón fundamental de la Ley de Procedimiento Administrativo en Bolivia: hacer efectivo el ejercicio del derecho de petición ante la Administración pública y regular la impugnación de las actuaciones administrativas.

Siguiendo con ese examen, el Artículo 11° de la Ley de Procedimiento Administrativo (Gaceta Oficial de Bolivia, 2002), que quizás sea una de las disposiciones más importantes que contiene esa Ley; pero que, paradójicamente es soslayado, por la Administración pública y, aunque parezca increíble, por los propios ciudadanos, que menosprecian el hecho de que por primera vez en la historia de Bolivia se haya reconocido el derecho constitucional del ciudadano de ejercer el derecho de petición frente a las autoridades administrativas, los parágrafos I y II, establecen:

Artículo 11°. (Acción legítima del administrado).

- I. Toda persona individual o colectiva, pública o privada, cuyo derecho subjetivo o interés legítimo se vea afectado por una actuación administrativa, podrá apersonarse ante la autoridad competente para hacer valer sus derechos o intereses, conforme corresponda.
- II. Cualquier persona podrá intervenir como denunciante, sin necesidad de acreditar interés personal y directo en relación al hecho o acto que motiva su intervención.

Es necesario hacer un alto en este camino espinoso y poco transitado y reconocer que el derecho de petición es el avance más significativo en el derecho subjetivo del ciudadano, porque a través de su reconocimiento en el derecho objetivo (García de Enterría, 1994), traducido en la Ley de Procedimiento Administrativo, permite que el ciudadano realice una petición o un reclamo contra la Administración Pública.

Sin embargo, ésta afirmación por sí sola es insuficiente y carente de importancia si el derecho de petición no es garantizado con la emisión de una respuesta de la autoridad administrativa. Así, el reconocimiento de un derecho necesariamente debe ser garantizado con la proposición de su cumplimiento (García de Enterría, 1994), tal como una moneda que tiene dos caras, una será el derecho de petición y la otra, la respuesta; la primera ejercida por el ciudadano y la otra por la Administración Pública.

Sólo de esa manera se abandonará la antigua práctica de acudir a los recursos *heroicos*, permitiendo que la ciudadanía o grupos sociales realicen solicitudes, peticiones, expresen inquietudes y formulen reclamos ante las diferentes autoridades administrativas y obtengan una respuesta de la Administración pública.

3.3 Un refugio en la travesía: la garantía del silencio administrativo

Como fue señalado, esta investigación busca describir el paradigma del silencio administrativo, concebida como una garantía jurídica para el ciudadano, pero también pretende explicar sus distorsiones y las muchas y variadas particularidades que lo convierten en el instituto más representativo del Derecho Administrativo y, para tal propósito, es necesario estudiar todo lo que lo rodea, porque como dice el escritor hindú, Salman Rushdie (2020): “para comprender una sola vida, tenéis que tragaros el mundo”.

La Ley de Procedimiento Administrativo, en un sentido ampliamente garantista, consagró en su artículo 16° (2002) determinados derechos de los ciudadanos en su relación con la Administración pública. El primero de esos derechos fue el derecho de las personas a formular peticiones ante la Administración pública; empero, para que ese derecho no sea un simple enunciado poético o retórico, en el artículo siguiente, se reconoció por primera vez en Bolivia la obligación que tiene la Administración pública de resolver las peticiones y el silencio administrativo.

En la disposición normativa citada, se estableció que la Administración pública tiene la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos, cualquiera sea su forma de iniciación, señalando un plazo para dictar resolución y que, si ese plazo fuese excedido sin haberse dictado resolución expresa, el ciudadano tiene una garantía: el silencio administrativo. Así, el artículo 17° de la Ley de Procedimiento Administrativo dispone:

ARTICULO 17° (Obligación de Resolver y Silencio Administrativo).

- I. La Administración Pública está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación.
- II. El plazo máximo para dictar la resolución expresa será de seis (6) meses desde la iniciación del procedimiento, salvo plazo distinto establecido conforme a reglamentación especial para cada sistema de organización administrativa aplicable a los órganos de la Administración Pública comprendidos en el Artículo 2° de la presente Ley.
- III. Transcurrido el plazo previsto sin que la Administración Pública hubiera dictado la resolución expresa, la persona podrá considerar desestimada su solicitud, por silencio administrativo negativo, pudiendo deducir el recurso administrativo que corresponda o, en su caso jurisdiccional.

- IV. La autoridad o servidor público que en el plazo determinado para el efecto, no dictare resolución expresa que resuelva los procedimientos regulados por la presente Ley, podrá ser objeto de la aplicación del régimen de responsabilidad por la función pública, conforme a lo previsto en la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales y disposiciones reglamentarias.
- V. El silencio de la administración será considerado como una decisión positiva, exclusivamente en aquellos trámites expresamente previstos en disposiciones reglamentarias especiales, debiendo el interesado actuar conforme se establezca en estas disposiciones.

Con la incorporación del artificio del silencio administrativo en la Ley de Procedimiento Administrativo boliviano, se previó que eventualmente la Administración pública teniendo algo que decir, podría mantenerse en silencio, omitiendo su deber de pronunciarse; entonces, la Ley interpreta lo que la Administración está dando a entender cuando calla: que la solicitud del ciudadano ha sido desestimada o negada, materializándose de esa forma, el artificio jurídico del silencio administrativo negativo. Entonces, sin perder más tiempo, el ciudadano podrá interponer el recurso de impugnación administrativa que corresponda o acudirá a la revisión judicial de las actuaciones de la Administración pública.

La Ley de Procedimiento Administrativo estableció que la interpretación del silencio de la Administración pública, podrá ser en sentido negativo o positivo, con el debido cuidado de cuándo aplicar uno o el otro, siendo la regla general el primero y la excepción el segundo, de acuerdo a lo determinado en el párrafo III del citado artículo 17°, no pudiéndose aplicar ambos al mismo tiempo.

Asimismo, en el párrafo V del artículo 17° de la Ley de Procedimiento Administrativo se determinó que el silencio de la Administración excepcionalmente podrá ser interpretado como una decisión positiva, sólo en aquellos trámites que estén previstos de manera expresa en disposiciones reglamentarias especiales, abriendo la posibilidad de que el mutismo de la Administración pública sea interpretado como positivo o estimatorio.

Los efectos del silencio administrativo han sido descritos en el artículo 65° y el párrafo II del artículo 67° de la Ley de Procedimiento Administrativo. El primero respecto al silencio administrativo negativo en la sustanciación del recurso de revocatoria y el segundo, respecto al silencio administrativo positivo en la tramitación del recurso jerárquico.

El artículo 65° de la Ley de Procedimiento Administrativo, establece:

El órgano autor de la resolución recurrida tendrá para sustanciar y resolver el recurso de revocatoria un plazo de veinte (20) días, salvo lo expresamente determinado de acuerdo a reglamentación especial establecida para cada sistema de organización administrativa aplicable a los órganos comprendidos en el Artículo 2° de la presente Ley. Si vencido el plazo no se dictare resolución, el recurso se tendrá por denegado pudiendo el interesado interponer el Recurso Jerárquico.

De lo cual se extrae que, en la sustanciación del recurso de revocatoria, si el plazo para que la Administración pública resuelva la impugnación ha transcurrido sin la emisión de la resolución correspondiente, el ciudadano interpretará que en la taciturnidad de la Administración pública al resolver el recurso se halla una manifestación: que su petición ha sido denegada, en consecuencia, podrá interponer el recurso jerárquico.

En cambio, ante el retraimiento de la Administración pública en la emisión del recurso jerárquico, el artículo 67° de la Ley de Procedimiento Administrativo, dispone:

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

Estableciendo de esa manera que, en la interposición del recurso jerárquico, el silencio administrativo será interpretado como positivo o estimatorio, revocando el acto recurrido. Sin embargo, la interpretación de esta disposición creó en el Derecho Administrativo boliviano gran confusión, siendo que desde las aulas universitarias se generalizó la errónea enseñanza de que el silencio administrativo es en principio negativo, pero posteriormente positivo, como si fuese un simple evento sucesivo de: *primero negativo y después positivo*.

En la práctica fue todavía peor, porque la mayoría de los abogados, con mucho o poco conocimiento, que incursionaron en el Derecho Administrativo e invocaron el silencio administrativo positivo fueron sorprendidos cuando la Administración pública rechazaba su solicitud y se negaba a revocar el acto impugnado. Así, desde el espectro reglamentario, se dilucidó la aplicación del silencio administrativo positivo. El artículo 125° del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo (2003) aprobado mediante el Decreto Supremo N° 27113 de 23 de julio de 2003, estableció que el silencio administrativo positivo sería considerado como una decisión positiva, sólo en los trámites expresamente previstos en disposiciones reglamentarias especiales:

Artículo 125°.- (Reglamentación especial)

- I. El silencio de la administración establecido en el Parágrafo II del Artículo 67° de la Ley de Procedimiento Administrativo, será considerado una decisión positiva, exclusivamente en aquellos trámites expresamente previstos en disposiciones reglamentarias especiales, conforme establece el Parágrafo V del Artículo 17, de la citada Ley.

- II. Para el caso de no haberse dictado resolución expresa o resuelto el recurso jerárquico, el interesado podrá acudir ante la impugnación judicial por la vía del proceso contencioso administrativo, en sujeción a lo dispuesto en el Parágrafo III del Artículo 17° y el Artículo 70° de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Estableciendo, de esta forma, que la unidad del silencio administrativo en Bolivia tiene por regla el sentido negativo y solamente como excepción, el sentido positivo.

Por lo expuesto, se hace notorio que el derecho a la petición está blindado con la garantía del instituto del silencio administrativo; que permite al ciudadano no estar a merced de la espera de la respuesta de la Administración pública, porque es bien sabido que la Administración del Estado, en todos sus niveles, omite su respuesta, ya sea por las recargadas funciones que debe cumplir o simplemente porque no le da la gana responder a la solicitud planteada por el ciudadano.

Es la manifestación del autoritarismo de la Administración pública, aquella mala práctica tan común en el sector público boliviano, de no responder a las solicitudes o *no querer* responder; por eso que, habiendo transcurrido el plazo establecido en la norma, el ciudadano puede acudir al artificio jurídico del silencio administrativo e interponer la impugnación que corresponda o solicitar la revisión jurisdiccional.

En aquella relación: *administrado-Administración*, no hay nada más importante que garantizar la respuesta de la Administración pública dentro del plazo establecido. Esa garantía tiene nombre y se llama silencio administrativo.

Sin embargo, aun cuando el silencio administrativo representa la más alta garantía que tiene el ciudadano para defenderse de la arbitrariedad de la Administración pública, pareciera que esta unidad jurídica ha quedado sepultada bajo el pesado polvo de la ignorancia.

En lo particular, el derecho recurre al artificio del silencio administrativo con el fin de proteger al ciudadano de la inacción de la Administración Pública, que con la configuración de su privilegio del *acto previo* limita al administrado para que esté impedido de impugnar o acudir a la revisión jurisdiccional. Ese privilegio es denominado por el profesor Gonzáles Navarro: *trampa*, siendo el resultado de un uso arbitrario y artero de las potestades administrativas, de las cuales el ciudadano puede escapar usando el artificio del silencio administrativo.

En Bolivia, aquella mala práctica de la Administración Pública se ha normalizado al extremo de que es común que la autoridad administrativa no atienda a las solicitudes de la ciudadanía en el plazo establecido en la norma y como consecuencia se ha retornado a aquel viejo recurso *heroico* de la interposición de acciones de amparo constitucional para exigir una respuesta a la Administración pública, porque es evidente que sin la emisión de un pronunciamiento de la Administración, el ciudadano se halla impedido de proseguir con el procedimiento o trámite iniciado y tampoco se puede acudir al control jurisdiccional sin haber agotado la vía administrativa. Este hecho representa que el Derecho Administrativo boliviano en la actualidad se haya retrotraído en más de setenta años.

4. METODOLOGÍA Y TÉCNICAS

Para la presente investigación se ha empleado el método Histórico-descriptivo, porque por sus características permite ser utilizado para la descripción del objeto y la historia de su propio conocimiento, a partir de los elementos que tipifican los indicadores seleccionados por el investigador. Esta variante permite obtener el relato del suceder real del objeto en una datación histórica y enumerar sus características esenciales desde una sistematización espacio temporal que tiene a la cronología de la evolución en su centro (Águila y Colunga, 2018).

La técnica utilizada en la presente investigación es la revisión bibliográfica.

5. RESULTADOS, DISCUSIÓN

Por la naturaleza de la presente investigación no se tienen resultados que deban ser informados. En consecuencia, no se tiene una interpretación del significado de esos resultados.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las conclusiones a las que se ha llegado en la presente investigación son:

- a) Sólo cuando la Administración pública omite pronunciarse, teniendo el deber de hacerlo, se materializa el silencio administrativo con el objetivo de resguardar los derechos del ciudadano, que se encuentra afectado por la taciturnidad de la Administración pública.
- b) En la historia del Derecho Administrativo boliviano el Poder Ejecutivo ha tomado protagonismo y relevancia sobre los otros Poderes; sin embargo, como medios para que el ciudadano se defienda de las arbitrariedades de la Administración pública, se han reconocido los Recursos Directo de Nulidad y Amparo Constitucional. El hito histórico más importante, con eminente relevancia jurídica es la promulgación de la Ley de Procedimiento Administrativo, que reconoció el derecho de petición y la garantía del silencio administrativo.
- c) El derecho de petición es el medio de enlace entre el ciudadano y el poder público, es el mecanismo de relación entre administrado y Administración; y por el cual, el ciudadano hace conocer a la Administración pública sus necesidades, pretensiones y aspiraciones. Por eso, el derecho de petición es considerado un derecho fundamental, es la culminación de la democracia que no podría existir en un Estado absolutista.
- d) El instituto jurídico del silencio administrativo es en una verdadera garantía para el ciudadano boliviano que, pese a la inactividad de la Administración pública, refuerza el derecho de petición, permitiendo que el ciudadano no esté sometido a merced de la espera de la respuesta de la Administración pública.

Recomendaciones. Considerando que el silencio administrativo es la garantía más sublime para proteger el derecho de petición del ciudadano, éste instituto jurídico debe ser estudiado y difundido en toda la población. Los profesionales abogados deben conocer la unidad del silencio administrativo prefiriendo su ejercicio antes que acudir al Amparo Constitucional.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Águila, A., y S., C. (2018). Scielo. Recuperado el 13 de septiembre de 2024, de <http://scielo.sld.cu/pdf/trf/v14n1/trf01118.pdf>
- Armaza, P. d. (2023). Independencia y libertad - La tenaz lucha por pertenecernos y ser dueños de nuestro destino. La Paz, Bolivia: Plural editores.
- Bartra, C. J. (s.f.). Civilis Derechos Humanos. Recuperado el 07 de agosto de 2024, de <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/El-Derecho-de-Petici%C3%B3n-Bartra-Cavero-1.pdf>
- Gaceta Oficial de Bolivia. (23 de abril de 2002). Ley de Procedimiento Administrativo. Ley N° 2341. Nuestra Señora de La Paz, La Paz, Estado Plurinacional de Bolivia.
- García de Enterría, y. M. (1994). La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa. Madrid, España: Real Academia Española.
- Gerke Mendieta, Carlos y Gerke Siles, Marcela. (2002). La nueva Ley de Procedimiento Administrativo en Bolivia. Revista de Administración Pública (N° 159). Recuperado el 23 de agosto de 2024
- Gonzáles Navarro, F. (2000). El silencio administrativo: ficción, trampa y caos. Revista Jurídica de Navarra(30), 119-166.
- Gonzáles, N. F. (2000). El silencio administrativo: ficción, trampa y caos. Revista Jurídica de Navarra(30), 119-166.
- Knight, Soto Idarmis y Delgado, Knight Marla Iris. (2023). El derecho de petición. Una mirada a su dimensión defensiva y de participación ciudadana. Estudios Constitucionales, 21(1), 200-218.
- López, J. W. (Octubre de 1997). www.dii.uchile.cl. Recuperado el 29 de agosto de 2024, de <https://www.mgpp.cl/wp-content/uploads/2017/04/CASO16.pdf>
- Moscoso, B. Á. (2024). Pedro Blanco en la encrucijada - La última batalla por la independencia de Bolivia. La Paz, Bolivia: Plural editores.
- Poder Ejecutivo. (23 de julio de 2003). Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo. Decreto Supremo N° 27113. Nuestra Señora de La Paz, La Paz, Bolivia: Gaceta Oficial del Estado.
- Rushdie, S. (2020). Hijos de la media noche. España: DEBOLSILLO.
- Ybernegaray, R. (2015). Cartas sobre la mesa [Grabado por R. Ybernegaray]. Cochabamba, Cochabamba, Bolivia.