

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PAMPA



FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y JURIDICAS

SEMINARIO SOBRE APORTACIONES TEORICAS RECIENTES

TÍTULO: EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Apellido y Nombre/s del/la alumno/a: Murias Flavia Vannina

Asignatura sobre la que realiza el trabajo: Derecho Administrativo II

Encargado del curso Prof.: Dr. Adrián Sánchez

Lugar: Santa Rosa

Año que se realiza el trabajo: 2022

El Instituto del Silencio en el Procedimiento Administrativo

El presente trabajo tiene por objeto reflexionar en torno al tratamiento que recibe el instituto del silencio, concebido como garantía de los particulares, frente a la inactividad de la Administración en relación a las cuestiones puestas a su consideración, para ser resueltas en un plazo razonable, en el marco de un procedimiento administrativo.

Como punto de partida, se analiza el complejo andamiaje de normas, vistos al cariz de los principios generales del procedimiento administrativo, que impactan en el deber de la Administración ante una petición concreta del particular.

Luego, se aborda comparativamente la regulación de la configuración del silencio administrativo en la legislación nacional y pampeana.

Seguidamente, se evalúa la relación entre la denegación tácita y el plazo para incoar la acción contencioso administrativa tanto en el ámbito pampeano como nacional.

Por último, después de desarrollar la figura del silencio en el ámbito administrativo se hace una breve alusión al tratamiento efectuado en otras ramas del derecho.

Derecho a Peticionar y Deber de Resolver

Derecho a Peticionar- Fundamento Normativo

La Constitución histórica de la República Argentina consagra en su primera parte la ideología liberal, estructurando sobre los artículos 14 y 19 el respeto a la libertad y dignidad de las personas.

Según María Angélica GELLI¹ “La norma declara y enumera derechos/facultades que el Estado reconoce a todos los habitantes del país. Por lo tanto, aunque se convierten en norma positiva al sancionarse la Constitución Nacional, no son otorgados por el Estado y encuentran su fuente y razón de ser en la concepción de los derechos naturales e inalienables del ser humano, aceptados por los constituyentes de 1853/60”

En el primero de los artículos mencionados se encuentra consagrado el derecho de todos los habitantes de la Nación a peticionar a las autoridades señalando que “Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: ... de peticionar a las autoridades”. Encuentra un límite en el artículo 22 de la Constitución Nacional que impide arrogarse la representación del pueblo ante los poderes públicos al decir:

El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición.

En La Pampa se regula el derecho de petición en el artículo 21 de la Constitución al establecer “Queda asegurado a todos los habitantes de la Provincia el derecho de petición individual o colectiva” y, en el mismo artículo, señala su límite al decir que “Es nula cualquier disposición adoptada por las autoridades a requisición de fuerzas armadas o reunión sediciosa”

¹Gelli, M. A. (2014). Constitución de la Nación Argentina: Comentada y Concordada. Tomo I. Avellaneda - República Argentina: La Ley. p. 83

Una de las formas en que el derecho civil de peticionar ante las autoridades se manifiesta es la posibilidad que asiste a los particulares de ocurrir ante la autoridad estatal para solicitar que desempeñe cierta actividad de tipo administrativa. Aquella está orientada a conformar la voluntad estatal manifestada a través del procedimiento administrativo, definido por Gordillo² como “la serie o secuencia de actos a través de los cuales se desenvuelve la actividad principalmente de los organismos administrativos”.

Deber de Resolver de la Administración

Como contrapartida del derecho a peticionar del que gozan los particulares nace la obligación del Estado de resolver. Este deber según señala Mauricio Goldfarb³ “se encuentra implícito en los artículos 14 y 18 de la Constitución Nacional”.

En el ámbito local, algunas Constituciones Provinciales, entre las que podemos mencionar a Jujuy (artículo 33), Córdoba (artículo 19 inciso 9º), Chubut (artículo 18 inciso 8º) y La Rioja (artículo 41), contemplan expresamente el derecho a una respuesta fundada. La Constitución de La Pampa, como la Nacional, lo hace en forma implícita en el artículo 21.

Ezequiel Cassagne⁴ citando a Juan Carlos Cassagne, sostiene que es “un verdadero principio general del derecho que no se circunscribe a los jueces, sino que se extiende a toda la administración frente a las peticiones de los ciudadanos”. En igual sentido, Ekmekdjian⁵ sostiene que “En relación al

²Gordillo, A. (s.f.). Capítulo IX - El Procedimiento Administrativo: Concepto y Principios Generales. p.5. Recuperado de http://gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo9.pdf

³Goldfarb, M. (2018, junio). Procedimiento administrativo y silencio de la Administración: Régimen del derecho argentino y español. 2022. RIUNNE. p. 54. Recuperado de https://repositorio.unne.edu.ar/bitstream/handle/123456789/9062/RIUNNE_AR_Goldfarb_M_17.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁴Cassagne, E. (s.f). El control de la inactividad formal de la administración. 2022, de Cassagne Abogados. p2. Sitio web: http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/El_control_de_la_inactividad_formal_de_la_administracion.pdf

⁵Ekmekdjian, M. A. (2016). Tratado de Derecho Constitucional. Tomo I. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina. Abeledo Perrot. pp. 454/455

Estado ... la facultad de peticionar que tiene todo habitante es un derecho, ya que el funcionario u organismo a quien va dirigido el pedido, tienen la obligación de responder a él”.

Esta obligación también surge del principio de obligatoriedad de la competencia consagrado en el artículo 3° de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo N° 19.549 que reza “La competencia de los órganos administrativos será la que resulte, según los casos, de la Constitución Nacional, de las leyes y de los reglamentos dictados en su consecuencia. Su ejercicio constituye una obligación de la autoridad o del órgano correspondiente y es improrrogable”. La Ley de Procedimiento Administrativo de La Pampa N° 951 hace lo propio en el artículo 15 al establecer que “ El ejercicio de la competencia constituye un deber de la autoridad pública. Es irrenunciable e improrrogable”

El artículo 1° de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo N° 19.549 y el artículo 12 de la Ley de Procedimiento Administrativo de La Pampa N° 951, señalan que las normas que se aplican al procedimiento administrativo se deben ajustar al debido proceso adjetivo. Este es expresión de la garantía del derecho de defensa del artículo 18 de la Constitución Nacional y para Cassagne⁶ “ comprende, entre otros, el derecho a ser oído, a ofrecer y producir pruebas y, sobre todo a obtener una decisión fundada ”.

Asimismo, como consecuencia del régimen republicano de gobierno, los funcionarios tienen la obligación de motivar sus actos dando razón de hechos y derechos que le sirvieron de causa. Según Goldfarb⁷ “La motivación es una exigencia de un Estado democrático de Derecho, una necesidad derivada del carácter público de los actos republicanos”.

El mencionado autor cita jurisprudencia de la Cámara Nacional Federal en lo Contencioso Administrativo, Sala II, en autos Rosas del 6 de junio de 2011 y Pérez, Ángel c. E.N.del 3 de octubre

⁶Cassagne, E. (s.f). El control de la inactividad formal de la administración. 2022, de Cassagne Abogados. p1. Sitio web: http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/El_control_de_la_inactividad_formal_de_la_administracion.pdf

⁷Goldfarb, M. (2018, junio). Procedimiento administrativo y silencio de la Administración. Régimen del derecho argentino y español. 2022. RIUNNE, p 56. Recuperado de https://repositorio.unne.edu.ar/bitstream/handle/123456789/9062/RIUNNE_AR_Goldfarb_M_17.pdf?sequence=1&isAllowed=y

de 2007. En el primero de los casos considerados por la Cámara se resolvió que el derecho a peticionar del artículo 14 de la Constitución Nacional comprende el de obtener respuesta fundada cuya omisión habilita la procedencia del amparo por mora para tutelar el derecho a defensa del particular contemplado en el artículo 18 de la Constitución Nacional. Por su parte en la sentencia del 3 de octubre de 2007 el Tribunal sostuvo que no decidir o decidir fuera de plazo constituyen conductas irregulares de la Administración que perjudican al particular y atentan contra el accionar eficaz de aquella.

Además del debido proceso adjetivo, todos los actos de la Administración Pública, tanto los actos reglados como los discrecionales, han de contar con fundamento de legalidad y a su vez de razonabilidad. Ello por cuanto hace a la validez del acto, entre otros requisitos, que medie proporcionalidad entre las medidas que establece y los fines que lo orientan. El principio de razonabilidad o de justicia constituye regla sustancial del comportamiento del Estado.

A partir de la Reforma Constitucional de 1994, el segundo párrafo del artículo 75 inciso 22 enumera expresamente Tratados de Derechos Humanos que, en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional. La norma expresamente aclara que ellos deben entenderse como complementarios de los derechos y garantías reconocidos en la primera parte de la Constitución Nacional pues no derogan ninguno de los artículos consagrados en la Parte Dogmática.

De allí que, tanto el derecho de los particulares de peticionar a las autoridades como el de obtener una respuesta expresa y pronta, gozan de protección internacional. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre señala en su artículo XXIV que “Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquiera autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución.”

Por su parte, sumando a lo expresado sobre el debido proceso adjetivo, en el ámbito internacional se regula la tutela judicial efectiva, en los artículos 8º y 25 de la Convención Americana

de Derechos Humanos, en los artículos 2º inciso 1º, 2º y 3º, 14 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los artículos 8º y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional enuncia en su segundo párrafo “en las condiciones de su vigencia” María Ágelica Gelli⁸ sostiene que con ello se refiere al modo en que Argentina aprobó y ratificó dichos Tratados, incluyendo las reservas y el alcance interpretativo dado a las cláusulas del tratado por la jurisprudencia internacional.

La República Argentina en 1984, mediante la sanción de la Ley N° 23.054, aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, llamada Pacto de San José de Costa Rica. El su artículo 2º la Ley especifica que:

“Reconócese la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por tiempo indefinido, y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención, bajo condición de reciprocidad, a excepción de las materias reservadas contenidas en su anexo, política económica de gobierno y lo que los Tribunales Nacionales determinen como causas de 'utilidad pública', 'interés social', e 'indemnización justa”.

Tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos elaboran doctrina internacional pero, como advierte Gelli,⁹ “en estricto sentido, sólo de la Corte Interamericana – cuando resuelve casos concretos en jurisdicción contenciosa – emana jurisprudencia internacional”

En ese orden de cosas en el año 2001 la Corte Interamericana de Derechos Humanos dispuso en el caso *Ivcher Bronstein vs. Perú*¹⁰ que las garantías judiciales del artículo 8º de la Convención Americana son de aplicación al procedimiento administrativo. En los considerandos 102 a 104 resolvió:

⁸ Gelli, M. A. (2014) Op.cit p. 221

⁹Gelli, M. A. (2014) Op.cit pp. 228/229

¹⁰Corte Interamericana de Derechos Humanos (2001) en autos *Ivcher Bronstein Vs. Perú*
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_74_esp.pdf

“Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.

Las garantías mínimas establecidas en el numeral 2° del artículo 8° de la Convención se aplican también a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter y, por ende, en éstos el individuo tiene derecho al debido proceso en los términos reconocidos para la materia penal, en cuanto sea aplicable al procedimiento respectivo.

Los órganos jurisdiccionales como los de otro carácter que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional, tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8° de la Convención Americana.

En dicha sentencia la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que las garantías del artículo 8° de la Convención Americana son complementarias del derecho de protección del artículo 25 de la misma. Expresó en sus considerandos 136 y 140 que:

La inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar... para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios.

Los recursos son ilusorios cuando se demuestra su inutilidad en la práctica, el Poder Judicial carece de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o faltan los medios para ejecutar las decisiones que se dictan en ellos. A esto puede agregarse la denegación de justicia, el retardo injustificado en la decisión y el impedimento del acceso del presunto lesionado al recurso judicial.

Los tribunales internos que resolvieron los recursos judiciales presentados por el señor Ivcher no satisficieron los requisitos mínimos de independencia e imparcialidad establecidos en el artículo 8.1 de la Convención como elementos esenciales del debido proceso legal, lo que hubiera permitido la obtención de una decisión adecuada a derecho. En tal virtud, dichos recursos no fueron efectivos.

Las circunstancias generales de este caso indican que los recursos judiciales interpuestos por el señor Ivcher para defender sus derechos accionarios no fueron sencillos y rápidos ... lo que contrasta con el trámite que recibieron las acciones interpuestas por los accionistas minoritarios de la Compañía, que fueron resueltas con diligencia...”

En la sentencia del caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*¹¹ del 19 de septiembre de 2006 la Corte Interamericana de Derechos Humanos tuvo oportunidad de resolver que la garantía del artículo 8.1 de la Convención no es obligatoria solo para los jueces sino también a las autoridades administrativas cuya función sea adoptar decisiones que determinan derechos de los habitantes conforme señala el considerando 118:

El artículo 8.1 de la Convención no se aplica solamente a jueces y tribunales judiciales. Las garantías que establece esta norma deben ser observadas en los distintos procedimientos en que los

¹¹Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006) en autos *Claude Reyes y otros Vs. Chile*.
http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf.

órganos estatales adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, ya que el Estado también otorga a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos.

En la misma línea la Corte Suprema de Justicia de la Nación en oportunidad de resolver el caso Astorga Bracht¹², Sergio y otro c/ COMFER Cdto. 310/98 s/ amparo ley 16.986 aludió por primera vez a la “tutela administrativa efectiva”. El actor sostenía la inconstitucionalidad de la Resolución del COMFER 16/99 por la cual se aprobara el pliego de bases y condiciones para la adjudicación de estaciones de radiodifusión de frecuencia modulada. En el inciso a) de su artículo 3° disponía que los solicitantes acompañaran a su presentación un escrito indicando expresamente que desistían, de manera total e incondicional, de todos los recursos administrativos y judiciales que se hubieren interpuesto contra las disposiciones legales y reglamentarias para el servicio en cuestión, como así también contra cualquier acto administrativo emitidos por el COMFER y la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC). La Corte Suprema de Justicia de la Nación señaló en los considerandos 6° y 7° que;

Que el artículo 3° inciso a) de la resolución COMFER 16/99 resulta violatorio del artículo 18 de la Constitución Nacional y de las convenciones internacionales de derechos humanos, que cuentan con jerarquía constitucional, en cuanto resguardan el derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva (arts. XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 8° y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 8° y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2° inc. 3° aps. a y b, y 14 inc. 1° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)

La garantía mencionada en el considerando anterior, que supone la posibilidad de ocurrir ante los tribunales de justicia - lo que cabe agregar, ante las autoridades administrativas competentes- y obtener de ellos sentencia o decisión útil relativa a los derechos de los

¹²CSJN (2004) Astorga Bracht, Sergio y otro c/ COMFER Cdto. 310/98 s/ amparo ley 16.986- CASI de Sitio Web: <https://www.casi.com.ar/sites/default/files/CSJN%20-Astorga%20Brancht-%20%20motivacion%20de%20los%20actos%20administ.pdf>

particulares o litigantes (Fallos: 310:276 y 937; 311:208) y que requiere, por sobre todas las cosas, que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren eventualmente asistirle sino por medio de un proceso -o procedimiento- conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una sentencia -o decisión- fundada (Fallos: 310:181.

Posteriormente, el 19 de noviembre de 2013, en autos caratulados Bonder, Aaron¹³ (Emperador Compañía Financiera SA) y otros c/ BCRA s/ Resol. 178/93 la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió que:

El “plazo razonable” de la duración del proceso al que se refiere el inciso 1° del artículo 8° de la Convención es una garantía exigible en todo proceso y son los jueces quienes a través de la casuística quienes determinarán la existencia de un retardo injustificado en la decisión. La garantía del artículo 8° inciso 1° se entiende complementaria del artículo 25 de la Convención “... derecho a recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución, la ley o la presente convención.

Este deber de la Administración de resolver expresamente todas las cuestiones puestas a su consideración en el marco de un procedimiento administrativo rodeado de todas las garantías que hacen al debido proceso, tanto adjetivo como sustantivo, subsiste aun configurado el silencio administrativo en sentido negativo o denegación tácita”.

¹³CSJN (2013) Bonder Aaron (Emperador Compañía Financiera S.A.) y otros c/ B.C.R.A. s/ resol 178/93. SAIJ de Sitio Web:

[Bonder Aaron \(Emperador Compañía Financiera S.A.\) y otros c/ B.C.R.A. s/ resol. 178/93](#)

Silencio Administrativo

Inactividad de la Administración Pública – Material y Formal

Puede suceder que la Administración incumpla el mandato constitucional – convencional de dar una respuesta expresa y en plazo razonable a las peticiones hechas por un particular generándose de este modo, inactividad administrativa.

Dentro de la expresión “inactividad de la administración” se puede distinguir dos tipos de inactividad, inactividad material e inactividad formal.

La inactividad material es un no hacer de la Administración dentro del marco de sus competencias ordinarias. Una norma jurídica la obliga a ejercer determinada función y ésta no la despliega. Las posibles vías de acción exceden el marco de este trabajo.

Por su parte, la inactividad formal, es la pasividad de la Administración dentro de un procedimiento; es la omisión o el retardo en la contestación a las pretensiones planteadas por un particular. A fin de combatir esa situación el ordenamiento jurídico establece en favor del particular ciertas técnicas como el amparo por mora, la queja y, la que nos convoca, el silencio administrativo.

Aproximación Conceptual al Silencio Administrativo

Con el objeto de empezar a analizar algunas particularidades que presenta el instituto del silencio en la práctica administrativa es menester, previamente, abordar la forma en que diferentes autores conciben el silencio.

Señala Marienhoff¹⁴ que “Habrá ‘silencio’ de parte de la Administración Pública cuando ésta observe una actitud meramente pasiva, de abstención, de inercia, ambigua, respecto a una conducta que

¹⁴Marienhoff, M. S. (s.f). Servicios públicos. Actos de la Administración Pública. 2022, p. 123. de Estudio Jurídico Salta.
Sitio web: http://www.ejuridicosalta.com.ar/files/TRATADO_DE_DERECHO_ADMINISTRATIVO_Tomo_II.pdf

requiere una manifestación o pronunciamiento concreto; el signo característico del silencio es la "ambigüedad", la cual impide atribuirle a la autoridad silente una actitud afirmativa o una negativa . Esta incertidumbre sólo puede ser quebrada por la norma positiva, atribuyéndole al "silencio" un significado positivo o uno negativo, lo que dependerá de las circunstancias o de las situaciones que se consideren”.

El doctrinario español García de Enterría¹⁵ sostiene que “ el silencio es una denegación presunta, una presunción legal, y no un acto tácito o declaración de voluntad administrativa; esta montado en beneficio del particular y como una facultad suya, al cual, por consiguiente, corresponde la opción, que expresamente se define, de impugnar el silencio o de esperar una resolución expresa (se entiende que para impugnar luego ésta, si le conviniese hacerlo), por cuanto lo que el silencio no es, en todo caso, es una manera de pronunciarse de la Administración, a la cual se recuerda su estricta obligación de resolver y de hacerlo fundadamente”

Por su parte, Mirta Sotelo de Andreu¹⁶ entiende que el silencio administrativo es “una ficción que la ley establece en beneficio del interesado y en virtud del cual se considera estimada (silencio positivo) o desestimada (silencio negativo) la solicitud de aquél cuando la administración incumple el deber que tiene de resolver y se dan los demás requisitos exigidos por ley. El silencio debe entenderse siempre como un complemento de la obligación de resolver”

Por último, Hutchinson¹⁷ considera que el silencio es “una simple ficción legal, de efectos estrictamente procesales que el particular puede utilizar en su beneficio, y en ningún caso como una verdadera resolución o acto administrativo – declaración de juicio, deseo o conocimiento.

¹⁵García de Enterría, E. (1965) “Sobre silencio administrativo y recurso contencioso”, RAP (47), pp. 211/212.

¹⁶Sotelo de Andreu, M. G. “El silencio de la Administración,” en AA.VV., Procedimiento Administrativo, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral los días 20, 21 y 22 de mayo de 1998, RAP, Buenos Aires, 1998, p. 49.

¹⁷Hutchinson, T. “La inactividad de la Administración y su control,” en AA.VV., Control de la Administración Pública, administrativo, legislativo y judicial, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral los días 15, 16 y 17 de mayo de 2002, RAP, Buenos Aires, 2003, p.180.

Si bien es cierto que, la solución normativa en relación a sus consecuencias jurídicas es idéntica en ambas situaciones, el autor citado diferencia entre ambigüedad y silencio.

En relación a esta distinción, sostiene que la ambigüedad discurre por un carril subjetivista que suscitará en la práctica administrativa eternas discusiones y remitirá a problemas de interpretación del acto administrativo, cuya solución transitará una vez más los caminos de los principios generales, mientras que el silencio es fáctica y jurídicamente definible.

Naturaleza Jurídica del Silencio Administrativo

A lo largo de los años la doctrina ha elaborado diferentes teorías en torno a la naturaleza jurídica del silencio administrativo.

En un comienzo, algunos autores como Muratorio¹⁸ y Bielsa¹⁹ estimaban que el silencio era una manifestación tácita de voluntad de la Administración. Se partía de la base que el objeto de la impugnación administrativa es siempre un acto administrativo, el cual constituye presupuesto de la actividad jurisdiccional de revisar la actividad administrativa, se consideraba al silencio negativo como verdadero acto. Remediando así la inexistencia de una decisión previa que pudiese incitar la competencia revisora del juez del contencioso administrativo.

Para Marienhoff²⁰ “ el ‘silencio’ únicamente valdrá como expresión ‘tácita de la voluntad administrativa - sea ello en sentido favorable o contrario a la petición del administrado -, si

¹⁸Muratorio, Jorge I, en AA.VV., “¿Actos administrativos tácitos?” Acto y reglamento administrativo, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral los días 30, 31 de mayo y 1º de junio de 2001, RAP, Buenos Aires, 2002, p. 373.

¹⁹BIELSA, R. (s.f). Estudios de Derecho Público, I, Buenos Aires, 2022, p. 381.

²⁰Marienhoff, M. S. (s.f). Servicios públicos. Actos de la Administración Pública. 2022, p.124. de Estudio Jurídico Salta. Sitio web: http://www.ejuridicosalta.com.ar/files/TRATADO_DE_DERECHO_ADMINISTRATIVO_Tomo_II.pdf

la norma aplicable le reconoce o atribuye tales efectos ... porque en tal supuesto la autoridad que calla sabe con anticipación cuál es el significado que el derecho le asigna a su comportamiento. El efecto atribuido por la norma al 'silencio' de la Administración, vale como presunción del alcance o significado de la voluntad administrativa. La norma realiza aquí una interpretación razonable del sentido de ese silencio. No se trata, pues, de una 'ficción' de la norma, sino de una 'presunción' aceptada por ésta, basada generalmente en datos de experiencia "

Actualmente se considera que el silencio administrativo es una ficción creada por la ley, en virtud de la cual, se entiende estimada o desestimada una petición o reclamación de los particulares. Tiene por finalidad superar la inactividad formal de la Administración permitiendo el acceso a la protección jurisdiccional aunque no haya un acto administrativo al cual impugnar. Es un hecho al que la ley le reconoce efectos jurídicos de carácter procesal en favor de los particulares tendientes a evitar que la ausencia de decisión pudiera determinar la eventual pérdida de sus derechos.

Entre sus principales expositores se encuentra Hutchinson²¹ quien estima que el silencio " es una ficción, no una presunción - por lo menos en la figura voluntaria del silencio - porque parte de un hecho cierto: la inactividad de la Administración que no cumple el deber que tiene de resolver y porque afirma como verdad jurídica algo que no es verdad en la realidad (afirma algo que es contra veritatem). Se finge que la resolución se ha dictado".

En igual sentido Cassagne²² sostiene que "tratándose de una presunción o ficción legal, es evidente que el silencio no configura un acto administrativo ya que le faltan todos los requisitos propios del acto administrativo (voluntad, formas previas, motivación, etc.)".

²¹Hutchinson, T. "La inactividad de la Administración y su control," en AA.VV., Control de la Administración Pública, administrativo, legislativo y judicial, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral los días 15, 16 y 17 de mayo de 2002, RAP, Buenos Aires, 2003, p.169.

²²Cassagne, J. C. (2009), Ley Nacional de Procedimiento Administrativo , La Ley, Buenos Aires, 2022, p. 269

Sentidos Otorgados al Silencio Administrativo - Negativo - Positivo

Ante la pasividad de la Administración, no se trata de interpretar su voluntad por la sencilla razón de que es justo lo que falta sino de otorgarle sentido a su silencio. El legislador al regular sobre el silencio administrativo es quien realizará la opción sobre qué sentido otorgarle al silencio administrativo.

Si atendemos a la forma en que otros países han regulado sobre el sentido otorgado al silencio administrativo, podemos observar que han adoptado diferentes criterios. Por ejemplo, la doctrina francesa era partidaria de concederle valor denegatorio dado que el silencio no podía entenderse confirmatorio sin que existiese precepto legal que lo estableciera, la alemana se inclinó firmemente por asignarle carácter denegatorio, mientras que la jurisprudencia italiana, antes de la Ley Comunal y Provincial de 1934, fue vacilante admitiendo casos de silencio positivo y negativo, posteriormente se inclinó por considerarlo denegatorio.

El silencio positivo, según expresa Ángel González Rivero²³, implica que en caso de inercia de la Administración se entiende concedido lo pedido, en cambio el silencio negativo importa la denegación de la cuestión planteada por el particular.

De allí se puede colegir que, la regulación del silencio administrativo en el derecho positivo, en relación a su alcance y efectos, reviste dos grandes modalidades que van desde otorgarle un sentido de denegación total hasta uno de permisión total de lo pretendido. En el primer caso estamos ante lo que se conoce como silencio negativo y en el segundo como silencio positivo.

Señala Budassi²⁴ que el carácter negativo “ se funda en elementales razones de conveniencia práctica y de sana administración. Baste pensar las consecuencias que podrá tener un patrón general

²³González Rivero, Á. (1960). El silencio administrativo en el derecho español. Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica, 2022, pp. 329–381. Sitio Web <https://doi.org/10.24965/real.vi111.7071>

²⁴Budassi, I. (2007) Amparo por mora, en Cassagne, Juan Carlos, (dir.) AA.VV., Tratado de Derecho Procesal Administrativo, t. II, La Ley, Buenos Aires, 2022, p. 418.

inverso ... se considerarían acogidos favorablemente un sinnúmero de pedidos no analizados por una administración recargada de expedientes y acostumbrada a andar con paso cansino”

El silencio negativo es una garantía establecida a favor del particular que formuló una petición o recurso ante la Administración y que, entre otros requisitos, transcurrido cierto plazo sin que ella diera respuesta, se considera denegada, dejando expedita la vía recursiva o procesal para satisfacer su pretensión. No es una sanción a la pasividad de la Administración sino una opción que tiene el particular quien puede elegir utilizarla o esperar la decisión expresa de la Administración.

Por su parte, Jorge Danós Ordoñez²⁵ manifiesta que el silencio negativo es una “simple ficción legal de efectos meramente procesales, establecido en beneficio del particular para permitirle el acceso a la impugnación judicial de las decisiones administrativas ... no es equiparable a un acto administrativo presunto ... de sentido desestimatorio, es más bien un hecho al cual la ley le asigna efectos jurídicos que no expresa voluntad alguna de la Administración”

En virtud de que sus efectos son para asegurar la eficacia de las garantías jurisdiccionales reconocidas a las personas, o sea de índole exclusivamente procesal, el silencio en sentido negativo no produce ningún efecto en la relación jurídica sustancial. Royo Villanova²⁶ citando a Forti señala que “el silencio negativo tiene por fin solamente conseguir el efecto procesal de hacer visible el recurso contencioso. No es más que el preludio de un pleito”

Ahora bien, algunos autores consideran peligroso establecer como regla que en todos los casos de silencio se le orgue sentido positivo porque la estimación de las pretensiones crean, modifican o extinguen relaciones jurídicas de allí que la actuación de la Administración está sujeta a ciertas

²⁵Danós Ordoñez, J. (1996) El silencio administrativo como técnica de garantía del particular frente a la inactividad formal de la Administración. *Ius Et Veritas*, (13) 2022. p. 227. Sitio Web <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15572/16022>

²⁶Royo Villanova, S. (1949) El silencio positivo de la Administración y su interrupción, en materia municipal - Revista de estudios de la administración local y autonómica, (48) 2022. p. 827 Sitio Web <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/6203>

formalidades establecidas por Ley en salvaguarda de los derechos de los administrados. Advierte Royo Villanova²⁷ que:

La actividad administrativa dejaría de ser obra de la Administración para convertirse en labor de los administrados. Si se multiplicaran los casos del silencio afirmativo, se llegaría, como observa Ranelletti, al absurdo de hacer prevalecer el interés privado sobre el público y de considerar realizados actos administrativos, aun cuando faltasen los elementos de legalidad y de conveniencia. La pretensión más absurda podría convertirse, por el transcurso del tiempo en acto de la administración.

El silencio positivo está subordinado a la existencia de una norma jurídica que lo establezca. La petición del particular consistiría en la solicitud de remoción de ciertos límites al ejercicio de sus derechos que se entienden supeditados a la compatibilidad con el bien común. Reservándose la Administración, durante cierto período, la facultad de prohibir su ejercicio y en caso de no pronunciarse, se entiende que renuncia a la misma y el titular de los derechos puede ejercerlos.

La duda se presenta en torno a la renuncia de prohibir conductas ilícitas porque ante la existencia de un conflicto entre el interés público y privado podría ser necesario el pronunciamiento expreso de la Administración.

En relación al ámbito más favorable para regular sobre silencio administrativo en sentido positivo Jorge Danós Ordoñez²⁸ entiende que:

El silencio positivo tiene como ámbito idóneo de actuación principalmente el ejercicio de las potestades administrativas de control y de intervención que se expresan en actos administrativos como licencias, autorizaciones, aprobaciones, etc., en los que la inactividad de la Administración es suplida por el silencio que equivale precisamente a esa autorización o licencia pedida por el particular.

²⁷Royo Villanova, S. (1949) El silencio positivo de la Administración y su interrupción, en materia municipal - Revista de estudios de la administración local y autonómica, (48), 2022. p. 826 Sitio Web <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/6203>

²⁸ Danós Ordoñez, J. Op. cit. p 228

En igual sentido García de Enterría y Fernández²⁹ entienden que “el silencio positivo sustituye esta técnica de la autorización o aprobación por la de un veto susceptible de ejercitarse durante un plazo limitado, pasado el cual lo pedido por el requirente se entiende otorgado”

Podemos mencionar como ejemplos de silencio positivo los regulados en el artículo 102 del Decreto 5720/72 (Reglamento de Contrataciones del Estado) y del artículo 16 del Decreto 12.180/65 (Reglamento del Registro Nacional de Construcciones de Obras Públicas).

A partir del 2016, en el ámbito nacional, mediante el Decreto N° 434 /2016 se aprobó el Plan de Modernización del Estado que implementa medidas tendientes a eficientizar, simplificar y reducir cargas, complejidades, tiempo y costos en trámites administrativos a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados, en beneficio de las personas que ocurren ante la Administración Pública.

Buscando resguardar los principios de transparencia, razonabilidad, publicidad, concurrencia, libre competencia e igualdad se siguieron las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Entre los lineamientos sugeridos para una adecuada política regulatoria para enfrentar los desafíos que implica la interconectividad de los sectores y las economías, se exige que “ se implementen prácticas de buena gobernanza tendientes a la simplificación de trámites y formalidades y la eliminación de normas que entorpecen y demoran el accionar del Estado”

En el marco del Plan de Modernización se dictó el Decreto N° 891/17 que aprueba las “Buenas Prácticas en Materia de Simplificación” aplicables para el funcionamiento del Sector Público Nacional. En el artículo 10 del Decreto N° 891/17 se establece la posibilidad de incrementar el carácter positivo del silencio administrativo cuando se elaboren normas regulatorias, cuando lo permita la naturaleza de las relaciones jurídicas tuteladas y siempre que sea en beneficio del requirente y no afecte a terceros.

²⁹García de Enterría y Fernandez. (1990) Curso de Derecho Administrativo. Torno I. Civitas, Madrid, España. 2022 p. 582.

Regulación Normativa - Configuración del Silencio Administrativo

Tanto el legislador nacional como el pampeano han optado por establecer como principio general otorgar al silencio administrativo sentido denegatorio, o sea, una vez configurado el silencio administrativo lo peticionado por el particular se considera desestimado. Sólo excepcionalmente se le dará sentido positivo a casos expresamente determinados en el ordenamiento jurídico.

La Ley Nacional de Procedimiento Administrativo N° 19.549 regula el principio general sobre silencio o ambigüedad de la Administración en el artículo 10 y en similar texto la Ley de Procedimiento Administrativo N° 951 de La Pampa hace lo propio en su artículo 46, estableciendo que:

“ El silencio o la ambigüedad de la Administración frente a pretensiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto, se interpretarán como negativos. Sólo mediando disposición expresa podrá acordarse al silencio sentido positivo.

Si las normas especiales no previenen un plazo determinado para el pronunciamiento, éste no podrá exceder de sesenta (60) días.

Vencido el plazo que corresponda, el interesado requerirá pronto despacho y si transcurrieren otros treinta (30) días sin producirse dicha resolución se considerará que hay silencio de la Administración”

Como podemos advertir, para configurar el silencio administrativo, no basta con la inactividad formal de la Administración ante la petición de un particular durante el plazo para resolver establecido en una norma especial o, en el caso de no estar establecido, que no exceda de 60 días hábiles administrativos, sino que es menester que además, vencido los plazos mencionados (especial o que no exceda de 60 días hábiles administrativos), el peticionante requiera Pronto Despacho y, recién después de transcurridos 30 días hábiles administrativos, contados a partir del día siguiente al de interposición

de Pronto Despacho, sin que la Administración nada diga, se considera configurado el silencio administrativo de sentido denegatorio.

Denegación Tácita y Plazo Para Incoar la Acción Contencioso Administrativa

El sistema nacional estructurado en torno a la Ley N° 19.549 y el Decreto 1759/72, contempla dos formas de agotar la vía administrativa para pasar a la vía jurisdiccional, la impugnatoria y la reclamatoria.

Partimos de establecer que, a diferencia del sistema pampeano, en el nacional existen supuestos en que la resolución del reclamo agota la vía administrativa, o sea, no se requiere pasar a la vía recursiva.

Para tener por configurado el silencio, tanto en la vía impugnatoria como en la vía reclamatoria, se requiere que la Administración no resuelva la cuestión sometida a su consideración en el plazo establecido, sin embargo difieren en la necesidad de interponer o no Pronto Despacho.

Cuando nos encontramos en el ámbito del recurso administrativo, conforme los artículos 87 y 91 del Decreto 1759/72, no es necesario interponer Pronto Despacho pues el silencio opera en forma automática por el solo transcurso del plazo para resolver.

Ahora bien, dentro de la vía reclamatoria la figura típica es el Reclamo Administrativo Previo. Consiste en una petición fundada en derecho por medio de la cual se requiere de la Administración el cumplimiento de una obligación de dar, hacer o no hacer y se encuentra regulado desde el artículo 30 hasta el artículo 32 de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo N° 19.549.

El artículo 30 de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo N° 19.549 establece el principio general por el cual el Estado y los entes autárquicos no pueden ser demandados sin que

medie reclamo administrativo previo - salvo los supuestos de los artículos 23 y 24 de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo N° 19.549.

El artículo 32 de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo N° 19.549 contempla las excepciones al principio general. El artículo regula las situaciones en virtud de las cuales, cuando medie norma expresa que lo establezca, el particular puede ir directamente a la justicia sin agotar la vía a través del reclamo. El administrado puede ocurrir directamente ante la jurisdicción cuando fuese para repetir lo pagado al Estado por una ejecución o un gravamen pagado indebidamente o se reclaman daños y perjuicios contra el Estado por responsabilidad extracontractual.

Si la Administración omite resolver el reclamo administrativo previo en 90 días hábiles administrativos computables a partir de su interposición, el artículo 31 de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo N° 19.549 exige para configurar el silencio, que se denuncie la mora administrativa a través del pedido de pronto despacho y, además que transcurra otro período de 45 días hábiles administrativos sin que la Administración nada diga. El Poder Ejecutivo, en virtud de la complejidad de la cuestión, puede ampliar estos plazos a 120 días y a 60 días respectivamente.

Partiendo de la base, de que utilizar la técnica del silencio, es una posibilidad de carácter facultativo para el particular, dado que siempre puede optar por continuar esperando que la Administración cumpla su indefectible deber de resolver expresamente, si elige considerar denegado tácitamente el reclamo administrativo previo y con ello dar por agotada la vía administrativa, podrá ocurrir ante la jurisdicción para interponer demanda en cualquier momento, siempre que sea, dentro del correspondiente plazo de prescripción.

Una situación controvertida se presentó en el año 2000 cuando los términos del artículo 31 de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo N° 19.549 fueron modificados por la Ley N° 25.344, dando lugar a un amplio debate doctrinario en torno a si la norma establecía plazo de caducidad para interponer la demanda en el caso de la denegación tácita del reclamo administrativo previo.

En el año 2014 la Corte Suprema de Justicia de la Nación, compartiendo el criterio de la señora Procuradora Fiscal, fijó el alcance del artículo 31 de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo N° 19.549 en la causa “Biosystems”³⁰.

En dicha oportunidad la Corte resolvió que el plazo de caducidad para interponer la demanda contencioso administrativa, que se encuentra regulado como efecto en el artículo 25 Ley Nacional de Procedimiento Administrativo N° 19.549, rige cuando el reclamo sea expresamente resuelto en contra del interesado.

Es por ello, que cuando medie resolución denegatoria, se dispone de un plazo de caducidad de 90 días hábiles judiciales para interponer la demanda en contra del Estado o de sus entes autárquicos, contados a partir de la notificación al interesado del acto expreso que agote la instancia administrativa.

Sin embargo, cuando nos encontramos ante la denegación tácita del reclamo, puede incoarse la demanda en cualquier momento y sólo deberá considerarse el correspondiente plazo de prescripción.

Se presenta una situación diferente en La Pampa porque la vía reclamatoria, que se utiliza para que se reconozca un derecho y que genera un procedimiento para la toma de decisión, no agota la vía administrativa pues sólo lo hace la vía recursiva.

Ante la denegación tácita, del último recurso de interposición obligatoria que agota la vía administrativa, comienza a correr el plazo para interponer la acción contenciosa administrativa. El plazo establecido por el artículo 23 del Código Contencioso Administrativo es de 30 días hábiles judiciales (más las dos primeras horas del día 31), computables a partir del día hábil judicial siguiente a que se produjo la denegación tácita.

En caso de no interponerse la acción contencioso administrativa en ese período (30 días hábiles judiciales más las dos primeras horas del día 31), conforme lo establecido por el artículo 30 inciso b)

³⁰ [SAIJ \(2014\) Biosystems S.A. c/ EN - M° Salud - Hospital Posadas s/ contrato administrativo](#)

del Código Contencioso Administrativo, se declarará inadmisibile el proceso y con ello se produce la clausura de la etapa judicial contencioso administrativa, ergo, el plazo es de caducidad porque fenece la habilitación judicial contencioso administrativa.

Los plazos de caducidad tienen la finalidad de consolidar en un corto tiempo los efectos del acto administrativo. Sin embargo, en el caso de la denegación tácita no existe tal acto, es más justamente falta la actividad volitiva de la Administración resolviendo en forma expresa y oportuna la petición a Ella sometida. En tal caso, a fin de preservar los derechos del particular, la ley establece a su favor una ficción legal a la que se le atribuyen efectos, exclusivamente de índole procesal, con el objeto de continuar impugnando en la vía recursiva o acceder a la jurisdicción.

Sólo se podría entender la regulación de plazos de caducidad, si se parte de concebir la naturaleza jurídica de la denegación tácita como acto presunto y no como ficción legal. En este sentido señala Eloísa María Pérez Andrés³¹ que “ regular el plazo de impugnación se refiere a actos presuntos ... no hay actos presuntos desestimatorios, sino que el silencio negativo, como hemos dicho es una mera ficción, una ausencia de acto que permite entender desestimadas las pretensiones”.

Por su parte Vicenç Aguado y Cudola³² citando a Hugo Forti señala que “ el silencio negativo tiene efectos meramente procesales a efectos de la mera impugnación ... nada añade ni nada quita a la situación jurídica sustancial, por lo que no está regido por plazos de caducidad, los cuales tienen la finalidad de consolidar en el espacio de poco tiempo los efectos del acto administrativo. Al contrario en ese caso regirán los plazos de prescripción ”

En el entendimiento de que el silencio administrativo negativo es una garantía establecida en el ordenamiento jurídico en pos de la defensa de los derechos del particular, establecer un plazo de

³¹Pérez Andrés, E. M. (2004). Una Sentencia trascendental sobre la inexistencia de plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo frente al silencio administrativo negativo. Revista Andaluza De Administración Pública - Nº 55. pp. 181-190. <https://doi.org/10.46735/raap.n55.238>

³²Vicenç Aguado I Cudola (1998) Los orígenes del silencio administrativo en la formación del estado constitucional - Revista de Administración Pública (145), p. 338.

caducidad para incoar la demanda contencioso administrativa, constituye una carga de tal magnitud en cabeza del mismo que parecería dar por tierra, justo, con lo que intenta garantizar, exigiéndole más que a la misma Administración. Pues hasta tanto la Administración no cumpla con su obligación de resolver dictando el acto administrativo expreso, el administrado no debería tener obligación de recurrir o pasar a la vía jurisdiccional forzosamente sino que debería ser una de sus opciones con el único recaudo de observar el plazo de prescripción.

En ese sentido García de Enterría y Fernández³³ señalan que “ la inseguridad resultante de esta posibilidad indefinida de recurrir sólo es imputable a la Administración, que por lo demás, puede poner fin a ella en cualquier momento dictando la correspondiente resolución expresa ”

Otra arista que presenta este tema es la incidencia del principio de informalismo en el procedimiento administrativo. Según Gordillo³⁴ “Uno de los aspectos fundamentales del procedimiento administrativo es el de su carencia de formas estrictas, o sea, su informalismo.”

El Código de Procedimiento Administrativo N° 951 regula el informalismo en su artículo 8° estableciendo que “ Será excusable la inobservancia por los interesados de exigencias formales no esenciales y que puedan ser cumplidas posteriormente ... y en el artículo 9° que reza “ La errónea calificación del derecho ejercido no determinará el rechazo de lo solicitado”

En relación a los recursos, el Decreto Reglamentario 1684/79 establece en su artículo 82 que “El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter”

En su Tratado de Derecho Constitucional, Miguel Ángel Ekmekdjian³⁵ señala que “ en el procedimiento administrativo rige el principio del ‘informalismo en favor del administrado’ ... en

³³García de Enterría y Fernández. Op. cit. p. 578.

³⁴Gordillo, A. (s.f.). Capítulo II - Principios Fundamentales del Procedimiento Administrativo. Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Tomo V, Libro III Procedimiento y recursos administrativos, p. 6. Fundación de Derecho Administrativo. Recuperado de https://www.gordillo.com/pdf_tomo5/03/03-capitulo2.pdf

³⁵Ekmekdjian, M. A. (2016). Tratado de Derecho Constitucional – Tomo I . Ciudad Autónoma de Buenos Aires - República Argentina : Abeledo Perrot. p. 455

virtud del cual las omisiones de cualquier pedido pueden ser subsanadas, en tanto no violen disposiciones esenciales previstas en las propias normas procesales administrativas’

En el camino de emitir un acto administrativo, la forma, como elemento esencial del acto, sirve al control de la actividad administrativa, en palabras de Comadira³⁶ “cumplen un doble rol tuitivo, pues aseguran la eficacia de la gestión de la administración y el respeto de los derechos individuales”.

Sin embargo, un excesivo rigorismo formal podría llegar a obstaculizar o, en casos más graves, frustrar el ejercicio de los derechos de los administrados. Máxime, si consideramos que el proceso contencioso administrativo no es de plena jurisdicción sino que tiene un carácter exclusivamente revisor, y por principio de congruencia horizontal, a excepción de lo que constituye materia constitucional, sólo puede versar sobre hechos y derechos invocados en el procedimiento administrativo.

Según señala Gordillo³⁷ “ la práctica administrativa demuestra que los recurrentes y reclamantes en vía administrativa son en una gran proporción gente de modestos recursos que actúan sin patrocinio letrado y sin posibilidad alguna de dominar los vericuetos del procedimiento, perdiendo frecuentemente los plazos para recurrir y efectuando presentaciones que no reúnen los caracteres de un escrito judicial”.

Es fácil representarnos un escenario en el cual la confluencia de dichos factores podrían, como mínimo, entorpecer una efectiva defensa de los derechos del particular en el ámbito administrativo y, también hacer muy difícil el acceso a la justicia a la parte más débil de la relación administrativa y, dentro de ella, a las personas que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad.

³⁶Comadira, J. (2002) Ley Nacional de Procedimientos Administrativos - Anotada y comentada -Tomo I. Buenos Aires: La Ley. p. 5.

³⁷Gordillo, A. (s.f.). Capítulo II - Principios Fundamentales del Procedimiento Administrativo. Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Tomo V, Libro III Procedimiento y recursos administrativos. Recuperado de Fundación de Derecho Administrativo https://www.gordillo.com/pdf_tomo5/03/03-capitulo2.pdf PA - II - 7

Para poner en valor la relación entre el principio de informalismo del procedimiento administrativo y el plazo de caducidad para interponer un recurso o incoar la acción contenciosa administrativa ante la denegación tácita, baste observar a título de ejemplo, el caso "IEZZI Mario Pascual c/Instituto de Seguridad Social s/demanda contencioso administrativa.

El señor Iezzi ocurre ante el Superior Tribunal de Justicia de La Pampa a promover demanda contencioso administrativa pretendiendo la nulidad de la Resolución ISS n° 212/94, mediante la cual el Instituto de Seguridad Social no hace lugar al recurso de Reconsideración interpuesto contra la Resolución ISS n° 602/93, y de la nota n° 3321/93 de Gerencia Previsional de fecha 09 de noviembre de 1993 en que se da respuesta negativa a una presentación en la cual pedía una revisión de la categoría tomada como base para el cálculo de su haber jubilatorio. Contra dicha nota el actor interpuso recurso Jerárquico en fecha 07 de diciembre de 1993.

El Superior Tribunal de Justicia de La Pampa en oportunidad de analizar la cuestión suscitada en torno a la nota n° 3321/93 resolvió que:

La referida nota no es susceptible de nulidad, atento a que, como lo prescribe el artículo 84 del Decreto n° 1684, reglamentario de la Ley 951 de Procedimiento Administrativo: 'Las medidas preparatorias de decisiones administrativas, los informes, dictámenes y vistas, aunque sean obligatorios y vinculantes para el órgano administrativo, no son recurribles'.

En cuanto a la cuestión planteada sobre la Resolución ISS n° 212/94 señalo que:

Si la referida resolución no respondía correctamente al reclamo formulado por el Señor Iezzi, por error u omisión, éste tenía a su alcance los remedios procesales respectivos, establecidos en el Título XIII del Código Procesal Contencioso Administrativo. Si no hizo uso de esos recursos y optó por efectuar una reiteración de sus reclamos como da cuenta la presentación de fs. 251 de dicho expediente, esa actitud sólo a él lo hace responsable de esa omisión. La petición efectuada a fs. 251, no

suple los recursos establecidos normativamente, todo lo cual decide en definitiva la suerte del presente juicio. Respecto al argumento de la actora en el sentido de que a partir de la presentación de fs. 251 habría nacido otra instancia litigioso administrativa, que pretende ubicar en el título XIV -de los reclamos- del Decreto n° 1684, cabe mencionar que de la hermenéutica planteada por el legislador y o el autor del proyecto no puede ni debe interpretarse que haya querido establecer una doble instancia o un doble proceso en sede administrativa, puesto que con ello se estaría violando el principio de cosa juzgada que deriva de la resolución administrativa que pone fin a la reclamación inicial del señor Iezzi.-³⁸

Este fallo da cuenta de varias actuaciones en el ámbito administrativo realizadas por el señor Iezzi mostrando claramente que su voluntad fue rever lo resuelto por el Instituto de Seguridad Social, sin embargo, al no cumplir con los requisitos formales para la interposición del recurso, vio frustrado su derecho.

Juan Carlos Cassagne³⁹ considera que al “retroceso garantístico ... se suma el establecimiento de plazos de caducidad para promover el proceso judicial... por resultar opuesto al principio de la tutela judicial efectiva”

En sintonía con la idea de que el informalismo rige sólo a favor del administrado en relación a formas no esenciales o aquellas que no vulneren el orden público, Miriam Mabel Ivanega⁴⁰ enfatiza que “no puede ser invocado por la administración para eludir sus facultades regladas, pues es ilegítimo que aquella se ampare en la dispensa de formas para dejar de cumplir con las exigencias que el orden jurídico le impone a toda su actuación, o para dejar de cumplir con las reglas del procedimiento”.

³⁸ Poder Judicial de la Provincia de La Pampa. (2013, diciembre) Cuadernos de Doctrina Judicial de la Provincia de La Pampa. VOL. V (3), p. 28. Sitio Web https://justicia.lapampa.gob.ar/images/Archivos/CDJLP/CDJLP_2013-II.pdf

³⁹Cassagne, J. C. (1998) Los principios generales del procedimiento administrativo. En Procedimiento administrativo. Buenos Aires: Ciencias de la Administración, pp. 19 y siguientes

⁴⁰Ivanega, M. (2011). El principio del informalismo en el procedimiento administrativo. Derecho PUCP, (67), pp. 155-176. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.007>

Resoluciones Tardías

Hutchinson⁴¹ al comentar el Régimen de Procedimientos Administrativos - Ley 19.549 señala que conforme resolvió la Cámara Nacional Contencioso Administrativa Federal, Sala IV, el 7 de marzo de 1989 en la causa Baragiola, la Administración siempre continúa obligada a pronunciarse aunque se haya vencido el plazo fijado para expedirse.

Nos encontramos ante una resolución tardía cuando la Administración se expide expresamente sobre la cuestión puesta a su consideración una vez vencido el plazo estipulado por el ordenamiento jurídico.

Por tal motivo surge la necesidad de analizar los efectos de las resoluciones expresas de la Administración cuando ya se ha configurado el silencio y para ello es menester atender al sentido que los legisladores le han otorgado a éste último.

Cuando el sentido atribuido al silencio administrativo es negativo, la denegación tácita sólo produce el efecto de permitirle seguir la vía recursiva u ocurrir a la vía jurisdiccional.

En caso de emitirse una resolución tardía con el mismo alcance que la tácita, y el particular hubiese interpuesto la demanda, podrá ampliar sus fundamentos y, si hubiese dejado vencer el plazo para accionar por silencio o la demanda se hubiese rechazado por extemporánea, la resolución tardía le brinda un nuevo plazo de impugnación que comienza a correr a partir de la resolución expresa.

En el supuesto que el alcance fuese diferente, o sea se decide a favor de la pretensión del particular, en caso de haber planteado la acción judicial, podrá allanarse.

Si el legislador le hubiera conferido al silencio sentido positivo, parte de la doctrina sostiene que la Administración no podría desconocer, contradecir ni alterar resolviendo expresamente a través del dictado de un acto administrativo posterior la situación jurídica que se hubiese consolidado al

⁴¹ Hutchinson, T. (s.f) Régimen de Procedimientos Administrativos. Ley 19.549. ASTREA, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. República Argentina. p 104 -106

configurarse el silencio positivo en razón de que lo adquirido por los particulares goza de idéntica garantía de estabilidad y permanencia que si hubiera sido otorgado explícitamente.

Hutchison⁴² menciona como sostenedores de esta doctrina a García de Enterría y a Grecco. El primero, considera que es inaceptable que la Administración resuelva expresamente de modo diverso al otorgamiento positivo que se ha producido en favor del particular por el transcurso del plazo del silencio. En igual sentido Grecco manifiesta que ello constituye “un límite al ejercicio de la actuación administrativa posterior. Y, consiguientemente, las potestades revocatorias de la Administración encuéntrase subordinadas en su ejercicio a la concurrencia de las condiciones bajo las cuales la misma es autorizada por la Ley” (Artículos 17 y 18 de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo).

De allí que consideran que la resolución tardía, para que sea válida, no pueda tener otro sentido y significado que el de simple ratificación expresa de lo tácitamente resuelto.

Sin embargo Hutchinson⁴³ señala que dado que la Administración continúa obligada a resolver no puede quedar constreñida al efecto preexistentemente producido por su propia conducta omisiva porque carecería de toda razón y sentido práctico y jurídico la obligación legal de resolver en forma expresa. El silencio administrativo, por sí solo, no crea ni extingue derechos, puesto que su eficacia está condicionada a que lo pretendido por el particular sea conforme a derecho. Expresa el autor que “De otro modo se llegaría al absurdo de que por el transcurso de un plazo de inactividad administrativa habría que considerar permitido lo que está prohibido, estimar cancelados sin prescripción arbitrios no satisfechos, etc, lo cual es inadmisibles”.

⁴² Hutchinson, T. Op. cit. p 104

⁴³ Hutchinson, T. Op. cit. p 105

Doctrina del Silencio en Otras Ramas del Derecho

La doctrina del silencio se ha estudiado primero en el campo del derecho privado y posteriormente en el derecho público. Y es justo en éste último que adquiere características particulares. En este sentido Ángel González Rivero⁴⁴ citando a Pérez Serrano señala que:

El problema del silencio en el derecho privado consiste en interpretarlo; investigar aquello que el sujeto hubiera querido manifestar. Pero en el campo del derecho público la cuestión es diferente: no se trata de interpretar el silencio, sino de dar respuesta a ese silencio.

Como ya hemos señalado se trata de que el legislador le asigne un valor o sentido, negativo o positivo, al silencio y no una interpretación de la voluntad del silente, pues es justo lo que falta.

Derecho Laboral

En relación al instituto del silencio en el ámbito del Derecho Laboral, en principio podemos advertir que la Ley de Contrato de Trabajo -LCT- ha regulado las consecuencias del silencio del empleador y del trabajador de forma diferente.

Las consecuencias del silencio en relación al empleador se encuentran reguladas en el artículo 57 de la LCT que reza:

Constituirá presunción en contra del empleador su silencio ante la intimación hecha por el trabajador de modo fehaciente, relativa al cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de trabajo sea al tiempo de su formalización, ejecución, suspensión, reanudación, extinción o cualquier otra circunstancia que haga que se creen, modifiquen o extingan

⁴⁴González Rivero, Á. (1960). El silencio administrativo en el derecho español. Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica - Nº 111. 2022, pp. 329–381. <https://doi.org/10.24965/real.vi111.7071>

derechos derivados del mismo. A tal efecto dicho silencio deberá subsistir durante un plazo razonable, que nunca será inferior a dos días hábiles.

El silencio del empleador ante la intimación del trabajador, genera una presunción *iuris tantum* en su contra (puede ser desvirtuada por el empleador mediante elemento de prueba). Para que se dé por configurada la presunción es menester que la intimación hecha por el trabajador se haga en forma fehaciente y que el silencio subsista durante cierto período, cuya duración mínima se encuentra establecida en la ley.

Si bien la aplicación de esta regla ha sido pendular la doctrina ha señalado que la presunción derivada del silencio de quien recibe una intimación no puede invocarse para la acreditación de la existencia de una relación laboral. Vazquez Vialard⁴⁵ en el entendimiento de que una de las bases de la presunción es la vinculación laboral entre las partes señala que "Sería impropio aplicar la presunción laboral para probar el hecho que precisamente es uno de los que constituyen base y presupuesto de operatividad de dicha presunción, es decir la efectiva existencia de la relación laboral "

Por su parte Justo López⁴⁶ estableció que "no cabe excluir la posibilidad de que el silencio del empleador, en determinadas circunstancias (que deberán ser probadas por el trabajador) relativas, precisamente, a la celebración del contrato, dé lugar a que deba tenérselo por celebrado "

Ahora bien, la LCT ha establecido, en pos de la protección del trabajador, una regla restrictiva que no permite inferir la existencia de renuncias al empleo o a derechos indicando en su artículo 58 que:

"No se admitirán presunciones en contra del trabajador ni derivadas de la ley ni de las convenciones colectivas de trabajo, que conduzcan a sostener la renuncia al empleo o a cualquier otro

⁴⁵ Vazquez Vialard, A. (1982) Tratado de Derecho del Trabajo. Tomo III. Buenos Aires. p. 494/495

⁴⁶ López, C. y Fernandez Madrid (s.f) Ley de Contrato de Trabajo - Comentada Tomo I p. 337

derecho, sea que las mismas deriven de su silencio o de cualquier otro modo que no implique una forma de comportamiento inequívoco en aquél sentido"

El silencio del trabajador en ningún caso puede generar una presunción en su contra.

En el comentario al artículo 58 de la LCT Grisolía y Ahuad⁴⁷ sostienen que:

Si bien el artículo 263 del CCC dispone que el silencio opuesto a actos o a una interrogación no es considerado como una manifestación de voluntad excepto en los casos en que haya un deber de expedirse que puede resultar de la ley, de la voluntad de las partes, de los usos y prácticas o de una relación en el derecho del trabajo, si el trabajador guarda silencio no puede entenderse que ha consentido determinada situación.

En caso de renuncia la LCT regula en su artículo 240 los requisitos de forma (*ad solemnitatem*) que debe reunir para su validez.

El artículo 241 *in fine* de la LCT establece como excepción el consentimiento tácito del trabajador que se manifieste a través de signos inequívocos que no den lugar a dudas y que lleven al convencimiento que prestó conformidad libremente.

Otro caso de excepción lo constituye la renuncia tácita del trabajador en el contrato de temporada cuando, habiéndoselo intimado en los términos del artículo 98 LCT, no se presenta a trabajar ni manifiesta voluntad de hacerlo.

Derecho Civil

Desde la perspectiva del Derecho Civil encontramos que la actual redacción del Código Civil y Comercial de la Nación Argentina regula sobre el silencio en el artículo 263 estableciendo que:

⁴⁷ Grisolía, A. y Ahuad, E. (2019) *Ley de Contrato de Trabajo: Comentada*, 8ª Edición. Editorial Estudio. Buenos Aires, República Argentina, p. 115.

El silencio opuesto a actos o a una interrogación no es considerado como una manifestación de voluntad conforme al acto o la interrogación, excepto en los casos en que haya un deber de expedirse que puede resultar de la ley, de la voluntad de las partes, de los usos y las prácticas, o de una relación entre el silencio actual y las declaraciones precedentes.

Según Brebbia⁴⁸ el artículo se refiere a la abstención de hablar, sea por medio oral u escrito, como a la no adopción de ningún medio de representación simbólica -signos inequívocos-. pues de otro modo se estará en presencia de una declaración (oral, escrita o por signos inequívocos)

El sistema adoptado por el Código Civil y Comercial de la Nación no se aparta mucho de la redacción del artículo 919 del Código Civil derogado. El silencio no era considerado como manifestación de voluntad a excepción hecha de que existiese una obligación impuesta por ley, las relaciones de familia o a causa de una relación entre el silencio actual y las declaraciones precedentes.

En la redacción actual se ha suprimido el deber de expedirse en las relaciones de familia, se incorporaron los usos y prácticas y se conserva la manifestación cuando hay relación entre el silencio y las declaraciones precedentes.

El silencio será constituido como declaración de voluntad cuando “la ley y la voluntad de las partes” lo determinen, o sea es el caso en que una norma jurídica le asigne al silencio el valor de una consideración, o bien, cuando medie acuerdo de partes en otorgar al silencio de una de ellas un significado determinado.

Otra de las excepciones contempladas por el artículo bajo análisis son los “usos y prácticas” generales, los cuales son fuente formal de derecho que según señala Alterini⁴⁹ “unidos a la azarosa sucesión uniforme, continua y duradera, aunque no sea general, de procederes circunstanciales no inspirados por un supuesto valor vinculante”

⁴⁸ Brebbia, R. (1979) Hechos y Actos Jurídicos. Tomo I. ASTREA, Buenos Aires. República Argentina p. 252

⁴⁹ Alterini, J. y Alterini, I. (2015) Código Civil y Comercial - Comentado. Tratado exegético. Tomo II. La Ley. Buenos Aires, República Argentina. p.232

La tercera excepción, a diferencia de las dos anteriores que constituyen una declaración, es considerada una manifestación y consiste en la “relación entre el silencio actual y las declaraciones precedentes”. Se produce cuando las circunstancias que rodean al silencio posibiliten establecer con certeza, en base a criterios de experiencia y reglas de conexión empíricas reales, que reviste una determinada significación.

Consideraciones Finales

El silencio administrativo nace como garantía de los derechos de los particulares ante la omisión del deber de resolver de la autoridad administrativa a fin de poder agotar la vía administrativa con el objeto de ocurrir ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Es una técnica que puede utilizar el particular que no excluye otras como la queja -vía administrativa - o el amparo por mora - vía jurisdiccional.

La naturaleza jurídica del silencio administrativo es ser una ficción legal que permita agotar la vía administrativa para ocurrir a la jurisdiccional.

El silencio en el Derecho Público no se interpreta sino que se le asigna valor o sentido. Es el legislador quien otorga el sentido negativo o positivo al silencio administrativo. Tanto en el ordenamiento jurídico nacional como en el pampeano el principio general es otorgarle sentido negativo. Aunque los procesos económico - financieros y sociales en su reclamo de simplificación de procesos administrativos e incorporación de nuevas tecnologías aconsejen pautas para regular en torno al silencio positivo autorizaciones y habilitaciones.

La Administración Pública siempre continúa obligada a resolver todas las cuestiones puestas a su consideración.

El sistema nacional cuenta con dos sistemas diferentes, según supuestos determinados en la Ley 19.549 y su Decreto Reglamentario N° 1759/72 , para acceder a la vía judicial, la vía impugnatoria y la reclamatoria. En la primera, con el sólo cumplimiento del plazo para resolver el recurso se configura el silencio administrativo, en la segunda, vencidos los 90 días hábiles administrativos para resolver el reclamo, es necesario articular pronto despacho y transcurrido otros 45 días hábiles administrativos recién se configura el silencio administrativo y queda habilitada la instancia judicial. No existe plazo de caducidad para incoar la acción contencioso administrativa ante la denegación tácita, sólo rige el plazo de prescripción correspondiente.

En el sistema pampeano, a diferencia del nacional, a partir de la denegación tácita del último recurso de interposición obligatoria, corre el plazo de caducidad para incoar la acción contenciosa administrativa. La vía recursiva es la única que agota la vía administrativa.

Esto impone a los particulares, la más de las veces personas legas que desconocen los intrincados procedimientos administrativos, una carga enorme en razón de plazos y procedimientos que pueden acarrear la pérdida del derecho, cuando es la Administración quien incumple su deber. Máxime considerando el impacto en la defensa de sus derechos en la vía contenciosa administrativa, en el mejor de los casos, de la actuación en el ámbito administrativo, a excepción hecha de las cuestiones judiciales, sin patrocinio letrado. Pues por imperio del principio de congruencia horizontal en la etapa contenciosa por ser de carácter revisor sólo se pueden ventilar cuestiones de hecho y derecho invocadas en la vía administrativa; con excepción de las cuestiones de materia constitucional.

El silencio administrativo siempre debe ser interpretado a la luz del principio pro homine. El principio contemplado normativamente en el artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue definido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe 35/07⁵⁰ señalando que «en materia de reconocimiento de derechos, se debe estar a la norma más amplia y a la interpretación más extensiva e, inversamente, a la norma y a la interpretación más restringida en materia de limitación de derechos. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 5/85⁵¹ lo ha identificado como un “principio de interpretación extensiva de los derechos humanos y restrictiva de sus limitaciones”. Si bien es cierto que la hermenéutica correcta debe realizarse en los términos señalados, no es menos cierto que sería oportuno reformar lo referente al plazo de caducidad para incoar la acción contenciosa administrativa cuando exista denegación tácita. Con el objeto de conciliarlo con la naturaleza jurídica del silencio, entendida como ficción legal cuyo único efecto es de índole procesal a fin de poder agotar la vía administrativa para ocurrir a la justicia.

⁵⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 35/07 en autos «Jorge, José y Dante Peirano Basso c/ República Oriental del Uruguay», del 1 de mayo de 2007.

⁵¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 5/85

Referencias

- Alterini, J. y Alterini, I. (2015) Código Civil y Comercial - Comentado: Tratado exegético. Tomo II. La Ley. Buenos Aires, República Argentina.
- Bielsa, R. (s.f). Estudios de Derecho Público, I, Buenos Aires, 2022
- Brebbia, R. (1979) Hechos y Actos Jurídicos. Tomo I. ASTREA, Buenos Aires. República Argentina
- Budassi, I. (2007) Amparo por mora, en Cassagne, Juan Carlos, (dir.) AA.VV., Tratado de Derecho Procesal Administrativo, t. II, La Ley, Buenos Aires, 2022
- Cassagne, E. (s.f). El control de la inactividad formal de la administración. 2022. Cassagne Abogados.
Sitio web:
http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/El_control_de_la_inactividad_formal_de_la_administracion.pdf
- Cassagne, J. C. (2009), Ley Nacional de Procedimiento Administrativo , La Ley, Buenos Aires, 2022.
- Cassagne, J. C. (1998) Los principios generales del procedimiento administrativo. En Procedimiento administrativo. Buenos Aires: Ciencias de la Administración.
- Comadira, J. (2002) Ley Nacional de Procedimientos Administrativos: Anotada y comentada. Tomo I. Buenos Aires: La Ley.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 35/07 en autos Jorge, José y Dante Peirano Basso c/ República Oriental del Uruguay, del 1 de mayo de 2007.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 5/85
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2001) en autos Ivcher Bronstein Vs. Perú
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_74_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006) en autos Claude Reyes y otros Vs. Chile.
http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf.

CSJN (2013) en autos Bonder Aaron (Emperador Compañía Financiera S.A.) y otros c/ B.C.R.A. s/ resol 178/93. SAIJ. Sitio Web:

<http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-bonder-aaron-emperador-compania-financiera-sa-otros-bcra-resol-178-93-fa13000181-2013-11-19/123456789-181-0003-1ots-eupmocsollaf>

CSJN (2004) en autos Astorga Bracht, Sergio y otro c/ COMFER Cdto. 310/98 s/ amparo ley 16.986- Colegio de Abogados de San Isidro - CASI. Sitio Web:

<https://www.casi.com.ar/sites/default/files/CSJN%20-Astorga%20Brancht-%20%20motivacion%20de%20los%20actos%20administ.pdf>

Danós Ordoñez, J. (1996) El silencio administrativo como técnica de garantía del particular frente a la inactividad formal de la Administración. Ius Et Veritas, (13). 2022 Sitio Web

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15572/16022>

Ekmekdjian, M. A. (2016). Tratado de Derecho Constitucional. Tomo I . Ciudad Autónoma de Buenos Aires - República Argentina. Abeledo Perrot.

García de Enterría, E. (1965) Sobre silencio administrativo y recurso contencioso. RAP (47).

Gelli, M. A. (2014). Constitución de la Nación Argentina: Comentada y Concordada. Tomo I. Avellaneda - República Argentina. La Ley

González Rivero, Á. (1960). El silencio administrativo en el derecho español. Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica, 2022. Sitio Web

<https://doi.org/10.24965/real.vi111.7071>

Goldfarb, M. (2018, junio). Procedimiento administrativo y silencio de la Administración. Régimen del derecho argentino y español. 2022. RIUNNE.

https://repositorio.unne.edu.ar/bitstream/handle/123456789/9062/RIUNNE_AR_Goldfarb_M_17.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Gordillo, A. (s.f.). Capítulo IX - El Procedimiento Administrativo. Concepto y Principios Generales.

http://gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo9.pdf

Gordillo, A. (s.f.). Capítulo II - Principios Fundamentales del Procedimiento Administrativo. Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Tomo V, Libro III Procedimiento y recursos administrativos. Fundación de Derecho Administrativo.

https://www.gordillo.com/pdf_tomo5/03/03-capitulo2.pdf

Grisolía, A. y Ahuad, E. (2019) Ley de Contrato de Trabajo: Comentada, 8º Edición. Editorial Estudio. Buenos Aires, República Argentina.

Hutchinson, T. “La inactividad de la Administración y su control,” en AA.VV., Control de la Administración Pública, administrativo, legislativo y judicial, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral los días 15, 16 y 17 de mayo de 2002, RAP, Buenos Aires, 2003

Hutchinson, T. (s.f) Régimen de Procedimientos Administrativos. Ley 19.549. ASTREA, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. República Argentina.

Ivanega, M. (2011). El principio del informalismo en el procedimiento administrativo. Derecho PUCP, (67) <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.007>

López, C. y Fernandez Madrid (s.f) Ley de Contrato de Trabajo: Comentada. Tomo I

Marienhoff, M. S. (s.f). Servicios públicos. Actos de la Administración Pública. 2022. Estudio Jurídico Salta . Sitio web:

http://www.ejuridicosalta.com.ar/files/TRATADO_DE_DERECHO_ADMINISTRATIVO_Tomo_II.pdf

Muratorio, Jorge I, en AA.VV., “¿Actos administrativos tácitos?” Acto y reglamento administrativo, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral los días 30, 31 de mayo y 1º de junio de 2001, RAP, Buenos Aires, 2002.

- Pérez Andrés, E. M. (2004). Una Sentencia trascendental sobre la inexistencia de plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo frente al silencio administrativo negativo. Revista Andaluza De Administración Pública (55). <https://doi.org/10.46735/raap.n55.238>
- Poder Judicial de la Provincia de La Pampa (2013, diciembre) Cuadernos de Doctrina Judicial de la Provincia de La Pampa. VOL. V (3). Sitio Web https://justicia.lapampa.gob.ar/images/Archivos/CDJLP/CDJLP_2013-II.pdf
- Royo Villanova, S. (1949) El silencio positivo de la Administración y su interrupción, en materia municipal - Revista de estudios de la administración local y autonómica, (48) 2022. Sitio Web <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/6203>
- SAIJ (2014) Biosystems S.A. c/ EN - M° Salud - Hospital Posadas s/ contrato administrativo
- Sotelo de Andreu, M. G. “El silencio de la Administración,” en AA.VV., Procedimiento Administrativo, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral los días 20, 21 y 22 de mayo de 1998, RAP, Buenos Aires, 1998.
- Vazquez Vialard, A. (1982) Tratado de Derecho del Trabajo. Tomo III. Buenos Aires.
- Vicencç Aguado I Cudola (1998) Los orígenes del silencio administrativo en la formación del estado constitucional - Revista de Administración Pública (145)

Índice

El Instituto del Silencio en el Procedimiento Administrativo	2
Derecho a Peticionar y Deber de Resolver	3
Derecho a Peticionar- Fundamento Normativo	3
Deber de Resolver de la Administración	4
Silencio Administrativo	12
Inactividad de la Administración Pública – Material y Formal	12
Aproximación Conceptual al Silencio Administrativo	12
Naturaleza Jurídica del Silencio Administrativo	14
Sentidos Otorgados al Silencio Administrativo - Negativo - Positivo	16
Regulación Normativa - Configuración del Silencio Administrativo	20
Denegación Tácita y Plazo Para Incoar la Acción Contencioso Administrativa	21
Resoluciones Tardías	29
Doctrina del Silencio en Otras Ramas del Derecho	31
Derecho Laboral	31
Derecho Civil	33
Consideraciones Finales	36
Referencias	38
Índice	42