

**UNIVERSIDAD FRANCISCO GAVIDIA  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS  
SOCIALES**

**CARRERA: LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS**

**TRABAJO DE MONOGRAFÍA**

**TEMA:  
EL SILENCIO ADMINISTRATIVO**

**ASESOR:  
LICENCIADO FRANCISCO JAVIER ARGUETA GOMEZ**

**INTEGRANTES DEL GRUPO:  
DINORA DEL CARMEN REYES CANALES  
LUZ DE MARIA REALEGEÑO RIVAS  
ROSA ESTELA LAINEZ ALVARADO**

**UJEG**  
**SAN SALVADOR, ENERO DE 2004.**

# ÍNDICE

## CAPITULO I

- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PROBLEMA.....	2
- FUNDAMENTO DOCTRINARIO.....	3
- SITUACIÓN HISTORICA DEL FENÓMENO EN ESTUDIO DE NUESTRO PAIS.....	7
- LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	9

## CAPITULO II

- EL SILENCIO ADMINISTRATIVO: NATURALEZA Y CLASIFICACION...	10
- EFECTOS DE LA FALTA DE RESOLUCIÓN Y NOTIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN PLAZO.....	15
- SUPUESTO DE FALTA DE RESOLUCIÓN EN PLAZO CON EFECTO DE ACTO PRESUNTO DESESTIMATORIO.....	20

## CAPITULO III

- DERECHO COMPARADO.....	21
- CONCEPTO DE SILENCIO ADMINISTRATIVO SALVADOREÑO.....	22

- CONCEPTO DE SILENCIO ADMINISTRATIVO CHILENO.....	21
- FORMAS DE CLASIFICACION DE SILENCIO ADMINISTRATIVO.....	22
- TIPOS DE VIA O RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	24

#### **CAPITULO IV**

- JURISPRUDENCIA.....	26
- CONCEPTO.....	27
- REQUISITOS.....	28
- PROCEDENCIA.....	30
- EFECTOS.....	30

#### **CAPITULO V**

- CONCLUSIONES.....	31
- RECOMENDACIONES.....	32
- BIBLIOGRAFÍA.....	33

## INTRODUCCIÓN

Como bien lo apunta el tema es una investigación sobre el Silencio Administrativo, en el que se pretende analizar el desarrollo de dicho proceso, en cuanto a las formas o tipos de recursos que se puedan dar en nuestro País, así como la diferencia que hay de nuestra Ley con la de otro País y sobre la finalidad a la que va determinado este procedimiento que es el Silencio Administrativo. Así como también el poder determinar los diferentes conceptos que existen de tal recurso, de igual manera los tipos de recursos que se pueden presentar para la denegación del acto que se ha querido impugnar, por lo que la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y otra Jurisprudencia que se ha utilizado para el conocimiento de este tema con lo cual se pretende establecer el conocimiento de las controversias que se suscitan en relación con la legalidad de los actos de la Administración y los titulares de un derecho que se consideren infringidos.

## CAPITULO I

### **1- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PROBLEMA**

Originariamente constituyó un mero instrumento de acceso a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el carácter revisor de la Jurisdicción comportaba la imposibilidad de recurrir cuando la administración no resolviese expresamente la petición o el recurso que les dirigió el particular, pues al no haber resolución expresa, tampoco había actuación impugnabile. Frente a ello aparece el Silencio Administración Negativa, como mera ficción procesal que habilita el acceso a la Jurisdicción Contencioso Administrativa en los casos en que la Administración no resuelva expresamente, evitando que el particular quede desprovisto de defensa Judicial.

La Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1978 recoge precisamente esta técnica de acceso a la Jurisdicción, en la variante de la vía de petición.

En este sentido el Art. 3.b de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa; dispone que hay denegación presunta cuando la autoridad o funcionario no haga saber su decisión al interesado en el plazo de sesenta días contados desde la fecha de presentación. Es importante destacar que el acto presunto o la ficción de acto no se produce en tanto no transcurra el citado plazo.

Por consiguiente, no se puede interponer recurso Contencioso Administrativo en tanto haya transcurrido el plazo correspondiente de resolución.

No obstante la más moderna doctrina postula que para evitar dejar al particular desprovisto de tutela, la demanda debe entenderse admisible si al momento de resolver sobre la admisión ya hubiera transcurrido el plazo de desestimación presunta. En otro orden de consideraciones, la evolución del ordenamiento Jurídico ha depurado un avance adicional sobre el dogma del carácter revisor de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; la proclamación del Silencio Administrativo Positivo, significa que transcurrido el plazo de resolución sin respuesta por la administración, se entienden estimada la solicitud o el recurso presentados por el interesado. Ello ha provocado una transmutación en la concepción originaria del silencio administrativo que lejos de constituir ya una mera ficción procesal se ha convertido en un mecanismo de generación de actos administrativos en sentido estricto aunque se trate de actos presuntos y no expreso, esto es predicable de los actos presuntos estimatorios, pues los desestimatorios siguen concibiéndose como una mera ficción procesal. El Derecho Salvadoreño ha previsto el silencio administrativo positivo en algunos casos, como los que contempla la Ley de Organizaciones no Gubernamentales en relación con la necesidad de contar con la correspondiente administración, el Art. 75 de la Ley de Telecomunicaciones o las disposiciones urbanísticas. En tales casos puede existir un tercer perjudicado por el acto presunto y dicho tercero estará en condiciones de impugnarlo ante el orden Jurisdiccional Contencioso Administrativo<sup>1</sup>.

## **2- FUNDAMENTO DOCTRINARIO**

En base a la investigación que se realice se conocerán las diferentes formas conceptuales de aquellos aspectos que consideremos necesarios fundamentarlos. Realizar un mejor desarrollo para entender mejor del problema o fenómeno que nos ocupa.

---

<sup>1</sup> Fernández de Aguirre, Juan Carlos, valoración tras cinco años de vigencia, ley 30/1992.

## **2.1 CONCEPTO DE SILENCIO ADMINISTRATIVO.**

Ante una voluntad expresa de la Administración; la Ley sustituye por si misma esa voluntad inexistente presumiendo que a ciertos efectos dicha voluntad sea producido con un contenido bien. Positivo = (Afirmativo); o negativo = (Desestimatorio) “Curso de derecho Administrativo”.

## **2.2 CONCEPTO DOCTRINARIO DE SILENCIO ADMINISTRATIVO.**

Se añade a continuación que el objeto de la Ley no es dar carácter positivo a la inactividad de la administración cuando los particulares se dirijan a ella, sino que estos obtengan respuesta expresa de aquella en el plazo establecido, de modo que el silencio, tanto positivo como negativo no debe ser un Instituto Jurídico normal, si no solo la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido.

## **2.3 CONCEPTO LEGAL DE SILENCIO ADMINISTRATIVO.**

Es el efecto que produce el transcurso del plazo para que la Administración haga saber su decisión al interesado en los procedimientos iniciados a instancia de parte<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> IBID. Pagina 3

## **TIPOS DE SILENCIO ADMINISTRATIVO**

Se puede distinguir dos clases de Silencio Administrativo:

- Silencio Negativo
- Silencio Positivo

### **SILENCIO NEGATIVO**

Surge como una garantía para los administradores evitando que dado el carácter revisor de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, la administración pudiese encontrar el control Jurisdiccional simplemente negándose a producir un acto que pudiera ser enjuiciado por la misma.

Así transcurrido un termino de tiempo, sin que la administración haya dictado un acto expreso, se considera que se ha denegado la petición del interesado que en consecuencia puede acudir a la vía contenciosa el Art. 94 de la Ley de procedimiento administrativo se refiere al silencio negativo en los siguientes términos:

Cuando se formulase alguna petición a la administración y ésta no notificase su decisión en el plazo de tres meses el interesado podrá denunciar la mora y transcurridos tres meses de la denuncia podrá considerar desestimada su petición al efecto de deducir frente a esa denegación presunta el correspondiente recurso administrativo o Jurisdiccional, según proceda o esperar a la resolución expresa de su petición.

Igual facultad de opción asistiva, sin necesidad de denuncia de mora al interesado que hubiese interpuesto cualquier recurso administrativo;

Entendiéndose entonces producida su desestimación presunta por el mero transcurso del plazo fijado para resolverlo.

En uno y en otro caso la denegación presunta no excluirá el deber de la administración de dictar una resolución expresa.

## **SILENCIO POSITIVO.**

En este caso se atribuye al silencio administrativo un valor positivo de modo que el interesado pueda considerar estimada su petición transcurrido el plazo marcado por la Ley sin que la administración haya resuelto, para que se produzca el silencio positivo es necesario que así lo establezca una forma Jurídica.

El silencio será positivo sin denuncia de mora cuando así se establezca por disposición expresa o cuando se trate de autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela de los órganos superiores sobre los inferiores si las disposiciones legales no previeran para el silencio positivo un plazo especial este será de tres meses a contar desde la petición.

Finalmente cabe recordar que la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo exceptúa de la necesidad de interponer este recurso de reposición previo al contencioso administrativo los actos presuntos producidos en virtud del Silencio Administrativo<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Moro Tomas, Dicción. Juríd. Espasa Fundación

### **3- SITUACIÓN HISTORICA DEL FENÓMENO EN ESTUDIO DE NUESTRO PAIS.**

Nuestro sistema Jurídico positivo ha tenido tradicionalmente a inclinarse por el establecimiento de requisitos adicionales. El más conocido es de la denuncia de la mora exigido por el Art. 94.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958. La Ley del 30 / 1992 de 26 de Noviembre, ha recurrido a lo que en su Art. 44, denomina certificación de actos presuntos que como más adelante se verá, en la práctica puede operar también como una denuncia de mora, pues aunque la discusión doctrinal es aquí particularmente intensa, es lo cierto que se admite que la administración pueda dictar resolución expresa aun después de dicha solicitud. Ante la terminología incorporada por la Ley del 30 / 1992 relativa a lo que denomina “actos presuntos” y certificaciones de actos presuntos, algunos autores se han preocupado de recordar que la verdadera naturaleza Jurídica del Silencio Administrativo no es la de una presunción si no la de una ficción.

Pero más recientemente y con mayor profundidad se ha intentado una notable clarificación de conceptos distinguiendo entre silencio administrativo y acto presunto como dos técnicas distintas y resonando también que el término ficción o acto ficticio es más adecuado que el de presunto.

En efecto, es Murillo Velarde quien ha señalado que silencio administrativo y acto presunto son dos técnicas jurídicas separadas. Ambas tienen la misma finalidad que es combatir la inactividad formal de las administraciones públicas y ambas operan por ministerio de la Ley, pero la diferencia radica en que para la producción del silencio administrativo, al menos cuando de el ha de derivar la adquisición de un derecho ( silencio positivo ) y no una mera facultad de reacción. (

Silencio Negativo, el ordenamiento jurídico exige, como parte del presupuesto de hecho para la producción del silencio mismo, la adecuación a derecho de aquellos que transcurrido el plazo a de entenderse otorgado.

En cambio la técnica de acto presunto finge, por ministerio de la Ley una resolución o acto administrativo a todos los efectos, por lo que aquí si es posible un acto presunto positivo contrario al ordenamiento jurídico pero protegido por la presunción de legalidad de los actos y por ello revisado de oficio en las mismas condiciones que el acto expresó.

En este sentido cabe entender también la afirmación de los autores de la Ley 30 / 1992, cuando en su exposición de motivos consideran ya superada la doctrina del llamado Silencio Administrativo. Pero por otra parte bajo esta perspectiva, la naturaleza jurídica de los actos presuntos no responde al verdadero concepto de presunción sino al de ficción.

La Ficción es un acto de voluntad por el que se crea algo que no existe en la realidad. No es lógico ni presumir que se ha dictado un acto cuando esta probado que no se ha contestado ni presumir una voluntad de la administración que pueda resultar contraria al ordenamiento jurídico. En cambio si cabe pensar en una ficción que afirma como verdad jurídica lo que no es verdad en la realidad. La realidad es que no hay un acto por que la administración no ha contestado en plazo y la ficción es que si la administración no ha contestado en plazo el legislador quiere que se actúe como si hubiera habido acto<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> IBID. Pagina 3

## **4- LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**

Esta Ley Secundaria procede de la Ley Administrativa y que constituye el desarrollo normativo en lo referente a los vacíos que ocasionan la Administración Pública.

En esta Ley Principalmente encontramos el régimen jurídico, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa la cual conoce de las controversias que se susciten en relación con la forma legal de proceder en los actos administrativos.

Los efectos que rigen a esta Ley son:

El Poder Ejecutivo y sus dependencias, inclusive las Instituciones Autónomas, los Poderes Legislativo y Judicial y los independientes; y el Gobierno Local.

El origen legal del Silencio Administrativo constituyó un mero instrumento donde se daba la imposibilidad de recurrir y no se resolviese expresamente la petición o el recurso que se les dirigió a la Administración, por el particular.

Esta Ley crea un sistema nacional de proteger a cualquier particular y tiene como potestad juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en esta materia corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo.

Esta Ley secundaria entro en vigencia el 14 de Noviembre de 1978, desarrollándose en los efectos mencionados. No obstante teniendo sus facultades constitucionales que les otorga esta Ley a realizar los actos correspondientes<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> IBID. Pagina 3

## **CAPITULO II**

### **1- EL SILENCIO ADMINISTRATIVO: NATURALEZA Y CLASIFICACION.**

#### **1.1 NATURALEZA Y JUSTIFICACIÓN DE LOS ACTOS PRESUNTOS.**

El origen de esta construcción radica en una necesidad puramente procesal, cuando en los Ordenamientos Jurídicos Europeos que formaron el régimen de Derecho Administrativo; no existía aun la Jurisdicción Contencioso Administrativo, para recurrir contra la Administración ante los Tribunales Civiles resultaba preciso interponer una reclamación administrativa previa, que de no ser resuelta por la Administración, impedía el acceso a la Jurisdicción. A esta necesidad se le suma posteriormente el diseño propio de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, cuya competencia se basaba en la Preexistencia de un acto administrativo previo.

Ello determinó que cuando tal acto no llegaba a producirse, no podía interponerse recurso alguno, y por consiguiente, la inactividad de la administración, quedaba absolutamente impune, el particular no solo carecía de respuesta a su requerimiento; además, quedaba desprovisto de defensa. Para evitar todo ello surgió el Silencio Administrativo, concebido inicialmente como una simple ficción procesal esto es una presunción de existencia de un acto denegatorio, contra el que el particular ya podía recurrir. Era el denominado Silencio Administrativo Negativo. Como instrumento de mejora de la posición de los particulares en supuestos concretos, aparece el Silencio Positivo, esto es la presunción de que sea dictado un acto estimatorio del recurso o de la solicitud.

De este modo se pretende exonerar a los Administrados de los perjuicios derivados de la inactividad de la Administración en los Supuestos de Silencio Positivo la inactividad de la Administración provoca verdaderos actos administrativos de carácter presunto, no tratándose ya por consiguiente, de la presunción de un acto, sino de un verdadero acto administrativo.

Así lo refleja la Jurisprudencia Constitucional Salvadoreña, como se pretende de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de 7 / 9 / 99, que afirma que la figura del Silencio Administrativo surge como un medio de Defensa del Administrado frente a la pasividad y demora de la Administración. En ese sentido, el Silencio Administrativo constituye una presunción legal ante la ausencia de una voluntad administrativa expresa; es decir, la Ley sustituye por si misma esa voluntad inexistente, presumiendo que a ciertos efectos, dicha voluntad se ha producido como un contenido bien negativo o desestimatorio, bien positivo o estimatorio y es que, la administración esta obligada a pronunciar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulan por los interesados, debiéndolo hacer en el plazo máximo establecido por la Ley para cada tramite; caso contrario si la administración no dicta resolución expresa en el plazo de cada caso aplicable se produce un acto presunto cuyos efectos jurídicos serán los de entender estimada la solicitud en unos supuestos, silencio positivo o desestimados en otros silencio negativo.

En ambos casos, pues, el mero transcurso del plazo para resolver, produce un autentico acto administrativo. Ese acto presunto, positivo o negativo, estimatorio o desestimatorio que se produce al vencimiento del plazo para resolver y por el mero transcurso del mismo sin que la resolución se produzca, tiene en todo caso el mismo valor que correspondería a dicha resolución; por lo que puede hacerse valer tanto

ante la administración como ante cualquier otra persona natural o jurídica, pública o privada. Nos interesa para efecto del presente caso la figura del Silencio Administrativo positivo, que opera cuando el mismo esta previsto expresamente por una Ley especial; al respecto se puede decir que en virtud del mismo, formulada determinada petición a la administración y transcurrido cierto plazo, en supuestos específicos si la administración no resuelve expresamente la petición y modifican la decisión; se entiende que resuelve afirmativamente mediante acto presunto, ello supone la institucionalización del silencio como un hecho ordinario en la practica jurídico administrativa, reconoce su generalización otorgándole la categoría de acto administrativo, y dotándolo de un Régimen Jurídico Específico, atento a las particularidades derivadas de su forma de producción. Se refuerza de este modo la posición de los particulares a quienes afecte la inactividad; pues el producto resultante de este adquiere el mismo valor jurídico que un acto administrativo expreso, al que solo se distingue de un modo de producción<sup>6</sup>.

## **1.2 CLASIFICACION DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO**

Las clasificaciones que a continuación se recogen no son simplemente descriptivas, pues comportan consecuencias evidentes acerca del régimen jurídico de los actos presuntos. Existen tres criterios de clasificación.

- a) En función de la vía procedimental en que se produce el silencio los particulares pueden dirigir a la administración dos tipos de requerimientos: una petición (solicitud), o una impugnación de un acto previo. Se habla así de silencio en vía de petición y silencio en vía de recurso.

---

<sup>6</sup> G.C., Eduardo  
Derecho Admtivo. La Jurisd. Contenc. Admtivo, El Salvador.

- b) En función de los efectos del silencio, con arreglo a este criterio distinguimos entre Silencio positivo y negativo. El Silencio positivo da lugar a un acto presunto estimatorio, es decir que la inactividad se interpreta en el silencio de que la Administración concede lo que el particular le ha pedido ( estimación presunta de la solicitud o el medio de impugnación). El Silencio negativo da lugar a un acto presunto desestimatorio, esto se considera que la administración a denegado lo pedido por el particular ( desestimación presunta de la solicitud o el medio de impugnación).
- c) En función del modo de producción del silencio. Conforme a este criterio de clasificación distinguimos entre silencio administrativo automático o provocado. Automático es el Silencio que se produce por el mero transcurso del plazo de resolución y notificación sin que se haya hecho saber al interesado el contenido de la decisión administrativo. No automático o provocado, es el mecanismo de producción del silencio que exige la adopción de un acto o trámite posterior, ya sea del interesado o de la Administración.

En el Derecho Salvadoreño el silencio administrativo es automático, y no exige ningún acto o trámite posterior que lo confirme. Por tanto el acto administrativo presunto por el que se reconoce al ciudadano un derecho es también ejecutivo desde el momento en que se produce el silencio, y no se requiere que la Administración comunique la Administración del silencio para que el interesado pueda comenzar a ejercer su derecho.

En sentido inverso, esto significa que para evitar la producción del silencio no basta con que la Administración resuelva un plazo sino ha notificado al particular el acto en cuestión.

Esto es así porque las normas que establecen los supuestos del Silencio Positivo obligan a que la Administración haga saber su decisión dentro del

plazo legal, lo que obliga tanto a resolver como a notificar el acto dentro de dicho plazo. Esta previsión legal da muestra de lo avanzado que el ordenamiento Jurídico Salvadoreño resulta en alguna de sus regulaciones<sup>7</sup>.

## **2- EFECTOS DE LA FALTA DE RESOLUCIÓN Y NOTIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN PLAZO.**

Si la Administración no hace saber en plazo su decisión al interesado la consecuencia prevista por el ordenamiento es que se producen los actos presuntos.

La Ley distingue los supuestos de silencio positivo y negativo. Los cuales son:

### **2.1 Supuesto de Silencio Negativo.**

Es la regla general contenida en el Art. 3.b) LJCA. El precepto hace referencia únicamente a la vía de petición, pero ante la falta de regulación expresa del efecto del Silencio en la vía del recurso se entiende pacíficamente aplicable a la interposición de recursos en vía administrativa. En cuanto al plazo de producción del silencio, el generado señalado por el citado Art. 3.b) LJCA es de sesenta días hábiles, pero si las Leyes sectoriales establecen plazos más breves de resolución serán de aplicación dichas disposiciones específicas.

### **2.2 Supuesto de Silencio Positivo.**

En el Derecho Salvadoreño los supuestos de Silencio Positivo constituyen la excepción a la regla general y por consiguiente deben encontrarse expresamente previstos en alguna norma jurídica. A decir de

---

<sup>7</sup> IBID. Pagina 13

la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en su sentencia de 7/9/99, citada: “ **para que se configure el Silencio Administrativo Positivo es necesario: (a) que dicha figura haya sido creada o esté prevista expresamente por una Ley especial; (b) que el administrado haya formulado una petición a un funcionario, autoridad o entidad administrativa; y (c) que tal funcionario, autoridad o entidad a quien se haya dirigido la petición, no haya hecho saber su decisión al interesado el plazo señalado por la Ley respectivo**”.

Entendiendo, no obstante que en este caso no existe una reserva constitucional de Ley para la definición de supuesto de silencio administrativo, en la medida que su formulación no constituye una restricción, sino una ampliación de los derechos constitucionales, de modo que a mi juicio podrían considerarse válidos, los supuestos de silencio positivo contemplados en disposiciones meramente reglamentarias.

El Derecho Salvadoreño ha previsto el Silencio Administrativo Positivo en algunos casos, como el Art. 22 de la Ley de Inversiones, el Art. 75 de la Ley de Telecomunicaciones, Art. 219 del Código de Trabajo, el Código Electoral en lo relativo a la inscripción de partidos políticos.

No tiene mayor utilidad recoger una prolija relación de estos supuestos, por lo demás susceptibles de cambios y ampliaciones; basta con apuntados algunos de ellos y continuar describiendo el régimen general de esta materia, no sin recordar que estas disposiciones pueden establecer plazos diferentes al previsto con carácter general por el Art. 3.b) LJCA, y que dichos plazos pueden ser mas amplios o mas breves, según sea el caso<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> IBID, Pagina 13.

## **SUPUESTOS DE FALTA DE RESOLUCIÓN EN PLAZO CON EFECTOS DE ACTOS PRESUNTOS ESTIMATORIO.**

### **A- Solicitudes de Concesión de licencias y autorizaciones de instalación, traslado o ampliación de empresas o centros de trabajo.**

Las licencias y autorizaciones de instalación traslado o ampliación de Empresas o Centros de Trabajo se entenderán otorgadas por silencio administrativo positivo, sin necesidad de denuncia de mora, transcurrido el plazo de dos meses, a contar desde la fecha de presentación de la solicitud, salvo que previamente tuvieran establecido un plazo inferior, siempre que los interesados presenten sus peticiones debidamente documentadas y éstas se ajusten al ordenamiento jurídico. La resolución expresa de la Administración podrá especificar el alcance de la autorización concedida y los requisitos y condiciones de ésta, dentro de los límites fijados por el ordenamiento jurídico y la solicitud del interesado. Continuará siendo de aplicación el régimen general del silencio negativo, conforme al Art. 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo, a las licencias y autorizaciones mencionadas anteriormente.

### **B- Solicitudes cuya estimación habilitaría al solicitante para el ejercicio de derechos preexistentes.**

La principal dificultad que se plantea es la de intentar aproximarse a cuales son los supuestos de actividades para cuya realización existe un derecho preexistente. En virtud del principio general de libertad propio de un Estado de Derecho según el cual debe entenderse que las personas

poseen el derecho de hacer todo cuando no esté prohibido por la Ley, hay que entender que preexiste un derecho en todas aquellas actividades que no hayan sido objeto de prohibición legal o de asunción formal por parte de los entes públicos. Esto es lo que considera Santamaría.

Para Garrido dice que parece haber derecho preexistente, en relación con la transferencia de facultades en materia de dominio o servicio público, cuando la resolución administrativa haya de limitarse a estimar o desestimar la solicitud, pero no cuando la estimación esté supeditada al establecimiento de un condicionado previo.

Morillo critica la conexión, que por vía de excepción hace la norma entre la cuestión de los derechos preexistentes y el dominio y el servicio público, pues estamos dice ante dos técnicas en las que no preexisten derechos de los particulares sino fundamentalmente potestades administrativas en cuya virtud la Administración puede otorgar algunas facultades a los particulares. Además dice que la norma sólo pretende asignar efectos de acto presunto estimatorio a aquellas pretensiones que se satisfacen con la simple abstención de la Administración y reservar los efectos desestimatorios a las solicitudes en que sea precisa una operación jurídica de constitución o transferencia de un derecho o el reconocimiento de una prestación en favor del solicitante.<sup>9</sup>

### **C- Recursos administrativos interpuestos contra la desestimación por falta de resolución en plazo de una previa solicitud anterior.**

La regla general de entender desestimada la resolución de los recursos administrativos cuando éstos no resuelvan dentro de plazo, se incluye una excepción que en principio, aparece como una sanción a la

---

<sup>9</sup> Citado por IBID, Pagina 13.

Administración negligente que ha incumplido su deber de resolver hasta en los casos en los que el acto presunto de la solicitud inicial tiene carácter desestimatorio. Sin embargo, varios actores se han planteado si esta excepción puede considerarse excepcionada, ya que los efectos del acto presunto son desestimatorios cuando la estimación de las solicitudes tuvieran como consecuencia que se transfiriera al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público; esto es lo que plantea el Art. 43.2 b de la Ley 30/1992.

Para **SANTAMARÍA**, al existir ausencia de distinción no cabría actualmente excluir del criterio general de la excepción el supuesto planteado en el Art. 43.2 b de la Ley 30/1992, mencionado anteriormente.<sup>10</sup>

A la misma conclusión llega Garrido que dice que el hecho de que la Administración tenga una segunda oportunidad de dictar una resolución expresa y no la dicta a pesar del nuevo plazo que el recurso abre para su adopción origina una especie de premio al particular y de sanción a la Administración.

Por el contrario, Corrales apeló al espíritu de la norma o intención del legislador para opinar de forma diversa. Pues dice que lo que la norma previene es una denegación presunta en todas las solicitudes que traigan como consecuencia que se transfieran al solicitante o a terceros, facultades no subsumidas en derechos preexistentes o relativas al dominio o al servicio público.

---

<sup>10</sup> Citado por IBID, Pagina 13.

**D- En todos los casos, las solicitudes en cuya normativa de aplicación no se establezca que quedarán desestimadas sino recae resolución expresa.**

Aunque este supuesto supone una cláusula de cierre general del sistema con la que parece darse una decidida prevalencia a los actos presuntos de signo estimatorio cuando la Administración no dicte la correspondiente resolución expresa en plazo, su verdadero alcance se encuentra fuertemente condicionado por el desarrollo reglamentario de la Ley, previsto en su Disposición Adicional Tercera.

**E- Suspensión de la ejecución de un acto impugnado sin necesidad de solicitar certificación de acto presunto cuando no se haya dictado resolución expresa sobre la solicitud de suspensión de dicho acto en el plazo de treinta días desde que la citada solicitud tuviera entrada en el órgano competente para decidir sobre la misma.**

Es importante hacer hincapié en cuanto al plazo de un mes comienza a correr, no desde que se presente en cualquiera de los registros administrativos a que se refiere el Art. 38 de la Ley 30/1992, sino desde que la solicitud de suspensión entre el órgano competente para decidir sobre la misma que será el mismo que dictó la resolución cuya suspensión se pretende o su superior jerárquico según dicha resolución hubiera agotado o no la vía administrativa<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> IBID, Pagina 3.

## **SUPUESTO DE FALTA DE RESOLUCIÓN EN PLAZO CON EFECTOS DE ACTO PRESUNTO DESESTIMATORIO.**

### **A- Procedimientos de ejercicio del derecho de petición del Art. 29 de la Constitución.**

La inclusión expresa de este procedimiento entre los que su falta de resolución en plazo tendrá efectos presuntos desestimatorios resulta ociosa, habida cuenta de la naturaleza eminentemente graciable que por esencia tiene el llamado derecho de petición.

Sin embargo la cuestión no es ahora tan sencilla, porque si bien en el régimen jurídico de la Ley de Procedimiento Administrativo anterior, las peticiones se consideraban al margen del procedimiento administrativo y se excluirán, por tanto del deber general de resolver vigente para cuantas solicitudes diesen lugar al inicio de dicho procedimiento, en la actualidad las peticiones que como es sabido interesan, bien un acto graciable, o bien la promulgación de nuevas normas sobre una determinada materia.

### **B- Resolución de recursos administrativos, salvo cuando el recurso se hubiera interpuesto contra la desestimación presunta de una solicitud previa por el transcurso del plazo.**

Partiendo de la presunción de legitimidad de que gozan los actos administrativos, parece razonable que la falta de resolución expresa en plazo de los recursos en vía administrativa contra dichos actos generen actos presuntos de signos Desestimatorio<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> IBID, Pagina 3.

## CAPITULO III

### **DERECHO COMPARADO**

Derecho comparado: Rama de la ciencia general del derecho que tiene por objeto el examen sistematizado del derecho positivo vigente en los diversos países, ya con carácter general o en algunas de sus instituciones para establecer analogías y diferencias.

- 1- Limitación.** Ante la profusión legislativa en todos los países un derecho comparado universal resultaría moustrosa súper enciclopedia jurídica, de imposible lectura hasta para los más longevos. De ahí que el comparativismo se limite a determinadas ramas o instituciones como antecedentes doctrinales u orientación ante reformas legislativas que marcan innovaciones en un País.
  
- 2- Convenio Expansivo.** El derecho comparado a originado un tratado Internacional Europeo, concertado en Londres en 1968, aunque con la denominación elíptica de “información sobre el derecho extranjero “. Las partes contratantes se obligan a proporcionarse datos concernientes a su derecho dentro del ámbito civil y mercantil, del procedimiento civil y comercial y de la organización de los tribunales.

### **CONCEPTO DE SILENCIO ADMINISTRATIVO SALVADOREÑO.**

Es la denegación presunta de una petición, ficción legal de consecuencia procesales que habilita la interposición de la acción contencioso administrativo, se constituye cuando “la autoridad o funcionario no haga saber su decisión al interesado en el plazo de sesenta días,

contados desde la fecha de presentación de la solicitud “, ello de conformidad del Art. 3 de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativo.

### **CONCEPTO DE SILENCIO ADMINISTRATIVO CHILENO.**

Formalmente la falta de respuesta, el silencio de la Administración, frente a la petición o recurso de un particular no es un acto, sino un hecho jurídico pues falta la declaración de voluntad que es propia de los actos jurídicos.

Igualmente se define el Silencio Administrativo, como institución jurídica, diciendo que “ es un hecho jurídico que produce consecuencias jurídicas negativas o positivas para la pretensión del interesado en el procedimiento, mediante el uso de una ficción legal ”.

Por lo que para el derecho chileno el silencio administrativo es una ficción legal mediante la cual se pone término a un procedimiento administrativo, entendiendo estimada o desestimada la pretensión de un particular, cuando existe obligación legal de pronunciarse de un plazo determinado, inactividad de la administración y concurren los demás requisitos establecidos en la Ley<sup>13</sup>.

### **FORMAS Y CLASIFICACION DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.**

<b><u>SALVADOREÑO</u></b>	<b><u>CHILENO</u></b>
<b><u>POSITIVO</u></b> : Este silencio positivo constituye la excepción a la regla	<b><u>POSITIVO</u></b> : Este silencio como ficción legal, establece que frente al

<sup>13</sup> [www.derechoadministrativochileno.com](http://www.derechoadministrativochileno.com)  
IBID, Pagina 13.

<p>general. A decir de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, para que se configure este silencio positivo es necesario: que haya sido creada por una ley especial, que el administrado haya formulado una petición y que tal funcionario a quien se haya dirigido la petición no haya hecho saber su decisión al interesado por la ley respectiva.</p> <p><b>NEGATIVO:</b> Según el Art. 3.b) LJCA, hace referencia, únicamente a la vía de petición, ante la falta de regulación expresa del efecto del silencio en la vía del recurso se entiende aplicable a la interposición del recurso en la vía administrativa. En cuanto al plazo de producción del silencio señalado por el citado artículo anterior que es de sesenta días hábiles pero si las leyes establecen plazos más breves de resolución serán aplicadas dichas disposiciones específicas.</p>	<p>cumplimiento de ciertos requisitos la solicitud del particular que ha dado origen al silencio administrativo de que se trata se entiende estimada o aceptada.</p> <p><b>NEGATIVO:</b> El silencio negativo es una ficción legal, que frente al cumplimiento de determinados requisitos, entiende que el procedimiento administrativo concluye con el rechazo de la solicitud o beneficio a conceder al interesado, facultándolo para interponer los recursos que procedan en contra del acto<sup>14</sup>.</p>
---	---

<sup>14</sup> IBID. Pagina 23.  
IBID, Pagina 13.

## TIPOS DE VIAS O RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

<b><u>SALVADOREÑO.</u></b>	<b><u>CHILENO</u></b>
<p data-bbox="228 600 786 689"><b>Existen dos maneras de agotar la vía administrativa.</b></p> <p data-bbox="276 763 786 853"><b>1- <u>Interponer los recursos procedentes.</u></b></p> <p data-bbox="276 920 786 1760">Para conocer de los recursos de apelación que interpongan los contribuyentes contra las liquidaciones definitivas contra la liquidación de oficio, de impuesto e imposición de multas que emita recurso de apelación que se interpongan contra los actos del Alcalde ( recurso regulado en el Art. 37 cm, y de los recursos de revisión que se establezcan contra los actos del propio Concejo ( ara 135 cm.); así los recursos administrativos adicionales contemplados en otra legislación sectorial.</p>	<p data-bbox="802 600 1185 633"><b><u>Recurso de Reposición:</u></b></p> <p data-bbox="802 707 1361 1115">Se denomina parte de la doctrina, se encuentra consagrado en el Art. 10 de la Ley de Bases generales de la Administración el Estado. Se interpone por el interesado ante el propio órgano que dictó el acto, para que este lo modifique, reemplace o deje sin efecto.</p> <p data-bbox="802 1189 1121 1223"><b><u>Recurso Jerárquico:</u></b></p> <p data-bbox="802 1296 1361 1760">Este recurso se interpone para el superior Jerárquico de la autoridad que dicto el acto impugnado, directamente o en subsidio del recurso de reposición. Es manifestación de la potestad de control que se ejerce en virtud del principio jerárquico que informa la función pública Chileno.</p>

<p><b><u>2- Que una ley diga expresamente que un determinado acto agota la vía administrativa.</u></b></p> <p>Aquí hay una reserva de ley, no constitucional, sino legal de modo que la previsión efectuada solo se satisface mediante una ley que regule la materia. En el Derecho Salvadoreño solo puede entenderse agotada la vía administrativa cuando sea una ley la que establezca expresamente una determinada actividad agotada.</p>	<p><b><u>Recurso Extraordinario de Revisión:</u></b></p> <p>Se contempla por primera vez en el ordenamiento administrativo Chileno, en el Art. 60 LBPA. Procede en contra de los actos administrativos firmes, es decir, respecto de los cuales se interpusieron los recursos de reposición y Jerárquico o transcurrido su plazo sin ser interpuestos, y debe conocer del mismo el superior Jerárquico se lo hubiera o la autoridad que hubiere dictado el acto<sup>15</sup>.</p>
--	---

---

<sup>15</sup> IBID, Pagina 23  
IBID, Pagina 13

## CAPITULO IV

### **\* CONCEPTO.**

Es muy difícil encerrar en un concepto, una institución jurídica, sin antes hacer una breve referencia a sus fundamentos históricos y filosóficos; en ese sentido cabe señalar, como se expusiera más detalladamente en los primeros capítulos de este trabajo; esta figura su origen se remonta a los esbozos del constitucionalismo clásico, que se origino con la revolución Francesa y la teoría de frenos y contrapesos, que favorecieron el control de poderes a través de los diferentes órganos del Estado; es así que en 1978 con la entrada en vigencia de L.J.C.A. nace el silencio administrativo, adoptándose con la misma esta institución jurídica, la cual se constituye cuando “la autoridad o funcionario no haga saber su decisión al interesado en el plazo de sesenta días, contados desde la fecha de la presentación de la solicitud” ello de conformidad al artículo 3 de la Ley L.J.C.A.

El silencio administrativo, de acuerdo a la jurisprudencia adoptada por de la S.C.A., puede ser considerado como:

- Garantía que brinda protección jurídica de los administrados ante una eventual pasividad de la administración<sup>16</sup>.
- Presunción legal de consecuencias procesales, que habilita la revisión judicial del acto administrativo desestimatorio, por inactividad de la administración; es decir una ficción cuyo efecto es suplir la omisión o falta de resolución previa para habilitar la revisión de la legalidad del acto administrativo por la vía judicial<sup>17</sup>.

Una vez configurado el acto denegatorio presunto, el administrado dispone de un plazo de sesenta días para la interposición de la demanda, en ese

---

<sup>16</sup> Revista de Jurisp. De la S.C.A. N° 1, Proceso RET-CAS 17190-94; Pje. 154

<sup>17</sup> Revista de Jurisp. S.C.A. N° 1, PROC-RET. CAS 62M93-94. Pje. 196

sentido, el plazo para interponer la demanda en el caso de denegación presunta, será de sesenta días contados desde el día siguiente a aquel en que se entienda desestimada la petición<sup>18</sup>.

## **JURISPRUDENCIA.**

Hasta este estado de la investigación, se han mencionado puntos importantes a cerca del silencio administrativo, pero nada se ha dicho de las resoluciones del máximo Tribunal de Justicia con jurisdicción administrativa, como lo es la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia- en adelante S.C.A.

Como todos sabemos la jurisdicción contencioso administrativo, en nuestro país, es ejercida únicamente por la S.C.A., pues hasta la fecha, no se ha creado tribunales ordinarios que tengan competencia en esta materia, lo que conlleva a dificultar el acceso a la misma; no obstante a ello existe mucha jurisprudencia de la S.C.A., que en la mayoría de casos no se ha dado a conocer y si se ha hecho ha sido muy limitado; ejemplo de ello, es que mientras revistas de jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional se han editado por el departamento de Publicaciones de la C.S.J., un número treinta, de jurisprudencia de la S.C.A., solo se ha publicado tres.

Aún con las limitaciones que mencionamos en el párrafo anterior, con el objeto de brindarle a cualquier interesado en el tema, algunos puntos importantes, sobre el silencio administrativo, que han sido tomados en cuenta por la S.C.A., al resolver las controversias que han llegado a su conocimiento, como lo es: ¿Qué debemos entender por silencio administrativo?, ¿Cuales son los requisitos para que se configure el silencio administrativo? y ¿Cuando procede y cuales son sus efectos?, interrogantes que trataremos de resolver en las siguientes líneas.

---

<sup>18</sup> <http://www.csj.gob-lisneasjurisprudencias> REF. 8-V-94.

## REQUISITOS.

Nuestro ordenamiento jurídico reconoce el ejercicio de una acción contenciosa, fundada en la denegación presunta, cuando concurren las siguientes circunstancias<sup>19</sup>:

- a) Que el administrado haya formulado una petición a un funcionario.
- b) Que el funcionario no haya hecho saber su decisión; y
- c) Que lo impugnado sea el acto administrativo desestimatorio.

Para una mejor comprensión vamos a tratar cada uno por separado.

En el primer requisito, lo importante a tener en cuenta es el agotamiento de la sede administrativa, la cual se constituye cuando el acto resulta irreversible en sede administrativa al haberse agotado de los medios impugnativos que el ordenamiento jurídico autoriza deducir en relación a dicho acto; es decir haberse interpuesto en tiempo y forma los recursos respectivos<sup>20</sup>. No obstante la anterior observación, hay que aclarar que el agotamiento de recursos administrativos únicamente se vuelve obligatorio en aquellos casos en que el legislador haya instituido determinados recursos, para el caso específico de que se trate.

El segundo requisito, lo constituye, que el funcionario, autoridad o entidad a quien se haya dirigido la petición, no haya hecho saber su decisión al interesado, en el plazo de sesenta días contados a partir de la presentación de la solicitud, teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 47 de la L.J.C.A., únicamente se tomarán en cuenta días hábiles.

No obstante hay que aclarar, que se tendrá por agotada la sede administrativa, cuando la Ley especial de la materia, señala un plazo en que la

---

<sup>19</sup> MASTER LEX. C.S.J. SENTENCIAS DEFINITIVAS/145-C-99.

<sup>20</sup> REVISTA DE JURISPRUDENCIA CONTENCIO ADMINISTRATIVO, # 1. C.S.J. C.A.S. 26 H.94.95 Pag. 426

administración este obligada a resolver y que expresamente establezca que transcurrido este término, se entenderá que deniega la petición.

En el último requisito, se va hacer más énfasis en el sentido, que para unos doctrinarios la denegación presunta no es un acto administrativo, porque “deja las cosas en el mismo estado en que se encontraban antes de la petición”, y por ello, no es más que un plazo establecido por la Ley, para poder recurrir a la Sala; planteamiento que llevo a la S. C. A., a aclara este punto y en la interlocutoria dictada en el proceso 145-C-99, dijo: “ No es correcta la afirmación hecha por -la mencionada al principio de este párrafo- en el sentido de que la denegación presunta, no es un acto administrativo, porque “deja las cosas en el mismo estado en que se encontraban antes de la petición”, y por ello, no es más que “un plazo establecido por la Ley para poder recurrir a la Sala”; pues son muchos los actos administrativos que no introducen modificación en la esfera jurídica de los administrados, tal como sucede, por ejemplo con los actos denegatorios de permisos o licencias que puedan solicitarse a la Administración para ejercer determinadas actividades: No introducen modificación alguna en la situación del administrado ( no estaba autorizado para ejercer la actividad de que se trate, y, después de emitido el acto denegatorio, ya sea expreso o presunto, continúa sin estarlo)”. En este mismo orden de ideas quiere decir, que la característica que se comenta, no constituye un requisito esencial de los actos administrativos, pueden producir efectos positivos o no(situación reconocida por el legislador en el artículo 16 L.J.C.A.)<sup>21</sup>.

## **PROCEDENCIA.**

Como ya se menciona, procede la acción contenciosa administrativo, ante la actitud silente de la administración, después de haber transcurrido un plazo de sesenta días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> IBID, Ob.CIT.4. SDEF/145-C99.

<sup>22</sup> MASTER LEX, C.S.J. SENT. DEFIN. 104-R-99.

En la denegación presunta se impugna el acto denegatorio presunto, como si en realidad se hubiese dictado en forma expresa.

## **EFFECTOS.**

En nuestro régimen jurídico, las leyes administrativas no regulan los efectos del silencio de la administración ante las peticiones hechas por los administrados, y es la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como Ley de aplicación general, la que en el Artículo 3 letra b, establece que el silencio administrativo se reputa como denegación presunta, cuando han transcurrido sesenta días después de la presentación de la solicitud; siendo el efecto principal habilitar la acción contenciosa ante la S.C.A<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> MASTER LEX, C.S.J. SENT. DEFINITIVA. 104-R-99

## **CAPITULO V**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

#### **CONCLUSIONES**

En el presente trabajo de investigación referente al tema del Silencio Administrativo, hacemos las siguientes conclusiones:

Que la figura del Silencio administrativa, se da en términos generales por medio de la cual establece que la regla general, el sentido denegatorio del Silencio Administrativo Desestimatorio, cuando un administrado hace una petición a la Administración y ésta no le notifica resolución alguna, después de transcurrido sesenta días hábiles, contados a partir de la fecha de la interposición de la petición.

Que en el Silencio Administrativo, pueden tomarse varias aptitudes como por ejemplo resolver expresamente la petición en el tiempo señalado por la Ley, o bien tomar una inacción. En este supuesto y dado que en el juicio contencioso administrativo la existencia de un acto administrativo, cuya anulación se convierte en el objeto de la pretensión procesal.

## **RECOMENDACIONES**

Que en nuestras Leyes el Silencio Administrativa no regulen los efectos del Silencio Administrativo ante las peticiones hechas por los administrados, ya que es la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa como Ley de aplicación general, en la que se establece que el Silencio Administrativo se reputa como denegación presunta, cuando después de haber transcurrido sesenta días desde la fecha de la presentación de la solicitud.

Que se le imponga una sanción administrativa al funcionario o la persona encargada de resolver sobre las peticiones hechas por aquellas personas que se consideren agraviadas, ya que están violentado el artículo dieciocho de la Constitución; en virtud que la administración está obligada a pronunciar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se presenten por los interesados, debiendo hacerlo por lo tanto dentro del término que la Ley establece para resolver las peticiones si en el caso se venciese el plazo de la resolución que el órgano competente no la hubiere dictado expresamente se produciría efectos Jurídicos que se derivan de dicha desestimación.

## BIBLIOGRAFÍA

- AUTOR: FERNANDEZ DE AGUIRRE, JUAN CARLOS .  
TITULO: VALORACIÓN DE LA LEY 30/1992, TRAS CINCO AÑOS DE VIGENCIA.
  
- FUNDACIÓN TOMÁS MORO, DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA .
  
- AUTOR: GAMERO CASADO, EDUARDO  
TITULO: DERECHO ADMINISTRATIVO  
LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.
  
- LEY DE JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.
  
- **[www.derechoadministrativochileno.com](http://www.derechoadministrativochileno.com)**
  
- REVISTA DE JURISPRUDENCIA DE LA S.C.A. N°1 , PROCESO REFERENCIA CAS 17190-94. Pje. 154.
  
- REVISTA DE JURISPRUDENCIA S.C.A. N°1, PROCESO REFERENCIA CAS 62M93-94. Pje. 196.
  
- [HTTP://www.csj.gob-lisneas](http://www.csj.gob-lisneas) Jurisprudenciales. Ref. 8-v-94.
  
- MASTER LEX. C.S.J. SENTENCIAS DEFINITIVAS/145-C-99.
  
- REVISTA DE JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.  
# 1. C.S.J. CAS. 26 H.94.95 Pg.426.
  
- MASTER LEX, C.S.J. SENT. DEFIN. 104-R-99.
  
- MASTER LEX, C.S.J. SENT. DEFINITIVAS 104-R-99.