

Ley del Procedimiento Administrativo General: Algunas notas sobre los casos de la nulidad del silencio administrativo

Arturo Delgado Vizcarra

Profesor de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú

El Doctor Juan Carlos Morón Urbina¹ define claramente el silencio administrativo como sigue:

“(…) es la sustitución de la expresión concreta del órgano administrativo por la manifestación abstracta prevenida por la Ley, estableciendo una presunción a favor del administrado, en cuya virtud transcurrido un determinado plazo derivamos una manifestación de voluntad estatal con efectos jurídicos en determinado sentido (estimatorio o desestimatorio)”.

El párrafo que se ha leído genera una conclusión: El silencio administrativo no es equivalente ni igual a un acto administrativo, entendido este último como la declaración de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, está destinada a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta².

Al silencio administrativo se le ha catalogado como una licencia legal, como una ficción y hasta como una garantía para el administrado, pero nunca como un acto administrativo. La razón para determinar esta diferencia tan rotunda se encuentra en la naturaleza misma del acto administrativo, ésta es una declaración, una expresión; mientras que el silencio es precisamente lo contrario, la falta de expresión, la inacción.

Sobre la base de la definición transcrita, que de alguna manera resume otros pronunciamientos teóricos, considero que la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG) tiene algunas deficiencias en la redacción; que podría solucionarse a través de unos ligeros ajustes para coincidir con la definición que acepta la doctrina que trata sobre el silencio administrativo:

a) El que ocurre al leer el numeral 3 del artículo 10° de la LPAG³:

El primer párrafo del artículo citado contiene un listado de los vicios que pueden afectar a los actos administrativos. Este listado incluye a los vicios que pueden afectar al silencio administrativo positivo; es decir, en el mismo se trata a dos conceptos opuestos en su naturaleza obviando la distinción que es tan clara en la doctrina.

b) El que ocurre al leer el numeral 188.2 de la LPAG:

En este caso conviene transcribir de manera íntegra el numeral señalado:

“188.2 El silencio administrativo tiene para todos los efectos el carácter de resolución que pone fin al procedimiento, sin perjuicio de la potestad de nulidad de oficio prevista en el artículo 202 de la presente Ley.”

La primera observación que puede hacerse al artículo es por qué se menciona que el silencio administrativo, positivo y negativo, tiene para todo efecto carácter de resolución, cuando las resoluciones son una forma de acto administrativo. Por otro lado, el citado numeral se remite al artículo 202 de la misma LPAG, el cual indica en su numeral 202.1:

“202.1 En cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público.”

Es decir, nuevamente se fuerza al lector para considerar que el silencio administrativo es un acto administrativo.

En principio debe tenerse presente que hacer una correcta distinción de los conceptos en la norma del procedimiento administrativo no es un tema de exclusivo interés semántico o doctrinario. La ley, redactada de manera que se ajuste a sus propias definiciones, permite seguridad en la interpretación y, por otro lado, simplifica la aplicación práctica de la misma. Así por ejemplo se evitará que numerosas administraciones nacionales adopten el concepto de “resolución ficta” para denominar así al silencio administrativo y se permitirá a los administrados conocer exactamente las implicancias de la ficción legal denominada silencio administrativo para, en los casos en que éste sea negativo, poder recurrir adecuadamente.

Considero que, en los dos casos señalados, la solución a los problemas planteados es sencilla: Podría desdoblarse el Capítulo II del Título I de la Ley en dos partes, una referida a la nulidad del acto administrativo y otra a la nulidad del silencio administrativo. Esta división permitirá la precisión que hoy le hace falta a la norma y da la oportunidad para profundizar en la regulación del silencio administrativo.

¹MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica.

²Artículo 1° de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

³Artículo 10.- Causas de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.

3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios a: ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o trámites esenciales para su adquisición.

4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

