

Desarrollo Jurisprudencial de la Ley de Procedimiento Administrativo en Bolivia y su relevancia en el ámbito municipal*

Por: Abog. Alan E. Vargas Lima**



Poder de dominio de la Administración vs. Justicia para el/la administrado/a

* El presente trabajo ha sido elaborado para el Módulo: *Proceso Administrativo y Recursos Administrativos*, diseñado para el *Diplomado en Derecho Administrativo – Gestión 2014*, gestionado por el Centro de Capacitación Municipal (CCaM), del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, y que será desarrollado desde el día 12 de mayo del presente año 2014, por la Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP), con contenidos adecuados específicamente a la Gestión Pública Municipal.

** Abogado Especialista en Derecho Constitucional y Procedimientos Constitucionales por la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA); Autor de los Libros: *“La Codificación del Derecho Procesal Constitucional en Bolivia”*, Editorial Académica Española (EAE – 2012); *“El Tribunal Constitucional Plurinacional en Bolivia”*, Editorial “El Original” (Bolivia – 2012). Miembro de la Academia Boliviana de Estudios Constitucionales (ABEC). Asesor Legal de la Dirección Jurídica del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz – GAMLP.

Nota Preliminar

En fecha 23 de abril de 2002, se promulgó la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo, publicada en la Gaceta Oficial de Bolivia N°2390, en fecha 25 de abril de 2002, que surgió con el objeto principal de establecer las normas que regulan la actividad administrativa y el procedimiento administrativo del sector público; hacer efectivo el ejercicio del *derecho de petición*¹ ante la Administración Pública; regular la impugnación de actuaciones administrativas que afecten *derechos subjetivos*² o intereses legítimos de los administrados; y, regular procedimientos especiales. Al año siguiente, en fecha 23 de julio de 2003, se emitió el Decreto Supremo N°27113, que aprueba el Reglamento a la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo, para su correspondiente aplicación en el entonces denominado “Poder Ejecutivo”.

¹ El derecho de petición ha sido entendido por la jurisprudencia, en la Sentencia Constitucional N°189/2001-R, de 7 de marzo, como *“...la potestad, capacidad o facultad que tiene toda persona de formular quejas o reclamos frente a las conductas, actos, decisiones o resoluciones irregulares de los funcionarios o autoridades públicas o la suspensión injustificada o prestación deficiente de un servicio público, así como el de elevar manifestaciones para hacer conocer su parecer sobre una materia sometida a la actuación de la administración o solicitar a las autoridades informaciones; en sí es una facultad o potestad que tiene toda persona para dirigirse, individual o colectivamente, ante las autoridades o funcionarios públicos, lo que supone el derecho a obtener una pronta resolución, ya que sin la posibilidad de exigir una respuesta rápida y oportuna carecería de efectividad el derecho. En consecuencia, el ejercicio del derecho supone que una vez planteada la petición, cualquiera sea el motivo de la misma, la persona adquiere el derecho de obtener pronta resolución, lo que significa que el Estado está obligado a resolver la petición. Sin embargo, el sentido de la decisión dependerá de las circunstancias de cada caso en particular y, en esa medida podrá ser positiva o negativa...”*. Posteriormente, el Tribunal Constitucional ha establecido que el derecho a formular peticiones es la *“(...) facultad o potestad que tiene toda persona para dirigirse, individual o colectivamente ante las autoridades o funcionarios públicos, lo que supone el derecho a obtener una pronta resolución, ya que sin la posibilidad de exigir una respuesta rápida y oportuna carecería de efectividad el derecho”*. SC 981/01-R, de 14 de septiembre. *“(...) es considerado como un derecho fundamental del ser humano (...) cuyo núcleo esencial comprende la respuesta pronta y oportuna, resolviendo en lo posible la petición en sí misma, es decir resolviendo el asunto objeto de la petición”*. (SC 275/2003-R, de 11 de marzo); sin embargo, para considerarse vulnerado este derecho y, en su caso, pueda considerarse la existencia de un posible silencio administrativo negativo o una omisión indebida por parte de los recurridos al no dar la respuesta a lo solicitado, se aclara que el solicitante, al margen de acreditar haber presentado la solicitud o reclamo a la autoridad pertinente y demostrar que no ha recibido respuesta alguna, debe demostrar que ha agotado todas las instancias y exigido la *“(...) extenuación idónea de los medios o recursos en cada una de las instancias (...)”* (SC 0492/2003-R, de 15 de abril), caso contrario el recurso debe ser declarado improcedente en base al principio de subsidiariedad. De lo referido en el punto anterior, se establece que a fin de que se otorgue la tutela en caso de alegarse la violación del derecho a formular peticiones, corresponde que el recurrente, demuestre los siguientes hechos: **a)** la formulación de una solicitud expresa en forma escrita; **b)** que la misma hubiera sido formulada ante una autoridad pertinente o competente; **c)** que exista una falta de respuesta en un tiempo razonable y **d)** se haya exigido la respuesta y agotado las vías o instancias idóneas de esa petición ante la autoridad recurrida y no existan otras vías para lograr la pretensión. (Cfr. Sentencia Constitucional N°0310/2004-R, de 10 de marzo de 2004).

² Es útil recordar, que a tiempo de precisar la naturaleza jurídica de los derechos fundamentales, la Sentencia Constitucional N°400/2006-R, de fecha 25 de abril de 2006, señaló que: *“Los derechos fundamentales son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos por su status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica, en ese entendido, una de las notas caracterizadoras de todo derecho fundamental es el de ser un derecho subjetivo, lo que implica que su titular tiene la facultad de exigir su respeto y observancia, pudiendo acudir al órgano jurisdiccional competente para reclamar, a través de los recursos que establece el respectivo orden jurídico, la protección de tales derechos y la reparación del menoscabo sufrido. (...)”*.

Al presente, resulta conveniente realizar una recopilación jurisprudencial de los hitos más importantes que ha tenido la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional Plurinacional, y que han coadyuvado de manera importante al mejor conocimiento sobre los alcances de las disposiciones contenidas en la Ley de Procedimiento Administrativo Boliviano y su Reglamento, a fin de comprender la aplicación práctica del derecho a la petición, el debido proceso y el derecho a la defensa en el ámbito de la Administración Pública, a la luz de los Principios Generales de la Actividad Administrativa, haciendo especial referencia a su relevancia en el ámbito administrativo municipal.

El Derecho de Petición: Su contenido, alcance y requisitos para su protección de acuerdo a la Ley Fundamental y la Jurisprudencia Constitucional³

El art. 24 de la CPE, sostiene que: *“Toda persona tiene derecho a la petición de manera individual o colectiva, sea oral o escrita, y a la obtención de respuesta formal y pronta. Para el ejercicio de este derecho no se exigirá más requisito que la identificación del peticionario”*.

Conforme a la norma constitucional, el derecho a la petición puede ser ejercido de manera oral o escrita, sin la exigencia de formalidades en su formulación, pues sólo se requiere la identificación del peticionario. En cuanto a su contenido esencial, la Constitución Política del Estado hace referencia a una respuesta formal y pronta, entendiéndose que ésta, entonces debe ser escrita, dando una respuesta material a lo solicitado ya sea en sentido positivo o negativo, dentro de plazos previstos en las normas aplicables o, a falta de éstas, en términos breves o razonables.

Respecto al derecho de petición, el Tribunal Constitucional, a través de la Sentencia Constitucional N°0571/2010-R de 12 de julio, estableció que:

“El art. 24 de la CPE, establece que: ‘Toda persona tiene derecho a la petición de manera individual o colectiva, sea oral o escrita, y a la obtención de respuesta formal y pronta. Para el ejercicio de este derecho no se exigirá más requisito que la identificación del peticionario’; así también la SC 0310/2004-R de 10 de marzo, estableció que: ‘en caso de alegarse la violación del derecho a formular peticiones, corresponde que el recurrente, demuestre los siguientes hechos: a) la formulación de una solicitud expresa en forma escrita; b) que la misma hubiera sido formulada ante una autoridad pertinente o competente; c) que exista una falta de respuesta en un tiempo razonable; y, d) se haya exigido la respuesta y agotado las vías o instancias idóneas de esa petición ante la autoridad recurrida y no existan otras vías para lograr la pretensión’”.

Empero, mediante Sentencia Constitucional N°1995/2010-R de 26 de octubre, se moduló la Sentencia Constitucional N°0571/2010-R, señalando que:

³ Cfr. Sentencia Constitucional N°0355/2011-R, de 7 de abril de 2011.

“el primer requisito señalado por dicha Sentencia, es decir, la formulación de una solicitud en forma escrita no es exigible, pues la Constitución expresamente establece que la petición puede ser escrita u oral.

Con relación al segundo requisito que establece que la solicitud debe ser presentada ante autoridad competente o pertinente, se debe precisar que esta no es una exigencia del derecho de petición, pues aún cuando la solicitud se presente ante una autoridad incompetente, ésta tiene la obligación de responder formal y oportunamente sobre su incompetencia, señalando, en su caso, a la autoridad ante quien debe dirigirse el peticionario; conclusión a la que se arriba por el carácter informal del derecho a la petición contenido en la Constitución Política del Estado, que exige como único requisito la identificación del peticionario, y en la necesidad que el ciudadano, encuentre respuesta y orientación respecto a su solicitud, en una clara búsqueda por acercar al administrado con el Estado, otorgándole a aquél un medio idóneo para obtener la respuesta buscada o, en su caso, la información sobre las autoridades ante quienes debe acudir, lo que indudablemente, fortalece el carácter democrático del Estado Boliviano.

En ese entendido, cuando la petición es dirigida a un servidor público, éste debe orientar su actuación en los principios contemplados en el art. 232 de la CPE, entre otros, el principio de compromiso e interés social, eficiencia, calidad, calidez y responsabilidad.

Respecto al tercer requisito, el mismo es compatible con el texto de la Constitución vigente, pues sólo si en un plazo razonable, o en el plazo previsto por las normas legales -si existiese- no se ha dado respuesta a la solicitud se tendrá por lesionado el derecho a la petición.

Finalmente, el cuarto requisito, referido a que el peticionante debe haber reclamado una respuesta y agotado las vías o instancias idóneas de esa petición ante la autoridad recurrida, corresponde señalar que dicho requisito es exigible cuando dichos medios de impugnación estén previstos expresamente en el ordenamiento jurídico con dicho objetivo, es decir, resguardar el derecho de petición; a contrario sensu, no será exigible cuando no existan esos medios; pues, se entiende que este derecho -como se tiene señalado- busca acercar al administrado al Estado, otorgando a la persona de un instrumento idóneo, expedito e inmediato para acudir ante el servidor público con la finalidad de requerir su intervención en un asunto concreto o de solicitar una determinada información o documentación que cursa en poder de esa autoridad.

Lo señalado también se fundamenta en la naturaleza informal del derecho de petición y en el hecho que el mismo sea un vehículo para el ejercicio de otros derechos que requieren de la información o la documentación solicitada para su pleno ejercicio; por tal motivo, la respuesta solicitada debe ser formal y pronta, dando respuesta material a lo solicitado ya sea en sentido positivo o negativo, dentro de un plazo razonable.

Consecuentemente, para que la justicia constitucional ingrese al análisis de fondo de la presunta lesión al derecho de petición, es exigible: 1. La existencia de una petición oral o escrita; 2. La falta de respuesta material y en tiempo razonable a la solicitud y 3. La inexistencia de medios de impugnación expresos con el objetivo de hacer efectivo el derecho de petición”.

Con relación al ejercicio del derecho de petición frente a particulares, la Sentencia Constitucional N°1366/2004-R de 19 de agosto, estableció que:

“El derecho de petición reconocido por el art. 7 inc. h) de la CPE, constituye una protección para los administrados, para cuya efectivización es imprescindible adoptar políticas que aseguren su ejercicio en función al desarrollo de los derechos humanos a la luz de la Constitución Política del Estado, los Convenios y Tratados Internacionales, la doctrina y la legislación comparada; en esta línea de entendimiento, el Tribunal Constitucional considera que en aplicación del principio de expansión de los derechos fundamentales, el derecho de petición es oponible ante las entidades privadas en determinados casos; concretamente: a) cuando una institución privada, presta un servicio público a la comunidad y b) cuando se trata de organismos u organizaciones que están investidos de autoridad o realizan funciones de autoridad y por ende, con capacidad de adoptar decisiones que puedan lesionar derechos fundamentales de la persona; en cuyo caso, es un imperativo el procurar una respuesta negativa o positiva a las peticiones que a ellos les sea formulado”.

Conforme la jurisprudencia anotada, es necesario puntualizar que el ámbito de protección de la acción de amparo constitucional respecto al derecho de petición -por su carácter informal e instrumental para el ejercicio de otros derechos- alcanza o se extiende a particulares, que como el caso específico, constituye una organización de carácter sindical de la que es parte el peticionario.

El Debido Proceso en los procesos administrativos⁴

Respecto a la importancia del debido proceso, la Sentencia Constitucional Plurinacional N°0169/2012 de 14 de mayo, establece: “Sobre la observancia del debido proceso en la substanciación de procesos administrativos sancionatorios, la Sentencia Constitucional 1480/2011-R de 10 de octubre, señaló lo siguiente:

‘La importancia del debido proceso, a decir de la Sentencia Constitucional N°0281/2010-R de 7 de junio, ‘...está ligada a la búsqueda del orden justo. No es solamente poner en movimiento mecánico las reglas de procedimiento sino buscar un proceso justo, para lo cual hay que respetar los principios procesales de publicidad, inmediatez, libre apreciación de la prueba; los derechos fundamentales como el derecho a la defensa, a la igualdad, etc., derechos que por su carácter fundamental no pueden ser ignorados ni obviados bajo ningún justificativo o excusa por autoridad alguna, pues dichos mandatos

⁴ Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0008/2013-L, de 15 de febrero de 2013.

constitucionales son la base de las normas adjetivas procesales en nuestro ordenamiento jurídico, por ello los tribunales y jueces que administran justicia, entre sus obligaciones, tienen el deber de cuidar que los juicios se lleven sin vicios de nulidad, como también el de tomar medidas que aseguren la igualdad efectiva de las partes'.

En ese sentido, la citada Sentencia precisó que el derecho al debido proceso no solamente es exigible dentro de los procesos judiciales, sino que también abarcan a los procesos administrativos, jurisprudencia que no contradice los principios constitucionales; y que por lo tanto, es compatible con la Constitución vigente; y que, además ha sido reiterada recientemente en la jurisprudencia, específicamente en la Sentencia Constitucional N°0014/2010-R de 12 de abril, que establece lo siguiente: *'...la Constitución Política del Estado en consideración a la naturaleza y los elementos constitutivos del debido proceso como instituto jurídico y mecanismo de protección de los derechos fundamentales, lo consagra como un principio, un derecho y una garantía, lo que implica que la naturaleza del debido proceso está reconocida por la misma Constitución en su triple dimensión: como derecho fundamental de los justiciables, como un principio procesal y como una garantía de la administración de justicia'.*

Bajo este criterio, la Sentencia Constitucional N°0171/2010-R de 5 de mayo, concretiza este razonamiento expresando:

'La garantía consagrada por el art. 16 de la CPE abrg, actualmente 115.II de la CPE, reconocido como derecho humano en los arts. 8 del Pacto de San José de Costa Rica y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha sido entendida por este Tribunal en su uniforme jurisprudencia básicamente como: “ el derecho de toda persona a un proceso justo y equitativo en el que sus derechos se acomoden a lo establecido por disposiciones jurídicas generalmente aplicables a todos aquellos que se hallen en una situación similar...comprende el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a fin de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos'.

En este mismo sentido, la Sentencia Constitucional N°1863/2010-R de 25 de octubre, precisó: *'El proceso administrativo, debe hallarse impregnado de todos los elementos del debido proceso, que deben ser respetados en su contenido esencial en cuanto al juez natural, legalidad formal, tipicidad y defensa irrestricta'.* Entendimiento que concuerda con la doctrina del derecho sancionador administrativo cuando se afirma: *“Que este no tiene esencia diferente a la del derecho penal general, y por ello se ha podido afirmar que las sanciones administrativas se distinguen de las sanciones penales por un dato formal, que es la autoridad que las impone, es decir sanciones administrativas la administración, y las sanciones penales los tribunales en materia penal.”* (García de Enterría, E. y Fernández, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, II, Civitas, Madrid, 1999, pág. 159).

De la jurisprudencia y doctrina citadas, se infiere que la observancia del debido proceso se constituye en una garantía para todo ciudadano que se encuentre sometido a un proceso en el ámbito judicial o administrativo, que se traduce en el hecho de que el Tribunal o autoridad administrativa preserve esta garantía de manera obligatoria e insoslayable en las

diferentes etapas de un proceso, sometién dose a disposiciones de naturaleza adjetiva aplicables al caso concreto; derecho instituido por el art. 115.II de la CPE que establece imperativamente que: '*El estado garantiza el derecho al debido proceso, a la defensa, y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones*'.

Las dimensiones en que se manifiesta el Debido Proceso

Cabe precisar también, que el debido proceso en el ámbito constitucional –y de acuerdo a lo ampliamente expuesto en la Sentencia Constitucional N°2104/2012, de fecha 8 de noviembre de 2012– se manifiesta en una triple dimensión, pues por una parte, se encuentra *reconocido como un derecho humano* por instrumentos internacionales en la materia como el Pacto de San José de Costa Rica (art. 8) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14), que conforme al art. 410.II de la CPE forman parte del bloque de constitucionalidad, y también se establece como un derecho en el art. 115.II de la misma norma; *al mismo tiempo, a nivel constitucional, se le reconoce como derecho fundamental y como garantía jurisdiccional*⁵, configuración jurídica contemplada ya por el art. 16 de la CPEabrg, que se ha mantenido y precisado en el art. 117.I de la CPE que dispone: “*Ninguna persona puede ser condenada sin haber sido oída y juzgada previamente en un debido proceso...*”.

“En consonancia con los tratados internacionales citados, a través de la jurisprudencia constitucional se ha establecido que los elementos que componen al debido proceso son el derecho a un proceso público; derecho al juez natural; derecho a la igualdad procesal de las partes; derecho a no declarar contra sí mismo; garantía de presunción de inocencia; derecho a la comunicación previa de la acusación; derecho a la defensa material y técnica; concesión al inculpado del tiempo y los medios para su defensa; derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas; derecho a la congruencia entre acusación y condena; la garantía del non bis in idem; derecho a la valoración razonable de la prueba; derecho a la motivación y congruencia de las decisiones (SSCC 0082/2001-R, 0157/2001-R, 0798/2001-R, 0925/2001-R, 1028/2001-R, 1009/2003-R, 1797/2003-R, 0101/2004-R, 0663/2004-R, 022/2006-R, entre otras); sin embargo, ésta lista en el marco del principio de progresividad no es limitativa, sino más bien enunciativa, pues a ella se agregan otros elementos que hacen al debido proceso como garantía general y que derivan del desarrollo doctrinal y jurisprudencial de éste, como medio para asegurar la realización del valor justicia; en ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999,

⁵ Respecto a los elementos que configuran el debido proceso, la Sentencia Constitucional N° 1057/2011-R de 1 de julio, señaló: “De acuerdo a lo establecido por la Constitución Política del Estado y los Pactos Internacionales, se puede establecer el siguiente contenido de la garantía del debido proceso: a) Derecho a la defensa; b) Derecho al juez natural; c) Derecho a ser asistido por un traductor o intérprete; d) Derecho a un proceso público; e) Derecho a la conclusión del proceso dentro de un plazo razonable; f) Derecho a recurrir; g) Derecho a la legalidad de la prueba; h) Derecho a la igualdad procesal de las partes; i) Derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable; j) Derecho a la congruencia entre acusación y condena; k) La garantía del non bis in idem; l) Derecho a la valoración razonable de la prueba; ll) Derecho a la comunicación previa de la acusación; m) Concesión al inculpado del tiempo y los medios para su defensa; n) Derecho a la comunicación privada con su defensor; y, o) Derecho a que el Estado le otorgue un defensor proporcionado por el Estado cuando el imputado no tuviere medios o no nombrare un defensor particular”.

ha manifestado: 'En opinión de esta Corte, para que exista «debido proceso legal» es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables. Al efecto, es útil recordar que el proceso es un medio para asegurar, en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia. A ese fin atiende el conjunto de actos de diversas características generalmente reunidos bajo el concepto de debido proceso legal. El desarrollo histórico del proceso, consecuente con la protección del individuo y la realización de la justicia, ha traído consigo la incorporación de nuevos derechos procesales. (...) Es así como se ha establecido, en forma progresiva, el aparato de las garantías judiciales que recoge el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al que pueden y deben agregarse, bajo el mismo concepto, otras garantías aportadas por diversos instrumentos del Derecho Internacional'.

Así configurado, es preciso recordar que el derecho y garantía genérica del debido proceso no se restringe en su aplicación al ámbito jurisdiccional solamente, sino que es extensiva a cualquier procedimiento en el que deba determinarse una responsabilidad (SSCC 0042/2004 y 1234/2000-R entre otras).

Resumiendo, podemos decir que el debido proceso ha sufrido una transformación de un concepto abstracto que perseguía la perfección de los procedimientos, es decir que daba preeminencia a la justicia formal, a un ideal moderno que destaca su rol como única garantía fundamental para la protección de los derechos humanos. El debido proceso constitucional no se concreta en las afirmaciones positivizadas en normas legales codificadas, sino que se proyecta hacia los derechos, hacia los deberes jurisdiccionales que se han de preservar con la aspiración de conseguir un orden objetivo más justo, es decir, el debido proceso es el derecho a la justicia lograda a partir de un procedimiento que supere las grietas que otrora lo postergaban a una simple cobertura del derecho a la defensa en un proceso. Por otra parte, el debido proceso también es considerado como un principio, que emanó del principio de legalidad penal en su vertiente procesal, y que figura como un principio de administración de justicia en el art. 180 de la CPE.

Concluyendo este punto, se debe remarcar que, como se aprecia de las citas de los artículos 115.II y 117.I de la CPE, efectuadas anteriormente, la Constitución vigente, en el marco de las tendencias actuales del Derecho Constitucional ha plasmado de manera expresa el reconocimiento del debido proceso; derecho-garantía-principio, respecto al que existe consenso en la doctrina y la jurisprudencia en cuanto al contenido e implicaciones referidos por la jurisprudencia glosada, la que por ello guarda estrecha congruencia con la carta fundamental vigente y es plenamente aplicable, a pesar de haber sido desarrollada en el marco de la abrogada, resaltando que su carácter de derecho fundamental lo hace exigible ante cualquier procedimiento, sea público o privado.

En similar sentido se pronunció la SC 0086/2010-R de 4 de mayo, que sostuvo que: '...el debido proceso, consagrado en el texto constitucional en una triple dimensión, en los arts. 115.II y 117.I como garantía, en el art. 137 como derecho fundamental

y en el art. 180 como principio procesal; y, en los arts. 8 del Pacto de San José de Costa Rica y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), como derecho humano (...)'.

En mérito a lo anteriormente desarrollado, y tomando en cuenta el nuevo entendimiento asumido por el Tribunal Constitucional mediante su jurisprudencia, es necesario concluir recalcando que este derecho fundamental no se satisface solamente con el cumplimiento mecánico de las reglas formales, sino que tiene una naturaleza protectora de fondo, es decir, que si bien es importante el tratar de que se logre el objetivo de llevar adelante un proceso sea este administrativo o judicial- sin errores formales, es aun más importante, si cabe el término, el velar por un orden justo, o mejor dicho en otras palabras, velar por la justicia material.

Este entendimiento consiste básicamente en el papel que debe desempeñar el juez o del tribunal colegiado que tiene por especial misión el administrar la jurisdicción constitucional, dentro de su tarea de velar por la protección de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política del Estado, por lo que tendrá casos especiales en los que se tendrán que evaluar el cumplimiento del debido proceso formal y material, en los que posiblemente, los hechos denunciados se acomoden dentro de las leyes y estatutos que normen este tipo de situaciones, es decir, que las autoridades demandadas hayan cumplido con la normativa aplicable al caso, entonces nos encontramos con un debido proceso formal, sin embargo, si del análisis se establece que dicha normativa es de por si restrictiva de los derechos de defensa, o vulnera la seguridad jurídica de la administración de justicia y de los propios accionantes, entonces el juzgador deberá conceder la tutela precautelando sobre todo el orden justo y el debido proceso material” (el subrayado del texto, me corresponde).

El Derecho a la Defensa en el Procedimiento Administrativo⁶

Respecto al derecho de defensa en el procedimiento administrativo, la doctrina reconoce que al igual que la defensa en juicio, consagrada constitucionalmente, es también un derecho aplicable al procedimiento administrativo, comprendiendo los derechos: **a)** a ser oído; **b)** a ofrecer y producir prueba; **c)** a una decisión fundada; y **d)** a impugnar la decisión; razonamiento coincidente con el expresado por la jurisprudencia constitucional que, en la Sentencia Constitucional N°1670/2004-R, de 14 de octubre, estableció la siguiente doctrina jurisprudencial

“(...) es necesario establecer los alcances del derecho a la defensa reclamado por la recurrente, sobre el cual este Tribunal Constitucional, en la SC 1534/2003-R, de 30 de octubre manifestó que es la: ‘(...) potestad inviolable del individuo a ser escuchado en juicio presentando las pruebas que estime convenientes en su descargo, haciendo uso efectivo de los recursos que la ley le franquea. Asimismo, implica la observancia del conjunto de requisitos de cada instancia procesal en las mismas condiciones con quien lo procesa, a fin de que las personas puedan

⁶ Sentencia Constitucional N°0024/2005, de 11 de abril de 2005.

defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.'; interpretación constitucional, de la que se extrae que el derecho a la defensa alcanza a los siguientes ámbitos: i) el derecho a ser escuchado en el proceso; ii) el derecho a presentar prueba; iii) el derecho a hacer uso de los recursos; y iv) el derecho a la observancia de los requisitos de cada instancia procesal”.

En este contexto cabe establecer que la impugnación es un recurso de reclamación al que tiene derecho el perdedor en un proceso de contratación, y si bien está sujeto a la condición de presentación de la garantía, ello precautela que el impugnante o recurrente presente documentos e informaciones que correspondan a la realidad, o sea que, la exigencia de garantía para la impugnación, resguarda la presentación de recursos con fundamentos legales y fácticos que puedan dar lugar a una eventual revocatoria de la Resolución objetada, por ello de comprobarse la malicia en la formulación de la impugnación, el impugnante será sancionado con la pérdida de la garantía; ahora bien, esta sanción tiene por objeto cubrir los costos que implican la impugnación de una resolución, que se traducen en el empleo de medios físicos, tecnológicos y materiales que inciden a la larga en el presupuesto de una entidad, además este monto deberá cubrir en parte el perjuicio que se ocasiona a la entidad con la paralización del proceso de contratación por ello le corresponde, al Poder Ejecutivo establecer una condición que no constituye un límite, sino que la entidad contratante ejercitando una función administrativa ejecutara los términos de la condición imponiendo las sanciones que consagra la norma impugnada⁷.

La doctrina Argentina establece que, a los fines de presentar la impugnación durante el desarrollo del procedimiento precontractual, se debe acompañar una garantía de impugnación como condición formal de validez. Las formas que deben asumir esta garantía (depósito bancario, aval bancario, seguro de caución, etc.), y el monto de la misma se hallan predeterminados en los respectivos pliegos de bases y condiciones, o en las normas legales generales. Por consiguiente, las impugnaciones que no cuenten con su correspondiente garantía, no serán consideradas, debiendo ser rechazadas sin más trámite.

El objetivo de posibilitar a los participantes en el procedimiento licitatorio la presentación de impugnaciones contra los actos separables, es el de sanear el procedimiento. De esta suerte, en el momento de celebrarse el contrato, ya se habrán corregido todos los vicios en el precontrato. Las impugnaciones que se intenten deben efectuarse atacando los actos

⁷ *“En este sentido –decía la Sentencia Constitucional N°0024/2005–, el trámite de impugnación previsto en el art. 81.I del DS 25964 establece que a tiempo de interponer el recurso de impugnación en los procesos de licitación, se deberá presentar una garantía irrevocable, renovable y de ejecución inmediata, que en el caso de la impugnación contra la resolución de adjudicación debe ser equivalente al 1% del precio de la proponente que impugna, por su parte el art. 71.I del DS 25964, dispone que en caso de ser confirmada la resolución impugnada la garantía será ejecutada, lo que de ninguna manera lesiona el derecho a recurrir o impugnar que tiene todo participante, sino que constituye un requisito para evitar la presentación de recursos sin fundamento por lo que mal puede ser considerado como un acto que lesiona el derecho a la defensa consagrado por el art. 16.II de la CPE, más por el contrario la norma, sometida al control de constitucionalidad en sus arts. 71.I y 81.IV incs. a) y b) (DS 25964 de 21 de octubre de 2000) y (el art. 2 del DS 26208 de 7 de junio de 2001), en lo concerniente a las modificaciones de los artículos impugnados del DS 25964, establece un trámite procesal que le garantiza al afectado controvertir la impugnación y ejercer plenamente su derecho de defensa. Es más, el acto que decide la impugnación es susceptible de ser cuestionado, en la propia vía administrativa y posteriormente aún en la vía jurisdiccional”.*

separables viciados en el momento de su producción, pues de lo contrario se consideraría tardía la impugnación que se efectuase por actos anteriores que en principio fueron consentidos por el interesado.

Ahora bien, las entidades públicas en el ejercicio de la función administrativa al conocer las impugnaciones, deben ceñirse a los postulados y reglas del derecho público, procurando observar la finalidad que el ordenamiento jurídico busca asegurar, utilizando para ello los medios expresamente autorizados. Es sabido que los actos jurídicos en los que se concreta el ejercicio de la función asignada, se ubican dentro de la categoría de los actos administrativos y, en cuanto tales, están sujetos a las específicas disposiciones que regulan la materia. De acuerdo con lo anotado, el ciudadano que interpone un trámite de impugnación supone adelantar un procedimiento típicamente administrativo, los resultados de este trámite constituyen actos que en ningún caso tiene la calidad de cosa juzgada.

Por lo tanto, la impugnación es una etapa previa que se realiza ante la misma administración, en este caso ante la entidad solicitante, constituyéndose en una primera ocasión para darle curso a las eventuales inconformidades que puedan suscitarse; etapa que, como procedimiento administrativo que es, admite la controversia necesaria y otorga las oportunidades pertinentes para que los diferentes puntos de vista se expresen, antes de adoptar la solución que se estime acertada, de manera que al proceso de impugnación, no le es ajeno el debido proceso, cuya aplicación a las actuaciones administrativas aumenta la probabilidad de que todos los puntos de vista relevantes sean ponderados y de que la decisión tomada, en sede administrativa, sea justificada y racional.

El derecho a la defensa y su aplicación al ámbito administrativo municipal⁸

La Sentencia Constitucional Plurinacional N°0567/2012 de 20 de julio al respecto desarrolló el siguiente entendimiento:

“La Constitución Política de Estado, define que la administración de justicia se fundamenta en los principios procesales de gratuidad, publicidad, transparencia, oralidad, celeridad, probidad, honestidad, legalidad, eficacia, eficiencia, accesibilidad, inmediatez, verdad material, debido proceso e igualdad de partes ante el juez, consecuentemente, el art. 115.II de la CPE señala: 'El Estado garantiza el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones' (negritas agregadas). El art. 117.I de la Norma Suprema, por su parte establece: 'Ninguna persona puede ser condenada sin haber sido oída y juzgada previamente en un debido proceso...'”.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, en su art. 7 dispone: *'Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley'*.

⁸ Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0008/2013-L, de 15 de febrero de 2013.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, determina que las garantías inherentes al debido proceso, no únicamente son exigibles a nivel judicial, sino también que deben ser de obligatorio cumplimiento por cualquier autoridad pública, señalando que:

"De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo (...). Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un 'juez o tribunal competente' para la 'determinación de sus derechos', esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana'.

El debido proceso es una garantía de orden constitucional, que en virtud de los efectos de irradiación de la Constitución Política del Estado, es aplicable a cualquier acto administrativo que determine algún tipo de sanción de ese carácter que produzca efectos jurídicos que indudablemente repercuten en los derechos de las personas.

Como ya se ha definido en otras Sentencias Constitucionales, el doctrinario Ticona Póstigo, ha señalado que:

"El debido proceso legal, proceso justo o simplemente debido proceso (así como el derecho de acción, de contradicción) es un derecho humano fundamental que tiene toda persona y que le faculta a exigir del Estado un juzgamiento imparcial y justo, ante un juez responsable, competente e independiente, pues, él" Estado no sólo está obligado a proveer la prestación jurisdiccional (cuando se ejercitan los derechos de acción y contradicción) sino a proveerla bajo determinadas garantías mínimas que le aseguren tal juzgamiento imparcial y justo". A criterio del tratadista Saenz, "el Debido Proceso en su dimensión adjetiva, se refiere a toda aquella estructura de principios y derechos que corresponden a las partes durante la secuela de todo tipo de proceso, sea este jurisdiccional, sea administrativo, o sea corporativo particular".

Como también ya se expuso en la abundante jurisprudencia constitucional, cualquier proceso administrativo sancionatorio, más aún si este puede derivar en sanciones como la destitución de determinado funcionario público, debe contener los elementos: i) al juez natural, ii) legalidad formal, iii) tipicidad, iv) equidad y v) defensa irrestricta.

El tratadista español, Eduardo García Enterría, al referirse al proceso administrativo sancionador, indicó que: *"...La doctrina en materia de derecho sancionador administrativo es uniforme al señalar que éste no tiene una esencia diferente a la del derecho penal general y por ello se ha podido afirmar que las sanciones administrativas se distinguen de las sanciones penales por un dato formal, que es la autoridad que las*

impone, es decir sanciones administrativas, la administración y sanciones penales, los tribunales en materia penal”’.

El derecho a la defensa irrestricta, que su vez es componente del debido proceso, se halla reconocido por el art. 115.II de la CPE, cuando señala que: *‘El Estado garantiza el derecho al debido proceso, a la defensa...’*. El doctrinario argentino Alberto Binder afirma: *“El Derecho a la Defensa cumple dentro del Proceso Penal, un papel particular, por una parte actúa en forma conjunta con las demás garantías; por la otra, es la garantía que torna operativas a todas las demás”*, concepto aplicable a los procedimientos sancionadores de esencia administrativa.

El derecho a la defensa irrestricta, es un elemento esencial del proceso sancionatorio. Es uno de los mínimos procesales que necesariamente debe concurrir en cualquier procedimiento sancionatorio, constituyendo de esta manera un bloque de garantías procesales a favor del administrado en procura de efectivizar en todos los casos un proceso justo, no aceptándose el extremo de sustanciar asunto alguno sin conocimiento del procesado, situación inaceptable en cualquier sistema jurídico”.

Sobre la necesaria fundamentación de las resoluciones⁹

Sobre la temática la Sentencia Constitucional Plurinacional N°1089/2012, de 5 de septiembre, desarrolló:

“La jurisprudencia del anterior Tribunal Constitucional, contenida en la SC 0752/2002-R de 25 de junio, recogiendo lo señalado en la SC 1369/2001-R de 19 de diciembre, ha establecido que el derecho al debido proceso: “...exige que toda Resolución sea debidamente fundamentada. Es decir, que cada autoridad que dicte una Resolución debe imprescindiblemente exponer los hechos, realizar la fundamentación legal y citar las normas que sustenta la parte dispositiva de la misma. Que, consecuentemente cuando un Juez omite la motivación de una Resolución, no sólo suprime una parte estructural de la misma, sino también en los hechos toma una decisión de hecho, no de derecho, que vulnera de manera flagrante el citado derecho que permite a las partes conocer cuáles son las razones para que se declare en tal o cual sentido; o lo que es lo mismo cuál es la ratio decidendi que llevó al Juez a tomar la decisión”’.

En consecuencia, es imprescindible que las resoluciones sean suficientemente motivadas y expongan con claridad las razones y fundamentos legales que las sustentan y que permitan concluir, que la determinación sobre la existencia o inexistencia del agravio sufrido fue el resultado de una correcta y objetiva valoración de las pruebas; por cuanto, en la medida en que las resoluciones contengan, los fundamentos de hecho y de derecho, el demandado tendrá la certeza de que la decisión adoptada es justa.

Por su parte, a través de la SC 1365/2005-R de 31 de octubre, este mismo Tribunal aclaró

⁹ Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0008/2013-L, de 15 de febrero de 2013.

los alcances del debido proceso y la exigencia referida a la necesidad de fundamentar y motivar las resoluciones, así señaló:

"...es necesario recordar que la garantía del debido proceso, comprende entre uno de sus elementos la exigencia de la motivación de las resoluciones, lo que significa, que toda autoridad que conozca de un reclamo, solicitud o que dicte una resolución resolviendo una situación jurídica, debe ineludiblemente exponer los motivos que sustentan su decisión, para lo cual, también es necesario que exponga los hechos establecidos, si la problemática lo exige, de manera que el justiciable al momento de conocer la decisión del juzgador lea y comprenda la misma, pues la estructura de una resolución tanto en el fondo como en la forma, dejará pleno convencimiento a las partes de que se ha actuado no sólo de acuerdo a las normas sustantivas y procesales aplicables al caso, sino que también la decisión está regida por los principios y valores supremos rectores que rigen al juzgador, eliminándose cualquier interés y parcialidad, dando al administrado el pleno convencimiento de que no había otra forma de resolver los hechos juzgados sino de la forma en que se decidió".

De la jurisprudencia constitucional desarrollada precedentemente, se tiene que también al interior de los procesos administrativos entre los cuales se encuentran los procesos disciplinarios, es exigible el respeto al derecho al debido proceso, y como consecuencia de ello, la exigencia del respeto de cada uno de sus presupuestos constitutivos o configurativos entre los cuales se encuentra la exigencia de que toda resolución que emane de este ámbito se encuentre debidamente fundamentada y motivada.

Jurisprudencia Constitucional relacionada con el debido proceso, el derecho a la defensa y la motivación de las resoluciones en sede administrativa¹⁰

El Tribunal Constitucional, en la SC 1289/2010-R de 13 de septiembre, señaló que: *"La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, contenida en la SC 0752/2002-R de 25 de junio, recogiendo lo señalado en la SC 1369/2001-R de 19 de diciembre, ha establecido que el derecho al debido proceso '...exige que toda Resolución sea debidamente fundamentada. Es decir, que cada autoridad que dicte una Resolución debe imprescindiblemente exponer los hechos, realizar la fundamentación legal y citar las normas que sustenta la parte dispositiva de la misma. Que, consecuentemente cuando un Juez omite la motivación de una Resolución, no sólo suprime una parte estructural de la misma, sino también en los hechos toma una decisión de hecho no de derecho que vulnera de manera flagrante el citado derecho que permite a las partes conocer cuáles son las razones para que se declare en tal o cual sentido; o lo que es lo mismo cuál es la ratio decidendi que llevó al Juez a tomar la decisión'.*

En el mismo sentido, la SC 0577/2004-R de 15 de abril, respecto a las resoluciones de los tribunales de alzada, ha establecido que la '...exigencia de fundamentar las decisiones, se torna aún más relevante cuando el Juez o Tribunal debe resolver en apelación la impugnación de las resoluciones pronunciadas por las autoridades de primera instancia

¹⁰ Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0143/2012, de 14 de mayo de 2012.

(...), es imprescindible que dichas Resoluciones sean suficientemente motivadas y expongan con claridad las razones y fundamentos legales que las sustentan y que permitan concluir, que la determinación sobre la existencia o inexistencia del agravio sufrido fue el resultado de una correcta y objetiva valoración de las pruebas, del mismo modo que se exige al apelante cumplir con la obligación de fundamentar los agravios; por cuanto, en la medida en que las resoluciones contengan, los fundamentos de hecho y de derecho, el demandado tendrá la certeza de que la decisión adoptada es justa; por lo que no le esta permito a un Juez o Tribunal, reemplazar la fundamentación por la relación de antecedentes, la mención de los requerimientos de las partes o hacer alusión de que el Juez de instancia obró conforme a derecho, (...); con mayor razón, si se tiene en cuenta que el contar con una Resolución debidamente fundamentada y motivada es un derecho fundamental de la persona y forma parte del debido proceso ...”.

Por su parte, la SC 1326/2010-R de 20 de septiembre, ha dispuesto: *“La jurisprudencia constitucional ha establecido, que la garantía del debido proceso comprende entre uno de sus elementos la exigencia de la motivación de las resoluciones, lo que significa, que toda autoridad que conozca de un reclamo, solicitud o que dicte una resolución resolviendo una situación jurídica, debe ineludiblemente exponer los motivos que sustentan su decisión, para lo cual, también es necesario que exponga los hechos establecidos, si la problemática lo exige, de manera que el justiciable al momento de conocer la decisión del juzgador lea y comprenda la misma, pues la estructura de una resolución tanto en el fondo como en la forma, dejará pleno convencimiento a las partes de que se ha actuado no sólo de acuerdo a las normas sustantivas y procesales aplicables al caso, sino que también la decisión está regida por los principios y valores supremos rectores que rigen al juzgador, eliminándose cualquier interés y parcialidad, dando al administrado el pleno convencimiento de que no había otra forma de resolver los hechos juzgados sino de la forma en que se decidió.*

La motivación no implicará la exposición ampulosa de consideraciones y citas legales, sino que exige una estructura de forma y de fondo. En cuanto a esta segunda, la motivación puede ser concisa, pero clara y satisfacer todos los puntos demandados, debiendo expresar el juez sus convicciones determinativas que justifiquen razonablemente su decisión en cuyo caso las normas del debido proceso se tendrán por fielmente cumplidas”.

Respecto a la falta de motivación de las resoluciones inherentes a procesos disciplinarios en el seno de la Policía Nacional de Bolivia, el Tribunal Constitucional mediante la SC 0871/2010-R de 10 de agosto, ha determinado que: *“Es imperante además precisar que toda resolución ya sea jurisdiccional o administrativa, con la finalidad de garantizar el derecho a la motivación como elemento configurativo del debido proceso debe contener los siguientes aspectos a saber: a) Debe determinar con claridad los hechos atribuidos a las partes procesales, b) Debe contener una exposición clara de los aspectos fácticos pertinentes, c) Debe describir de manera expresa los supuestos de hecho contenidos en la norma jurídica aplicable al caso concreto, d) Debe describir de forma individualizada todos los medios de prueba aportados por las partes procesales, e) Debe valorar de manera concreta y explícita todos y cada uno de los medios probatorios producidos, asignándoles un valor probatorio específico a cada uno de ellos de forma motivada, f) Debe determinar el nexo de causalidad entre las denuncias o pretensiones de las partes*

procesales, el supuesto de hecho inserto en la norma aplicable, la valoración de las pruebas aportadas y la sanción o consecuencia jurídica emergente de la determinación del nexo de causalidad antes señalado”.

El debido proceso y el derecho a la defensa en la Constitución Política del Estado y su aplicación al ámbito administrativo¹¹

La Constitución Política de Estado, define los valores de sociedad en su art. 8, disponiendo que el Estado Plurinacional de Bolivia se sustenta entre otros, en el valor de la justicia social, para vivir bien; consecuentemente, la administración de justicia se fundamenta en los principios procesales de gratuidad, publicidad, transparencia, oralidad, celeridad, probidad, honestidad, legalidad, eficacia, eficiencia, accesibilidad, inmediatez, verdad material, debido proceso e igualdad de partes ante el juez.

El art.115.II de la CPE, señala: *“El Estado garantiza el derecho al debido proceso, a la defensa y a una justicia plural, pronta, oportuna, gratuita, transparente y sin dilaciones”.* El art. 117.I, por su parte establece: *“Ninguna persona puede ser condenada sin haber sido oída y juzgada previamente en un debido proceso (...)”.*

El art. 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), adoptada y proclamada por la Asamblea General, en su Resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948, dispone: *“Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley”.*

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que las garantías del debido proceso, no sólo son exigibles a nivel judicial, sino también deben ser de obligatorio cumplimiento por cualquier autoridad que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional. En este sentido: *“De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo (...). Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana”.*

El debido proceso es una garantía constitucional, que en virtud de los efectos de irradiación de la Constitución Política del Estado, es también aplicable a los procesos administrativos y a todos aquellos procesos disciplinarios de carácter sancionatorio que se presentan en todas las esferas institucionales, sean éstas públicas o privadas, dentro las cuáles se tenga que llegar a un fallo o resolución, decisión que en definitiva surte efectos jurídicos que indudablemente repercuten en los derechos de las personas.

¹¹ Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0143/2012, de 14 de mayo de 2012.

Ticona Póstigo, señala: “*El debido proceso legal, proceso justo o simplemente debido proceso (así como el derecho de acción, de contradicción) es un derecho humano fundamental que tiene toda persona y que le faculta a exigir del Estado un juzgamiento imparcial y justo, ante un juez responsable, competente e independiente, pues, él "Estado no sólo está obligado a proveer la prestación jurisdiccional (cuando se ejercitan los derechos de acción y contradicción) sino a proveerla bajo determinadas garantías mínimas que le aseguren tal juzgamiento imparcial y justo".* A criterio del tratadista Saenz, “*el Debido Proceso en su dimensión adjetiva, se refiere a toda aquella estructura de principios y derechos que corresponden a las partes durante la secuela de todo tipo de proceso, sea este jurisdiccional, sea administrativo, o sea corporativo particular*”.

El proceso administrativo sancionatorio al igual que el procedimiento penal, debe hallarse impregnado de todos los elementos del debido proceso, que deben ser respetados en su contenido esencial, en cuanto: a) al juez natural, b) legalidad formal, c) tipicidad, d) equidad, y, e) defensa irrestricta. Eduardo García Enterría, en relación al proceso administrativo sancionador, ha señalado: “*...La doctrina en materia de derecho sancionador administrativo es uniforme al señalar que éste no tiene una esencia diferente a la del derecho penal general y por ello se ha podido afirmar que las sanciones administrativas se distinguen de las sanciones penales por un dato formal, que es la autoridad que las impone, es decir sanciones administrativas, la administración y sanciones penales, los tribunales en materia penal*”.

El proceso administrativo, reconoce el actuar procesal de las partes, que son las personas físicas o morales que intervienen en el proceso propiamente dicho y sobre las cuales gravitan las consecuencias de todos los aspectos del mismo, desde el inicio hasta la conclusión definitiva; en resumen, las partes de un proceso administrativo son: el Órgano Colegiado o autoridad investida con la facultad de sancionar o dicho de otra manera, el Juez Natural de «orden administrativo» y el servidor público, que actúa a nombre del Estado, contra el cual se sustanciará determinada acción disciplinaria” (SC 1448/2011-R de 10 de octubre).

La *tipicidad* en los procesos administrativos sancionatorios, es parte indisoluble del debido proceso, que a su vez es común al ejercicio del *ius puniendi* estatal, que exige que la norma mediante la cual se establece una sanción, dando lugar al *nullum crimen, nulla poena sine lege*, evitando la indeterminación que da lugar a la arbitrariedad. Existe una aplicación general y transversal de la legalidad como integrante del debido proceso, de cual se deriva el principio de tipicidad (SC 0498/2011-R de 25 de abril).

Ahora bien, ingresando en los aspectos doctrinales relacionados al caso de autos, cabe señalar que uno de los elementos esenciales del debido proceso, es la *motivación de las resoluciones*, entendida ésta como un derecho fundamental de todos los justiciables y administrados constituyéndose en una de las garantías que forma parte del contenido adjetivo del ya referido “debido proceso”; siendo también un presupuesto fundamental del correcto ejercicio a la tutela judicial efectiva.

A su vez, el *derecho a la defensa irrestricta*, componente del debido proceso, se halla

inserto en el art. 115.II de la CPE, cuando: “*El Estado garantiza el derecho al debido proceso, a la defensa (...)*”. El derecho a la defensa irrestricta, es un elemento integrante transversal a todas las fases sustantivas del proceso penal o disciplinario. Al respecto, Binder afirma: “*El Derecho a la Defensa cumple dentro del Proceso Penal, un papel particular, por una parte actúa en forma conjunta con las demás garantías; por la otra, es la garantía que torna operativas a todas las demás*”.

El derecho a la defensa irrestricta, es uno de los mínimos procesales que debe concurrir dentro de un proceso sancionatorio en el que se encuentre presente el debido proceso, constituyendo de esta manera un bloque de garantías procesales dentro del procedimiento sancionador, siempre en procura de efectivizar un proceso justo.

La motivación de las resoluciones como elemento procesal adjetivo del debido proceso y el deber de pronunciarse respecto a la totalidad de las cuestiones reclamadas por los procesados¹²

El respeto absoluto por el debido proceso, es materia de eminente orden público y de los derechos que se encuentran vinculados al mismo. La motivación de las resoluciones administrativas, entendida como garantía del debido proceso, tiene que ser comprensible, puntual, concreta y en todos los casos lógica, incluyendo el análisis de todos los aspectos relacionados al asunto principal y de aquellos otros derivados del eje central en cuestión, debiendo en todos los casos efectuarse una relación de causalidad estrecha entre los hechos y la normativa inherente al caso específico.

En ningún caso se puede entender que existe motivación por la sola aplicación mecánica del derecho. La motivación debe compulsar las pruebas y arribar a conclusiones jurídicas ciertas sobre la base de hechos probados. Cualquier autoridad administrativa que emita una resolución, debe imprescindiblemente exponer los hechos, realizar una minuciosa fundamentación legal y citar las normas que sustentan la parte dispositiva de la misma, lo contrario significa que cuando ésta autoridad disciplinaria omite realizar una correcta motivación, elimina la parte estructural de la resolución, asumiendo una decisión de hecho y no de derecho, lesionando efectivamente el debido proceso, derivando en el extremo inaceptable que los procesados no puedan conocer cuáles son las razones del fallo.

El tratadista Agustín Gordillo, al referirse a los caracteres y requisitos que deben reunir las decisiones administrativas, ha expresado: “*(...) no pueden desconocerse las pruebas existentes ni los hechos objetivamente ciertos (...). El acto debe resolver todas las peticiones formuladas (...) o sea, todas las cuestiones planteadas. En esto todas las legislaciones y la doctrina son uniformes*”. Esta ineludible exigencia de fundamentar las decisiones, se torna aún más relevante cuando la autoridad administrativa o tribunal de alzada deba resolver la impugnación de las resoluciones pronunciadas por las autoridades de primera instancia; más aún, si se trata de aspectos relacionados con excepciones interpuestas, que en todos los casos, su resolución tiene carácter definitivo causando efectos permanentes, razón por la cual, se reitera que resulta imprescindible que dichas resoluciones sean suficientemente motivadas y expongan con claridad las razones y

¹² Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0143/2012, de 14 de mayo de 2012.

fundamentos legales que las sustentan, permitiendo concluir, que la determinación asumida sobre la existencia o inexistencia de la falta administrativa, fue el resultado de una correcta y objetiva valoración de las pruebas, de la misma manera que se exige del administrado apelante, cumplir con la obligación de fundamentar los agravios supuestamente sufridos.

“No basta la simple cita de preceptos legales en una resolución para considerar motivada ésta, sino que es preciso que se expongan las argumentaciones pertinentes que conduzcan a establecer la decisión correspondiente”.

En tanto y en cuanto las resoluciones administrativas conlleven insertas en su texto de manera expresa los fundamentos de hecho y de derecho, el sujeto sometido al proceso tendrá la plena convicción respecto a que la decisión asumida por la autoridad es a todas luces justa; razón por la cual no le está permitido a la autoridad administrativa, reemplazar una adecuada y sustanciosa fundamentación por una elemental relación de antecedentes. Por otra parte, tampoco puede considerarse una adecuada motivación el hecho de únicamente efectuar citas normativas en el texto resolutivo, tampoco es suficiente alegar que el actuar de la autoridad administrativa de primera instancia fue conforme a derecho, omitiendo el pronunciamiento respecto a todos los aspectos observados por la persona sometida a proceso, ya que el no pronunciarse en relación a algún extremo planteado, desvirtúa el fondo mismo del fallo asumido, ingresando en el terreno de la arbitrariedad, que a criterio de Legaz y Lacambra; *"es una actitud antijurídica que consiste en la negación del derecho como legalidad y cometida por el propio custodio de la misma, es decir por el propio poder público"*.

Los tratadistas Ossorio y Florit, afirman lo siguiente: *“Frente a la absoluta libertad del juzgador para apreciar y valorar las pruebas, y también frente a la restricción valorativa de la prueba legal, surge el sistema de la sana crítica que deja al juez formar libremente su convicción, pero obligándole a establecer los fundamentos de la misma”*. De la misma forma, Eduardo Couture, asevera que, *“el juicio de valor en la sana crítica ha de apoyarse en proposiciones lógicas correctas y fundarse en observaciones de experiencia confirmadas por la realidad”*.

En conclusión, corresponde afirmar rotundamente, que la ausencia de una suficiente y adecuada motivación, vulnera el derecho al debido proceso, *per se* el derecho a la defensa, impidiendo que la tutela jurisdiccional administrativa sea efectiva, dando lugar al extremo inaceptable de la arbitrariedad, aclarándose que la obligación de motivar las resoluciones no significa que las decisiones adoptadas necesariamente deban satisfacer al administrado, lo que si es trascendental, es que la decisión sea justificada, dando lugar a que de esta manera se lleguen a emitir decisiones justas efectivizando el imperio de la justicia constitucional de la igualdad, inserta en nuestra Constitución Política del Estado, garantizando a los ciudadanos el ejercicio pleno de sus derechos constitucionales para el *“vivir Bien”*.

Aplicación de la Ley N°2341 y su Reglamento, en el ámbito municipal

“Respecto al ámbito de aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo, cabe señalar que el art. 2.II de dicho cuerpo normativo, aclara que los gobiernos

municipales deberán aplicar las disposiciones contenidas en dicha Ley, en el marco de lo establecido en la Ley de Municipalidades, ello quiere decir, por una parte, que dichos gobiernos pueden normar también los aspectos que son objeto de regulación por la Ley de Procedimiento Administrativo, pero ajustándose a lo que señala su Ley especial, y por otra parte, que la Ley de Procedimiento Administrativo tiene carácter supletorio frente a eventuales vacíos que pudiesen existir en la Ley de Municipalidades sobre las materias que son objeto de la Ley de Procedimiento Administrativo, entre las cuales, la impugnación de actuaciones administrativas que afecten derechos subjetivos o intereses legítimos de los administrados, como es el caso que nos ocupa, por ello es que los recursos de revocatoria y jerárquico, previstos en ambas disposiciones legales, tratándose de actos de la administración municipal estarán sujetos en su trámite y plazos a lo que señala la Ley de Municipalidades, aplicándose la Ley de Procedimiento Administrativo únicamente en caso de existir vacíos legales (...)" (Sentencia Constitucional N°0133/2007-R, de 14 de marzo de 2007).

En el contexto normativo actual, es importante rescatar este entendimiento jurisprudencial, dado que en fecha 9 de enero de 2014, se ha puesto en vigencia la **Ley N°482 de Gobiernos Autónomos Municipales**, que tiene por objeto regular la estructura organizativa y funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Municipales, aunque de manera supletoria, a cuyo efecto, extiende su ámbito de aplicación a las Entidades Territoriales Autónomas Municipales que no cuenten con su Carta Orgánica Municipal vigente (como es el caso del Municipio de La Paz), y/o en los que no hubieran legislado en el ámbito de sus competencias.

Sin perjuicio de lo anterior, la misma Ley establece que la normativa legal del Gobierno Autónomo Municipal, en su jurisdicción, emitida en el marco de sus facultades y competencias, tiene carácter obligatorio para toda persona natural o colectiva (es decir, toda persona natural o jurídica), pública o privada, nacional o extranjera; así como el pago de Tributos Municipales y el cuidado de los bienes públicos; todo ello al tenor combinado de los artículos 1 al 3 de la citada Ley (Disposiciones Generales).

La mencionada Ley N°482 establece normas referidas al Gobierno Autónomo Municipal, Concejo Municipal como Órgano Legislativo, Deliberativo y Fiscalizador, Órgano Ejecutivo Municipal, Bienes de Dominio Municipal, Valores Financieros y Deuda Municipal, Participación y Control Social, así como algunas Disposiciones Transitorias, Abrogatorias (respecto a la Ley N°2028 de Municipalidades) y Derogatorias (respecto a disposiciones de igual o menor jerarquía, contrarias a la misma).

Como se puede ver, **la nueva Ley de Gobiernos Autónomos Municipales, si bien deja sin efecto la anterior Ley de Municipalidades, sin embargo, no prevé entre sus disposiciones, normas específicas sobre los Recursos Administrativos y su tramitación en el ámbito municipal, con lo que deja un vacío legal sobre este aspecto;** en consecuencia, y existiendo un vacío legal evidente respecto de la normativa que debe regir los recursos administrativos presentados a partir de la vigencia de la nueva Ley, resulta de imperiosa necesidad dar aplicación a la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo, con base en la línea jurisprudencial anteriormente citada, misma que ciertamente aún

permanece vigente, al no haber sido modulada o sustituida, sino más bien ampliada por otro entendimiento jurisprudencial posterior.

Así por ejemplo, la **Sentencia Constitucional N°1494/2010-R, de 6 de octubre de 2010**, a tiempo de hacer referencia a las reglas del debido proceso, y reiterando el entendimiento establecido en la Sentencia Constitucional N°0255/2010-R de 31 de mayo, señaló que:

“Desde la óptica del Estado Social y Democrático de Derecho, pilar esencial sobre el cual basa su estructura el Estado Plurinacional boliviano, el debido proceso en su faceta adjetiva aplicable a la esfera administrativa, es definido como el conjunto de reglas, formas, actos y presupuestos procedimentales previos establecidos por la normativa vigente, cuyo cumplimiento aseguran que la administración pública, en el ejercicio de la potestad administrativa, someta sus actuaciones al "principio de legalidad", presupuesto que constituye otra de las piezas estructurales del Estado Plurinacional boliviano. En el marco de lo señalado precedentemente, se establece que las reglas del debido proceso en la esfera administrativa, (...) prevén para las personas afectadas con dichos actos, la activación de un proceso jurisdiccional...”

En ese entendido, las resoluciones en el ámbito municipal, también pueden ser impugnadas a través de los mecanismos y recursos procedimentales señalados al efecto. En consecuencia, la Ley N°2028 de Municipalidades, en su art. 139, establecía que: *“Los Gobiernos Municipales, en tanto se promulgue una disposición general de procedimientos administrativos, observarán las normas procesales contenidas en el Código de Procedimiento Civil en todo aquello que le sea aplicable y principalmente, en el recurso de complementación y enmienda. Así mismo, podrán emitir disposiciones reglamentarias que regulen modalidades de ejecución de sus determinaciones administrativas”*.

Dicho precepto, estableció que ante la ausencia de un procedimiento administrativo, operaba el reenvío al Código de Procedimiento Civil; empero, al haberse emitido posteriormente, la Ley de Procedimiento Administrativo como una norma general de procedimientos administrativos, esta norma exigía su aplicación a todas las entidades del sector público en la cual se encontraban inmersas las alcaldías municipales, tal cual señala la referida norma en su art. 2 cuando infiere que: *“I. La Administración Pública ajustará todas sus actuaciones a las disposiciones de la presente Ley. A los efectos de esta Ley, la Administración Pública se encuentra conformada por: (...) II. Los Gobiernos Municipales...”*.

De dicho precepto de la Ley de Procedimiento Administrativo, se colige ineludiblemente – según señala la Sentencia Constitucional N°1494/2010-R– que los Gobiernos Municipales se encuentran inmersos dentro de la norma general de procedimientos administrativos, debiendo las entidades municipales y sus administrados, regir su accionar procedimental a esta norma general procedimental y lógicamente a sus decretos reglamentarios establecidos al efecto. Más adelante, la citada Sentencia Constitucional N°1494/2010-R, en su *ratio decidendi* precisó lo siguiente:

“Al respecto conforme se analizó precedentemente, la Ley de Municipalidades en su art. 139, establece el proceso de reenvío al Código de Procedimiento Civil, entre

tanto se establezca una disposición general de procedimientos administrativos; norma procedimental administrativa que posteriormente fue promulgada y actualmente conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo, en la cual engloba en su ámbito de aplicación por ser parte de la administración pública a las Alcaldías Municipales, tal cual señala el art. 2 de la citada Ley, desarrollada líneas arriba. En este entendimiento, de la Ley de Procedimiento Administrativo, emerge su Decreto Reglamentario, más propiamente el DS 27113 de 23 de julio de 2003, (Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo), el mismo en su art.75.II, señala que el administrador podrá presentar su recurso vía facsímil a la entidad administrativa.

En el caso analizado la accionante presentó el recurso de revocatoria, vía fax en fecha 24 de agosto de 2007; para posteriormente, en día hábil administrativo presentar en medio físico el recurso de revocatoria, vale decir el 27 del mismo mes y año, tal cual se evidencia a fs. 36, del expediente donde consta el sello de recepción de la Alcaldía Municipal de Viacha; consiguientemente, el recurso fue presentado dentro del plazo establecido por ley. Cabe señalar que al tener la empresa consultora “AICOS” S.R.L., su domicilio en la ciudad de La Paz, tal cual se desprende de la escritura pública de constitución de sociedad de responsabilidad limitada, ésta una vez notificada con la decisión de la Alcaldía Municipal de Viacha, mediante fax, presentó el recurso de revocatoria detallado líneas arriba.

No obstante lo señalado, la Alcaldía Municipal de Viacha a través de la nota 1898/07, emite el Auto Motivado 01/2007, a la actual accionante haciéndole saber la desestimación del recurso de revocatoria por extemporaneidad en su presentación, sin haber analizado correctamente las normas señaladas al exordio, lo cual atenta al debido proceso en su vertiente de los derechos, a la defensa y de recurrir, previstos en el art. 115 de la CPE”.

Principios Generales de la Actividad Administrativa

Habiendo transcurrido más de una década desde la puesta en vigencia de esta norma sin precedentes en el país, conviene resaltar que a través de ella, por primera vez se consagraron los Principios Fundamentales que rigen las actividades de la Administración Pública. Asimismo, cabe hacer notar que el desarrollo jurisprudencial de las normas del procedimiento administrativo, ha sido abundante hasta este tiempo, e idónea para perfilar el nuevo Derecho Procesal Administrativo en Bolivia, conforme se puede apreciar a continuación.

a) Principio fundamental (o Principio de Interés Colectivo): El desempeño de la función pública está destinado exclusivamente a servir los intereses de la colectividad;

b) Principio de autotutela: La Administración Pública dicta actos (administrativos) que tienen efectos sobre los ciudadanos y podrá ejecutar según corresponda, por sí misma sus propios actos, sin perjuicio del control judicial posterior (vía contencioso-administrativa);

c) Principio de sometimiento pleno a la ley (o Principio de Legalidad)¹³: La Administración Pública regirá sus actos con sometimiento pleno a la ley, asegurando a los administrados el debido proceso (derecho/garantía/principio);

d) Principio de verdad material (o Principio de Certeza)¹⁴: La Administración Pública investigará la verdad material en oposición a la verdad formal que rige el procedimiento civil;

e) Principio de buena fe¹⁵: En la relación de los particulares con la Administración Pública se presume el principio de buena fe, lo cual se traduce en la confianza, la cooperación y la

¹³ El principio de legalidad en el ámbito administrativo, implica el sometimiento de la Administración al derecho, para garantizar la situación jurídica de los particulares frente a la actividad administrativa; en consecuencia, las autoridades administrativas deben actuar en sujeción a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que les están atribuidas y de acuerdo a los fines que les fueron conferidos. Este principio está reconocido en el art. 4 inc. c) de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA) que señala: *"La Administración Pública regirá sus actos con sometimiento pleno a la ley, asegurando a los administrados el debido proceso"*; esto implica, además, que los actos de la Administración pueden ser objeto de control judicial (vía contenciosa administrativa), como lo reconoce el art. 4 inc. i) de la LPA, al establecer que *"El Poder Judicial, controla la actividad de la Administración Pública conforme a la Constitución Política del Estado y las normas legales aplicables"*. Otro signo del principio de sometimiento de la administración al derecho está referido a que la administración no puede sustraerse del procedimiento preestablecido, sino que debe sujetar su actuación y el de las partes en su caso, a lo previsto en la norma que regula el caso en cuestión. Conforme a esto, la Ley de Procedimiento Administrativo en su art. 2 establece que: *"La Administración Pública ajustará todas sus actuaciones a las disposiciones de la presente Ley"*. (Cfr. Sentencia Constitucional N°1464/2004-R, de 13 de septiembre).

¹⁴ Dentro de los principios que rigen los procedimientos administrativos, el art. 4 inc. d) de la LPA, reconoce el de verdad material como uno de los pilares sobre el que debe sustentarse su desarrollo, tomando en cuenta la situación de desventaja en la que se encuentra el administrado frente al aparato estatal, es así que la jurisprudencia constitucional ha determinado lo siguiente: *"El principio de verdad material previsto por el art. 4 inc. d) de la LPA, determina que la administración pública investigará la verdad material, en virtud de la cual, la decisión de la Administración debe ceñirse a los hechos y no limitarse únicamente al contenido literal del expediente, incluso más allá de lo estrictamente aportado por las partes, siendo obligación de la administración la averiguación total de los hechos, no restringiendo su actuar a simplemente algunas actuaciones de carácter administrativo formal que no son suficientes para asumir decisiones. La tarea investigativa de la administración pública, en todos los casos sometidos al ámbito de su jurisdicción, debe basarse en documentación, datos y hechos ciertos con directa relación de causalidad, que deben tener la calidad de incontrastables, en base a cuya información integral la autoridad administrativa con plena convicción y sustento, emitirá el pronunciamiento que corresponda respecto al tema de fondo en cuestión (...). No se debe olvidar que los órganos reguladores y más aún aquellas entidades establecidas como filtros de la aplicación de la legalidad administrativa, tienen derecho a instruir los actuados necesarios para asegurar, por razones de orden público, la correcta aplicación del universo de normativa administrativa. El ejercicio de esta potestad es inexcusable, por tanto, la autoridad administrativa de revisión competente, como es la Superintendencia General del SIREFI, ordenó a la SPVS, la verificación plena de los hechos que sirvieron de base a sus decisiones, para lo cual, la SPVS, deberá adoptar todas las medidas administrativas necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas, quedando facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas. La administración, ejerce un conjunto de potestades que ponen de manifiesto el principio de autotutela; es decir, la posibilidad de la administración de controlar, no sólo la legalidad sino la oportunidad o conveniencia de sus actos en virtud de los intereses generales que le corresponde tutelar, la cual le permite "reconocer", sinónimo de declarar la nulidad absoluta o la anulabilidad de los actos dictados por ésta, sólo en aquellos casos en que el acto se encuentra subsumido en las causales establecidas (...)"* (Sentencia Constitucional N°0427/2010-R, de 28 de junio); entendimiento reiterado posteriormente por la Sentencia Constitucional N°1724/2010-R, de 25 de octubre de 2010.

¹⁵ Principio de buena fe. Junto al principio de legalidad, singular importancia tiene el principio de buena fe, reconocido en el art. 4 inc. e) de la LPA, que establece que *"en la relación de los particulares con la Administración Pública se presume el principio de buena fe. La confianza, la cooperación y la lealtad en la actuación de los servidores públicos y de los ciudadanos, orientarán el procedimiento administrativo"*. Este principio ha sido desarrollado por el Tribunal

lealtad en la actuación de los servidores públicos y de los ciudadanos, que deben orientar todo el desarrollo del procedimiento administrativo;

f) Principio de imparcialidad (o Principio de No Discriminación): Las autoridades administrativas actuarán en defensa del interés general, evitando todo género de discriminación o diferencia entre los administrados;

g) Principio de legalidad y presunción de legitimidad¹⁶: Las actuaciones de la Administración Pública por estar sometidas plenamente a la Ley (conc. inciso c), se presumen legítimas, salvo expresa declaración judicial en contrario (conc. inciso i);

h) Principio de jerarquía normativa¹⁷: La actividad y actuación administrativa y, particularmente las facultades reglamentarias atribuidas por esta Ley, observarán la jerarquía normativa establecida por la Constitución Política del Estado y las leyes;

i) Principio de control judicial: El Órgano Judicial, controla la actividad de la Administración Pública conforme a la Constitución Política del Estado y las normas legales aplicables (mediante el proceso contencioso administrativo)¹⁸;

j) Principio de eficacia: Todo procedimiento administrativo debe lograr su finalidad, evitando dilaciones indebidas (plazo razonable);

k) Principio de economía, simplicidad y celeridad: Los procedimientos administrativos se desarrollarán con economía, simplicidad y celeridad, evitando la realización de trámites, formalismos (conc. inciso l) o diligencias innecesarias;

Constitucional en la SC 95/2001, de 21 de diciembre, señalando que *"...es la confianza expresada a los actos y decisiones del Estado y el servidor público, así como a las actuaciones del particular en las relaciones con las autoridades públicas. De manera que aplicado este principio a las relaciones entre las autoridades públicas y los particulares, exige que la actividad pública se realice en un clima de mutua confianza que permita a éstos mantener una razonable certidumbre en torno a lo que hacen, según elementos de juicio obtenidos a partir de decisiones y precedentes emanados de la propia administración, asimismo certeza respecto a las decisiones o resoluciones obtenidas de las autoridades públicas"*. (Cfr. Sentencia Constitucional N°1464/2004-R).

¹⁶ **Principio de presunción de legitimidad.** Según este principio, las actuaciones de la Administración Pública se presumen legítimas, salvo expresa declaración judicial en contrario [art. 4 inc. g) de la LPA]. La presunción de legitimidad del acto administrativo, como la ha establecido la Sentencia antes aludida, *"...se funda en la razonable suposición de que el acto responde y se ajusta a las normas previstas en el ordenamiento jurídico vigente a tiempo de ser asumido el acto o dictada la resolución, es decir, cuenta con todos los elementos necesarios para producir efectos jurídicos, por lo que el acto administrativo es legítimo con relación a la Ley y válido con relación a las consecuencias que pueda producir. La doctrina enseña que el fundamento de la presunción de legitimidad radica en las garantías subjetivas y objetivas que preceden a la emanación de los actos administrativos, que se manifiesta en el procedimiento que se debe seguir para la formación del acto administrativo, que debe observar las reglas del debido proceso, que comprende el derecho del particular de ser oído y en consecuencia exponer la razón de sus pretensiones y su defensa"*. (Cfr. Sentencia Constitucional N°1464/2004-R).

¹⁷ **Principio de la jerarquía de los actos administrativos.** Se deriva del principio de legalidad, y prescribe que ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra norma de grado superior, principio que está recogido en el art. 4 inc h) de la LPA, cuando establece que: *"La actividad y actuación administrativa y, particularmente las facultades reglamentarias atribuidas por esta Ley, observarán la jerarquía normativa establecida por la Constitución Política del Estado y las leyes"*. (Cfr. Sentencia Constitucional N°1464/2004-R).

¹⁸ Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0693/2012, de 2 de agosto.

I) Principio de informalismo: La inobservancia de exigencias formales no esenciales por parte del administrado, que puedan ser cumplidas posteriormente, podrán ser excusadas y ello no interrumpirá el procedimiento administrativo.

Este constituye otro de los principios sobre los que se debe regir la actividad de la Administración Pública, entendido como la facultad del aparato estatal de excusarle al administrado, en su beneficio y en aplicación del principio de favorabilidad, el cumplimiento de exigencias formales no esenciales, pudiendo proseguirse el procedimiento administrativo sin perjuicio de que aquellos se cumplan con posterioridad. La naturaleza y alcances del Principio de Informalismo establecido por la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo, se encuentran ampliamente desarrollados por la jurisprudencia constitucional. En este sentido, la Sentencia Constitucional N°642/2003-R, de fecha 8 de mayo de 2003, expresó lo siguiente:

“el principio de informalismo consiste en la excusación de la observancia de exigencias formales no esenciales y que pueden cumplirse después, por ejemplo la errónea calificación del recurso (Juan Francisco Linares, Derecho Administrativo, Editorial Astrea, pág. 348); la excusación referida, debe ser interpretada siempre a favor del interesado o administrado, pues traduce la regla jurídica in dubio pro actione, o sea, de la interpretación más favorable al ejercicio al derecho a la acción, para asegurar, más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento. Por consiguiente en virtud a ese principio de informalismo, la autoridad administrativa podrá interpretar el recurso no de acuerdo a la letra del escrito, sino conforme a la intención del recurrente, corrigiendo equivocaciones formales de los administrados (...)”¹⁹.

¹⁹ La misma Sentencia Constitucional N°642/2003-R, ampliando su fundamentación sobre la importancia del Principio de Informalismo, señaló lo siguiente: *“Que, en coherencia al principio de informalismo, se tiene al principio de favorabilidad, entendido por este Tribunal en SC 136/2003-R, en sentido de que “... el intérprete está obligado a optar por aquel entendimiento interpretativo que desarrolle de mejor forma y con la mayor efectividad, los derechos, principios y valores que consagran el orden constitucional”; de acuerdo al sentido de ambos principios (informalismo y favorabilidad), con la finalidad de garantizar el debido proceso y derecho de defensa del administrado o de quien se encuentra siendo procesado, el ordenamiento administrativo permite a la autoridad administrativa realizar una interpretación favorable al procesado, corrigiendo esas equivocaciones formales en las que incurrió quien está siendo administrado. Que, a su vez, este Tribunal con la facultad interpretativa que le reconoce el art. 4 de la Ley 1836, en una situación similar a la presente entendió: “... que el recurrente actuó sin asesoramiento profesional, por error o precipitación. Que habiéndose presentado el recurso en tiempo hábil, corresponde al órgano pertinente conocer y resolver en el fondo la reclamación planteada; teniendo en cuenta que la segunda instancia, cuando corresponde, es un derecho reconocido en nuestra legislación y de manera universal. Que procede el recurso de Amparo para corregir errores u omisiones que no puedan ser corregidos mediante recursos ordinarios y siempre que no haya otro medio o recurso para la protección inmediata de sus derechos y garantías como lo establece la jurisprudencia nacional”, Auto Constitucional 286/1999-R, de 28 de octubre. Que, igualmente en SC 512/2003-R, de 16 de abril, expresó: “...la garantía del debido proceso no está instituida para salvaguardar el ritualismo procesal, sino para garantizar que el mismo se desarrolle revestido de las garantías esenciales... en virtud del principio de “informalismo” del Derecho Administrativo (junto con los de oficialidad y eficacia) - que excusa al administrado, de la observancia de las exigencias formales no esenciales- ...”. Que, por consiguiente, la impugnación del recurrente bien puede ser reconducida por la autoridad administrativa correspondiente, en el marco del principio de informalismo referido”. (Los subrayados me corresponden).*

De otro lado, en la Sentencia Constitucional N°0022/2004-R, de fecha 7 de enero de 2004, en un caso en que los recurrentes accionaron las vías recursivas administrativas en forma errónea ante una autoridad que no correspondía, se expresó el siguiente razonamiento:

“(…) en base al principio de informalismo que rige a trámites administrativos, pudo asimilarse al recurso de Revocatoria previsto por las normas de los arts. 140 y 141 LM y 9.II del DS 26139, 67 y siguientes del DS 26115; luego, los recurrentes, solicitaron que el Alcalde emita una resolución respecto de su solicitud, presentando en forma equivocada ante una instancia incompetente como es el Concejo Municipal, el 30 de julio del mismo año, 'Recurso de Revocatoria, bajo alternativa de Recurso Jerárquico', (incluso en su memorial de amparo, mencionan que interpusieron el 'Recurso Jerárquico de Revocatoria' que es inexistente en nuestras normas procesales administrativas), éste recurso sobre la base del mencionado principio de informalismo, pudiera asimilarse al recurso jerárquico, por lo que luego de haber declinado competencia el Concejo, el Asesor de la alcaldía, emitió informe legal en sentido de que no correspondía resolver el recurso por ser extemporáneo, siendo lo correcto que al estar formulado el recurso, se ordene la remisión de todos los antecedentes a la Superintendencia de Servicio Civil, para que ésta con jurisdicción propia defina lo que corresponda en este asunto”.

De la jurisprudencia glosada, se establece que en virtud del principio de informalismo, el procedimiento administrativo, está exento de las exigencias formales no esenciales, y que pueden cumplirse después, por ejemplo la errónea calificación del recurso, con la finalidad de asegurar una decisión sobre el fondo de la cuestión. Consiguientemente, en virtud a este principio, la autoridad administrativa, podrá interpretar el recurso, no de acuerdo a la letra del escrito, sino conforme a la intención del recurrente, corrigiendo equivocaciones formales de los administrados. Asimismo, en la Sentencia Constitucional N°0992/2005-R, de fecha 19 de agosto de 2005, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado señalando que:

“(…) de acuerdo con el principio de informalismo que adquiere relevancia en estos procedimientos administrativos, imponiendo a la administración, por su evidente condición técnica frente al administrado, de la responsabilidad de encauzar sus solicitudes y peticiones realizando siempre una interpretación favorable a la acción (pro actione), el memorial presentado el 4 de agosto debe ser considerado para la utilización del recurso de revocatoria previsto por el art. 64 de la LPA, pues evidentemente tiene el objeto de impugnar la decisión asumida por el decreto de 15 de julio de 2004, en ese sentido debió ser tramitado conforme el procedimiento previsto para el recurso de revocatoria; empero, el recurrente, respondiendo al citado recurso, mediante Decreto de 11 de agosto de 2004, dispuso que conforme a las SSCC 1606/02-R, y 1506/03-R, el recurrente ocurra ante la autoridad jurisdiccional competente; actuación que no cumple con lo dispuesto por el art. 61 de la LPA, que dispone que el recurso de revocatoria debe ser resuelto por resolución, confirmando o revocando total o parcialmente la resolución o acto impugnado, o desestimando el recurso por las causales expresamente estipuladas;

*lo que evidentemente no existió en el caso analizado, pues el recurrido no dio respuesta debida al recurrente (...)*²⁰.

Los antecedentes jurisprudenciales reseñados son ilustrativos de que en el procedimiento administrativo rige el principio de informalismo, que excluye de este procedimiento la exigencia de requisitos formales; de su consagración en la Ley de Procedimiento Administrativo y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pueden expresarse, con carácter enunciativo y no limitativo, las siguientes *aplicaciones prácticas del principio de informalismo*:

i) no es preciso calificar jurídicamente las peticiones; ii) los recursos pueden ser calificados erróneamente, pero han de interpretarse conforme la intención del recurrente, y no según la letra de los escritos; iii) la administración tiene la obligación de corregir evidentes equivocaciones formales; iv) la equivocación del destinatario tampoco afecta la procedencia de la petición o del recurso; y v) si no consta la notificación del acto impugnado debe entenderse que el recuso ha sido interpuesto en término.

Con referencia al principio de informalismo, es necesario también dejar establecido que éste rige a favor del administrado, por la condición técnica de ciertas agencias, órganos y labores que cumple la administración pública, lo que lo sitúa en inferioridad de condiciones en su relación con el Estado, por ello no rige a favor de la administración, estando más bien ésta obligada al cumplimiento de todas las formalidades establecidas por las normas aplicables a su relación con las personas. (Cfr. Sentencia Constitucional N°0992/2005-R)²¹.

²⁰ La misma Sentencia Constitucional agrega: *"al respecto, es necesario aquí señalar que la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, respecto al derecho de petición, ha establecido que se lesiona por falta de respuesta fundamentada a la petición efectuada, así la SC 0176/2003-R, de 17 de febrero, expresa la siguiente línea jurisprudencial: "(...) ese derecho se puede estimar como lesionado cuando la autoridad a quien se presenta una petición o solicitud, no la atiende; es decir, no la tramita ni la responde en un tiempo oportuno o en el plazo previsto por Ley de forma que cubra las pretensiones del solicitante, ya sea exponiendo las razones por las cuales no se la acepta, o dando curso a la misma, con motivos sustentados legalmente o de manera razonable, sin que pueda tenerse por violado el derecho de petición, al darse una respuesta negativa en forma motivada, pues el derecho de petición en su sentido esencial no implica necesariamente una respuesta positiva, sino una respuesta oportuna y emitida en el término legal, además de motivada. Así lo ha reconocido la uniforme jurisprudencia constitucional en los arts. 189/01 y 776/2002-R, entre otras"; razonamiento que debe ser complementado, pues cuando se lo expuso no estaba vigente la Ley de Procedimiento Administrativo, que, tiene como uno de sus objetos hacer efectivo el derecho de petición [art. 1 inc. b) de la LPA], por tanto regula el ejercicio del derecho de petición; en consecuencia, aplicando las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo, la respuesta que todo administrado merece obtener de la administración además de oportuna y motivada, deberá ser emitida en las formas y con el contenido requerido por la Ley de Procedimiento Administrativo, ello implica que, para el caso de la respuesta al recurso de revocatoria, conforme dispone el art. 61 de la LPA, la respuesta será confirmando o revocando la resolución o acto impugnado, o desestimando el recurso en los casos previstos; cualquier otra forma de respuesta implica una lesión y supresión del derecho a la petición, que tiene como núcleo esencial la respuesta, independientemente del sentido de la misma, tal y como lo regula la Ley de Procedimiento Administrativo".*

²¹ *"De la jurisprudencia glosada, se extrae, como aplicaciones prácticas del principio de informalismo, que la administración tiene la obligación de corregir las equivocaciones formales del administrado; así, cuando éste se equivoque en el destinatario de un recurso administrativo, la administración tiene la obligación de corregir ese error formal y remitir el recurso ante la autoridad que le corresponde tramitarlo; de igual forma, aún cuando exista una equivocación en la denominación del recurso, la autoridad encargada de tramitarlo debe resolverlo en el fondo, ya que lo materialmente importante en un procedimiento administrativo no es el cumplimiento de las formalidades, sino la*

m) Principio de publicidad: La actividad y actuación de la Administración es pública, salvo que ésta u otras leyes la limiten;

n) Principio de impulso de oficio: La Administración Pública está obligada a impulsar el procedimiento en todos los trámites en los que medie el interés público;

o) Principio de gratuidad²²: Los particulares sólo estarán obligados a realizar prestaciones personales o patrimoniales a favor de la Administración Pública, cuando la Ley o norma jurídica expresamente lo establezca; y,

p) Principio de proporcionalidad²³: La Administración Pública actuará con sometimiento a los fines establecidos en la presente Ley y utilizará los medios adecuados para su cumplimiento.

búsqueda de la verdad material, así como la vigencia de los derechos de las personas; de tal modo que, cuando un administrado demuestre su inconformidad con lo resuelto por una autoridad administrativa y reclama esa decisión, debe siempre razonarse que lo que está haciendo el administrado es impugnar la resolución porque no la acepta; en consecuencia, las autoridades deben considerar ese cuestionamiento por medio de las vías recursivas previstas, sean ante la misma autoridad (revocatoria) o ante el superior (jerárquico), vías que pueden tener otra denominación, pero que siempre implican la posibilidad de la revisión del acto administrativo". (Sentencia Constitucional N°1206/2006-R, de 30 de noviembre de 2006).

²² Respecto a los alcances del **Principio de Gratuidad en el Procedimiento Administrativo**, la Sentencia Constitucional N°0024/2005, de 11 de abril de 2005 estableció lo siguiente: *"El principio de gratuidad de la justicia no tiene expreso reconocimiento como tal en nuestro ordenamiento superior, sin embargo corresponde desarrollarlo según la previsión establecida en el art. 116.X de la CPE, señalando que la gratuidad es, en esencia, la condición para hacer realidad el acceso a la justicia en condiciones de igualdad, pues la situación económica de las partes no puede colocar a una de ellas en situación de privilegio frente a la otra ni propiciar, consiguientemente la discriminación. El principio de gratuidad previsto para la administración de justicia, es aplicable también al procedimiento administrativo, así lo establecen las normas previstas por el art. 4 inc. o) de la LPA, "Principio de gratuidad: Los particulares sólo estarán obligados a realizar prestaciones personales o patrimoniales a favor de la Administración Pública, cuando la Ley o norma jurídica expresamente lo establezca", de lo que se infiere que en la previsión normativa del principio de gratuidad se establece la excepción, vale decir la posibilidad de que se obligue al administrado a realizar una prestación patrimonial, reconociendo en forma implícita la naturaleza jurídica del principio de gratuidad, el que si bien constituye una condición esencial en la administración de justicia, ello no significa que el Estado debe cargar las expensas, y costos que resulten en todos los procesos sean estos judiciales o administrativos. (...)"*.

²³ **Principio de los límites a la discrecionalidad.** La discrecionalidad se da cuando el ordenamiento jurídico le otorga al funcionario un abanico de posibilidades, pudiendo optar por la que estime más adecuada. En los casos de ejercicio de poderes discrecionales, es la ley la que permite a la administración apreciar la oportunidad o conveniencia del acto según los intereses públicos, sin predeterminedar la actuación precisa. De ahí que la potestad discrecional es más una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, según los intereses públicos, sin predeterminedar cuál es la situación del hecho. Esta discrecionalidad se diferencia de la potestad reglada, en la que la Ley de manera imperativa establece la actuación que debe desplegar el agente. Esta discrecionalidad tiene límites, pues siempre debe haber una adecuación a los fines de la norma y el acto debe ser proporcional a los hechos o causa que los originó, conformándose así, los principios de racionalidad, razonabilidad, justicia, equidad, igualdad, proporcionalidad y finalidad. La Ley del Procedimiento Administrativo, en el art. 4. inc. p), establece en forma expresa el principio de proporcionalidad, que señala que "La Administración Pública actuará con sometimiento a los fines establecidos en la presente Ley y utilizará los medios adecuados para su cumplimiento". (Cfr. Sentencia Constitucional N°1464/2004-R).

El Acto Administrativo

Así por ejemplo, cabe señalar que una de las particularidades de la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo, es que logra definir lo que se debe entender por acto administrativo en el ordenamiento jurídico boliviano, en los siguientes términos:

“Artículo 27° (Acto Administrativo).

Se considera acto administrativo, toda declaración, disposición o decisión de la Administración Pública, de alcance general o particular, emitida en ejercicio de la potestad administrativa, normada o discrecional, cumpliendo con los requisitos y formalidades establecidos en la presente Ley, que produce efectos jurídicos sobre el administrado. Es obligatorio, exigible, ejecutable y se presume legítimo”.

Al respecto, la Sentencia Constitucional N°107/2003, de 10 de noviembre, precisó los caracteres esenciales del acto administrativo al señalar que:

“Acto administrativo es la decisión general o especial de una autoridad administrativa, en ejercicio de sus propias funciones, y que se refiere a derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas. El pronunciamiento declarativo de diverso contenido puede ser de decisión, de conocimiento o de opinión.

Los caracteres jurídicos esenciales del acto administrativo son:

- 1) La estabilidad, en el sentido de que forman parte del orden jurídico nacional y de las instituciones administrativas;*
- 2) La impugnabilidad, pues el administrado puede reclamar y demandar se modifique o deje sin efecto un acto que considera lesivo a sus derechos e intereses;*
- 3) La legitimidad, que es la presunción de validez del acto administrativo mientras su posible nulidad no haya sido declarada por autoridad competente;*
- 4) La ejecutividad, constituye una cualidad inseparable de los actos administrativos y consiste en que deben ser ejecutados de inmediato;*
- 5) La ejecutoriedad, es la facultad que tiene la Administración de ejecutar sus propios actos sin intervención del órgano judicial;*
- 6) La ejecución, que es el acto material por el que la Administración ejecuta sus propias decisiones.*

De otro lado, la reforma o modificación de un acto administrativo consiste en la eliminación o ampliación de una parte de su contenido, por razones de legitimidad, de mérito, oportunidad o conveniencia, es decir, cuando es parcialmente contrario a la ley, o inoportuno o inconveniente a los intereses generales de la sociedad”.

En resumen, el acto administrativo es una manifestación o declaración de voluntad, emitida por una autoridad administrativa en forma ejecutoria, es de naturaleza reglada o discrecional²⁴ y tiene la finalidad de producir un efecto de derecho, ya sea crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva frente a los administrados.

Goza de obligatoriedad, exigibilidad, presunción de legitimidad y ejecutabilidad; es impugnabile en sede administrativa y sujeta a control jurisdiccional posterior cuando se trata de actos administrativos definitivos, lo que no implica que aquellos actos administrativos no definitivos no puedan ser cuestionados; sin embargo, en este último caso, se lo hará en ejercicio del derecho de petición consagrado en el art. 24 de la CPE, y solamente de manera preventiva (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0249/2012, de 29 de mayo).

²⁴ Sobre la **potestad administrativa reglada y la discrecional**, la Sentencia Constitucional N°2252/2010-R, de 19 de noviembre de 2010, ha establecido lo siguiente: "Para analizar el caso concreto es preciso diferenciar las figuras de potestad administrativa reglada y la discrecional, con el fin de determinar si a momento de decidirse el retiro del Subalcalde, hoy accionante, de sus funciones, el Alcalde vulneró sus derechos y garantías. La Ley de Procedimiento Administrativo, en su art. 27, definió al acto administrativo como: "...toda declaración, disposición o decisión de la administración Pública, de alcance general o particular, emitida en ejercicio de la potestad administrativa, normada o discrecional, cumpliendo con los requisitos y formalidades establecidos en la presente ley, que produce efectos jurídicos sobre el administrado. Es obligatorio, exigible, ejecutable y se presume legítimo". Sobre la potestad administrativa normada (reglada) y la discrecional, la doctrina determinó criterios de distinción entre uno y otro, así Agustín Gordillo, señaló que: *"Las facultades de un órgano administrativo están regladas cuando una norma jurídica predetermina en forma concreta una conducta fijada que el particular debe seguir, o sea cuando el orden jurídico establece de antemano qué es específicamente lo que el órgano debe hacer en un caso concreto. Las facultades del órgano serán en cambio discrecionales cuando el orden jurídico le otorgue cierta libertad para elegir entre uno y otro curso de acción, para hacer una u otra cosa o hacerla de una u otra manera (...) la actividad administrativa debe ser eficaz en la relación del interés público, pero esa eficacia o conveniencia u oportunidad es en algunos casos contemplada por el legislador o por los reglamentos y en otros es dejada a la apreciación del órgano que dicta el acto; en ello estriba la diferencia de las facultades regladas y discrecionales de la administración"* (Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo 1 "Parte General", Lima- Perú.2003). Por otro lado, la distinción establecida trasciende en que: *"...los actos discrecionales quedan excluidos del control de la jurisdicción contenciosa- administrativa: para que proceda el recurso jurisdiccional es preciso que el acto se haya dictado por la Administración en virtud de sus facultades regladas, porque no habiendo precepto limitativo de su facultad discrecional, claro es que no puede haber infracción de derecho que se funde en precepto que no existe"* (Morell Ocaña, Luis. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II *"La actividad de las administraciones públicas. Su control administrativo y jurisdiccional"*, Navarra- España. 1999). En cuanto a la potestad administrativa discrecional es preciso aclarar que, en este caso la ley permite: *"...al administrador que sea él quien aprecie la oportunidad o conveniencia del acto a los intereses públicos; ella no predetermina cuál es la situación de hecho ante la que se dictará el acto, o cuál es el acto que se dictará ante una situación de hecho. El órgano administrativo tiene elección en tal caso, sea de las circunstancias ante las cuales dictará el acto, sea del acto que dictará ante una circunstancia"* (Gordillo, Agustín. Ob. Cit.). De conformidad a lo glosado, se concluye que *la potestad administrativa normada o reglada* es la determinada por el ordenamiento jurídico, que establece ante qué situaciones de hecho, el administrador tomará una u otra decisión, estándole imposibilitada la facultad de elección le corresponde emplear la norma aplicable al caso, la que puede ser sujeta a revisión ante la jurisdicción ordinaria con el objeto de contrastarla con la normativa jurídica pertinente; en cuanto a *la potestad administrativa discrecional*, ésta otorga la facultad al administrador de elegir entre diferentes opciones a ser aplicadas a un hecho o varios hechos para los que no existe norma expresa susceptible, quedando como facultad del administrador en qué momento y ante qué situación tomar una decisión concreta, la misma que no puede ser sujeta de revisión ante la jurisdicción ordinaria, más sí por la jurisdicción constitucional cuando el sujeto pasivo del acto administrativo considere la existencia de vulneración de sus derechos y garantías constitucionales, en lo atinente a la forma del acto, pero no en cuanto al fondo del mismo, por cuanto es discrecional".

Clasificación de los Actos Administrativos

Existen diversas clasificaciones de los actos administrativos; sin embargo, por ser de interés al tema de análisis, a continuación analizaremos la referida a su contenido, en ese orden, se tienen los actos administrativos definitivos y los de trámite o de procedimiento.

Los *actos administrativos definitivos* son aquellos declarativos o constitutivos de derechos, declarativos porque se limitan a constatar o acreditar una situación jurídica, sin alterarla ni incidir en ella; y constitutivos porque crean, modifican o extinguen una relación o situación jurídica. Éstos se consolidan a través de una resolución definitiva; ingresando dentro de este grupo, por vía de excepción, aquellos actos equivalentes, que al igual que los definitivos, ponen fin a una actuación administrativa.

El art. 56.II de la Ley N°2341, dispone que se entenderán por *resoluciones definitivas o actos administrativos que tengan carácter equivalente* a aquellos que pongan fin a una actuación administrativa. El mismo artículo, en su primer párrafo señala que: “*Los recursos administrativos proceden contra toda clase de resolución de carácter definitivo o actos administrativos que tengan carácter equivalente, siempre que dichos actos a criterio de los interesados afecten, lesionen o pudieran causar perjuicio a sus derechos subjetivos o intereses legítimos*”.

De lo relacionado se concluye que *los actos administrativos susceptibles de impugnación*, ya sea mediante los recursos administrativos o por vía jurisdiccional ulterior, *son los definitivos y los equivalentes o asimilables*, estos últimos porque pese a que no resuelven el fondo de la cuestión, sin embargo, impiden totalmente la tramitación del problema de fondo, y por tanto, reciben el mismo tratamiento que un acto denominado definitivo, porque con mayor razón son impugnables.

Mientras que *los actos administrativos de trámite o de procedimiento* son los pasos intermedios que suelen dar lugar a la obtención del acto final o último o que sirven para la formación del mismo, se refieren expresamente a los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten aplicables del ordenamiento jurídico, que antes o luego de la emisión del acto administrativo, deben cumplirse.

En ese caso, habrá de hacerse una diferenciación, dado que si este tipo de actos tienen incidencia directa con la ejecutividad del *acto administrativo definitivo* trasuntado en una resolución administrativa, entonces será impugnable en sede administrativa, siendo el único requisito que se deberá recurrir junto con el acto administrativo definitivo, utilizando las vías recursivas establecidas en las normas jurídicas aplicables; en cambio, cuando el *acto sea de mero trámite* y no guarde relevancia jurídica alguna respecto a la resolución administrativa definitiva, entonces el mismo, queda privado de impugnación alguna; esto en razón a que no constituye una resolución definitiva y tampoco sirve de fundamento a la misma.

Dentro de esa lógica jurídica, el art. 57 de la Ley N°2341, establece que *los recursos administrativos no procederán contra los actos de carácter preparatorio o de mero*

trámite, salvo que se trate de actos que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión.

En conclusión, en ambos casos es aplicable lo dispuesto por el art. 27 de la Ley N°2341, el cual dispone que los actos administrativos definitivos, los que tengan carácter equivalente y/o los de procedimiento que incidan directamente en la resolución administrativa definitiva, pueden ser objeto de los recursos de impugnación intraproceso y cuando éstos son agotados, la resolución administrativa definitiva adquiere “firmeza”, o “causa estado”, y en caso de crear derechos a favor de los administrados, solamente podrían ser modificados merced a un control jurisdiccional ulterior de los actos administrativos, aspecto que deviene del contenido del principio de “autotutela”, disciplinado por el art. 4 inc. b) de la Ley N°2341. Similar entendimiento se emitió en la SC 1074/2010-R de 23 de agosto, adquiriendo a partir de ese momento, obligatoriedad, exigibilidad, ejecutabilidad y presunción de legitimidad. (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0249/2012, de 29 de mayo).

Mecanismos de impugnación de los actos administrativos

El art. 51 del Decreto Supremo (DS) 27113 de 23 de julio de 2003, Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo, dispone sobre la estabilidad e impugnación del acto administrativo, expresando lo siguiente:

“I. El acto administrativo individual que otorga o reconoce un derecho al administrado, una vez notificado, no podrá ser revocado en sede administrativa, salvo que:

- a) La revocación sea consecuencia de un recurso administrativo interpuesto en término por un administrado.*
- b) El administrado, de mala fe, que teniendo conocimiento no hubiera informado del vicio que afectaba al acto administrativo.*
- c) La revocación favorezca al interesado y no cause perjuicio a terceros.*
- d) El derecho hubiese sido otorgado válida y expresamente a título precario.*
- e) Se trate de un permiso de uso de bienes de dominio público.*

II. El acto administrativo individual, firme en sede administrativa, podrá ser impugnado ante el órgano judicial competente por el órgano administrativo que lo emitió o el superior jerárquico, cuando esté afectado de vicios y sea contrario a un interés público actual y concreto”.

Y el art. 59.II del citado cuerpo legal, dispone que: *“No procede la revocación de oficio de los actos administrativos estables que adquieran esta calidad de conformidad a lo establecido en el presente Reglamento. La contravención de esta restricción obligará a la autoridad emisora del acto ilegal o a la superior jerárquica a revocarlo”.*

De manera general, la Ley de Procedimiento Administrativo prevé el sistema de impugnación contra los actos administrativos, basado en dos recursos, como son el de revocatoria y el jerárquico, el primero de ellos a ser presentado ante la autoridad que emitió

la resolución impugnada previo cumplimiento de condiciones y plazos establecidos en la norma, y en caso de obtenerse una decisión desfavorable, ya sea por la emisión de una resolución, o bien por la omisión en su pronunciamiento dentro del plazo estipulado, entonces queda abierta la vía del recurso jerárquico, el que deberá ser presentado ante la misma autoridad que resolvió el recurso de revocatoria, a efectos de que ésta, remita el mismo ante la autoridad competente para su conocimiento y resolución.

En conclusión, contra los actos administrativos definitivos, puede recurrirse tanto en la vía administrativa como en la jurisdiccional, siendo viable la interposición de los recursos administrativos como del recurso contencioso administrativo.

Una vez agotadas las vías de impugnación administrativas, la resolución definitiva adquiere firmeza en la vía administrativa o causa estado, quedando expedita la vía constitucional, en caso de que el administrado considere que sus derechos fundamentales y/o garantías constitucionales no hubieren sido reparados en sede administrativa, o bien si así prefiere acudir a la vía jurisdiccional.

El acto administrativo definitivo adquirirá firmeza a todos los efectos, en caso que el afectado hubiere actuado negligentemente, dejando vencer el término para la presentación de los recursos y acciones correspondientes, caso en el que su derecho de impugnación queda precluido, y por lo tanto, no procede ningún recurso ulterior.

Cabe señalar que a la regla mencionada en el párrafo anterior, deberá excluirse aquellos casos en los que se constata que al administrado se lo colocó en un estado de indefensión, caso en el que no es posible exigirle el agotamiento de los medios idóneos de impugnación, previo a acudir a la jurisdicción constitucional, dado que no resultaría lógico establecer el canon de agotamiento previo de los mismos, cuando no tuvo conocimiento sobre el proceso administrativo iniciado y tramitado en su contra. (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0249/2012, de 29 de mayo).

Validez de los Actos Administrativos – Nulidad y Anulabilidad²⁵

En coherencia con los principios antes anotados, el art. 27 de la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo, señala que *“se considera acto administrativo, toda declaración, disposición o decisión de la Administración Pública, de alcance general o particular, emitida en ejercicio de la potestad administrativa, normada o discrecional, cumpliendo con los requisitos y formalidades establecidos en la presente Ley, que produce efectos jurídicos sobre el administrado. Es obligatorio, exigible, ejecutable y se presume legítimo”*²⁶.

²⁵ Cfr. Sentencia Constitucional N°1464/2004-R, de 13 de septiembre.

²⁶ Ahora bien, todo acto administrativo debe ser emitido con competencia, en este entendido, debe precisarse que la **competencia** como elemento esencial del acto administrativo, implica el poder o aptitud legal de asumir y ejecutar decisiones que generen consecuencias jurídico-administrativas, siendo por tanto la medida o continente de la potestad administrativa asignada por la Constitución y las leyes a órganos de la Administración Pública en cualquiera de sus niveles de administración u organización territorial. En efecto, en el ámbito de los actos administrativos, la competencia, como elemento esencial y requisito de formación de los mismos, tiene una génesis de rango constitucional enraizada en el juez natural, aspecto del cual devienen sus características esenciales, toda vez que la competencia como medida y

El art. 32 de la Ley de Procedimiento Administrativo, señala que *“Los actos de la Administración Pública sujetos a esta ley se presumen válidos y producen efectos desde la fecha de su notificación o publicación”*. De acuerdo a esta norma, se presume la validez de los actos administrativos; sin embargo, el capítulo V de la Ley N°2341, establece los casos en que el acto administrativo puede ser declarado nulo o anulable. Así, el art. 35 establece:

“I. Son nulos de pleno derecho los actos administrativos en los casos siguientes:

- a) Los que hubiesen sido dictados por autoridad administrativa sin competencia por razón de la materia o del territorio;*
- b) Los que carezcan de objeto o el mismo sea ilícito o imposible;*
- c) Los que hubiesen sido dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido;*
- d) Los que sean contrarios a la Constitución Política del Estado; y*
- e) Cualquier otro establecido expresamente por ley.*

II. Las nulidades podrán invocarse únicamente mediante la interposición de los recursos administrativos previstos en la presente ley”.

Por su parte, el art. 36, determina que:

“I. Serán anulables los actos administrativos que incurran en cualquier infracción al ordenamiento jurídico distinta de las previstas en el artículo anterior.

II. No obstante lo dispuesto en el numeral anterior, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.

III. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo dará lugar a la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.

IV. Las anulabilidades podrán invocarse únicamente mediante la interposición de los recursos administrativos previstos en la presente Ley”.

De acuerdo a las normas transcritas, tanto la nulidad como la anulabilidad de los actos administrativos, sólo pueden ser invocadas mediante la interposición de los recursos administrativos previstos en la ley y dentro del plazo por ella establecido; en consecuencia, en virtud a los principios de legalidad, presunción de legitimidad, y buena fe, no es posible que fuera de los recursos y del término previsto por ley se anulen los actos administrativos, aún cuando se aleguen errores de procedimiento cometidos por la propia administración,

continente de la potestad administrativa es indelegable, invalorable y emana solamente de la ley y la Constitución, razonamiento a partir del cual se establece que la nulidad de los actos administrativos pronunciados sin competencia son una causal de nulidad, de acuerdo a los arts. 35 concordante con el 28 inc. a) de la LPA. (Cfr. Sentencia Constitucional N°0032/2010, de 20 de septiembre de 2010).

pues la Ley, en defensa del particular, ha establecido expresamente los mecanismos que se deben utilizar para corregir la equivocación; por ende, fuera del procedimiento previsto y los recursos señalados por la ley, un mismo órgano no podrá anular su propio acto administrativo (conocido en la doctrina como “acto propio”), por cuanto una vez definida una controversia y emitida la Resolución, ésta ingresa al tráfico jurídico y por lo tanto ya no está bajo la competencia de la autoridad que la dictó, sino a la comunidad, como lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en la Sentencia Constitucional N°1173/2003-R, de 19 de agosto.

Lo señalado precedentemente, es aplicable también para los casos de revocatoria, modificación o sustitución de los actos administrativos propios que crean, reconoce o declaran un derecho subjetivo, ya que éstos sólo pueden ser revocados cuando se utilizaron oportunamente los recursos que franquea la ley, o cuando el acto beneficie al administrado. Sobre la problemática del acto propio, la jurisprudencia comparada ha precisado lo siguiente:

1. Tribunal Supremo español: *“La buena fe que debe presidir el tráfico jurídico en general y la seriedad del procedimiento administrativo, imponen que la doctrina de los actos propios obliga al demandante a aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de sus propios actos voluntarios y perfectos jurídicamente hablando, ya que aquella declaración de voluntad contiene un designio de alcance jurídico indudable...”* (Sentencia de 22 de abril de 1967).

2. Corte Constitucional de Colombia: *“Un tema jurídico que tiene como sustento el principio de la buena fe es el del respeto al acto propio, en virtud del cual, las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe (art. 83 C.N). Principio constitucional, que sanciona entonces, como inadmisibles toda pretensión lícita, pero objetivamente contradictoria con respecto al propio comportamiento efectuado por el sujeto”.*

“La teoría del respeto al acto propio, tiene origen en el brocardo 'Venire contra pactum proprium nellí conceditur' y, su fundamento radica en la confianza despertada en otro sujeto de buena fe, en razón de una primera conducta realizada. Esta buena fe quedaría vulnerado si fuese admisible aceptar y dar curso a una pretensión posterior y contradictoria....” (Sentencia T-295/99).

Ahora bien, no obstante lo anotado precedente, es criterio general de la doctrina que existen actos que pueden ser revocados por razones de oportunidad, con el objetivo de satisfacer las exigencias de interés público, caso en el que la Administración está obligada a indemnizar al particular; en cambio, hay otros que no gozan de estabilidad y, por lo mismo, pueden ser revocados por la Administración, por razones de utilidad pública, no siendo indemnizables, salvo cuando ha existido culpa administrativa o cuando la Administración ha realizado una incorrecta valoración del interés público. Son actos administrativos inestables, por ejemplo, los permisos concedidos por la Administración, cuya vigencia y revocatoria dependerá de la discrecionalidad de la Administración, apreciando si está o no de acuerdo con el interés público.

Terceros afectados por Actos Administrativos

Precautelando los derechos de terceras personas, el art. 33 de la Ley N°2341, establece que *“La Administración pública notificará a los interesados todas las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos subjetivos intereses legítimos”*, norma relacionada con el art. 16 de la Ley N°2341, que establece que las personas, en su relación con la Administración Pública, tiene, entre otros, los siguientes derechos: *“a) A formular peticiones ante la Administración Pública, individual o colectivamente; c) A participar en un procedimiento ya iniciado cuando afecte sus derechos subjetivos e intereses legítimos..”*.

En ese sentido, las terceras personas que resulten afectadas en sus derechos por cualquier resolución o acto administrativo, deben ser necesariamente notificadas para que puedan asumir defensa y participar en el procedimiento ya iniciado, no siendo posible que la Administración, en forma unilateral y sin el cumplimiento de las formalidades previstas por ley, pueda revocar o modificar actos o resoluciones que reconozcan derechos a favor de los administrados, sin el consentimiento de éstos (Cfr. Sentencia Constitucional N°1464/2004-R).

Algo más sobre la validez de los actos administrativos²⁷

Los actos de la administración pública sujetos al derecho administrativo se presumen válidos y producen efectos desde la fecha de su notificación o publicación, salvo que en ellos se disponga otra cosa. La eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior (art. 32 de la Ley de Procedimiento Administrativo).

En ese orden, se puede señalar, que la validez de los actos administrativos depende de que en ellos concurren los elementos constitutivos. En el caso de falta absoluta o parcial de alguno de esos elementos, la ley establece sanciones, siendo la nulidad una de ellas; empero, en derecho administrativo, el particular o administrado solamente puede pedir la nulidad si está legitimado para hacerlo, es decir, sólo en los casos en que el acto afecte sus derechos subjetivos o intereses legítimos.

Los actos administrativos son regulares o irregulares, los regulares son anulables, puesto que si bien tienen vicios; sin embargo, son subsanables porque no impiden la existencia de los elementos esenciales; los irregulares en cambio, son los que se encuentran gravemente viciados y su nulidad es absoluta e insanable; se tratan de actos inexistentes porque alguno de sus elementos orgánicos se realizó imperfectamente o porque el fin que persiguen los emisores del mismo, está directa o expresamente condenado por ley.

Por irregularidad y omisión de formas, el acto debe ser nulificado en resguardo no solamente de la garantía de que la decisión es correcta, sino como una garantía para el derecho de los particulares. No obstante ello, pueden existir irregularidades de forma que no tienen influencia sobre el acto, tal el caso, cuando la formalidad se encuentra establecida

²⁷ Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0249/2012, de 29 de mayo.

sólo en interés de la administración, situación que no conlleva necesariamente la sanción de nulidad y la irregularidad puede ser corregida sin que el propio acto se afecte substancialmente.

Conforme a las normas previstas por el art. 35 de la Ley N°2341, son nulos de pleno derecho los actos administrativos que: *a) Se dictaron por autoridad administrativa sin competencia; b) Los que carezcan de objeto o el mismo sea ilícito o imposible; c) Los que hubieren sido dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido; d) Los que sean contrarios a la Constitución Política del Estado; y, e) Cualquier otro establecido expresamente por ley.*

El art. 36 de la mencionada norma legal, dispone que son objeto de anulabilidad, los actos administrativos que incurren en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, distinta de las previsiones del art. 35 de la LPA. El segundo párrafo agrega que los defectos en las formas sólo determinarán la anulabilidad, cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados; las actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo da lugar a la anulabilidad de acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.

En ambos casos, por mandato expreso de dicha norma (arts. 35.II y 36.IV de la LPA), *tanto la nulidad como la anulabilidad pueden invocarse únicamente mediante la interposición de los recursos administrativos previstos en la misma Ley y dentro de los plazos establecidos en ella*; lo que significa, que los actos administrativos definitivos son impugnables vía administrativa, mediante las vías recursivas establecidas en las normas legales, lo que involucra la posibilidad de demandar la nulidad y anulabilidad de los actos administrativos, empleando similares mecanismos intraprocesales²⁸.

El incidente de nulidad en materia administrativa

El incidente es una cuestión que difiere del asunto principal de un juicio, pero que guarda relación con él, es un litigio accesorio al procedimiento judicial principal, que el juez o tribunal deben resolver a través de una sentencia interlocutoria o de un acto; su característica principal es que se lo tramita de manera paralela al proceso principal.

En ese orden, en la Sentencia Constitucional N°0788/2010-R de 2 de agosto, se refirió lo siguiente: *“...conforme se tiene señalado en los fundamentos expuestos en el punto precedente, es posible y hasta una obligación procesal de quien considere que dentro de un proceso judicial, así esté ejecutoriado, se han lesionado las normas de orden público, y por*

²⁸ En ese mismo sentido, en la SC 1464/2004-R de 13 de septiembre, se señaló que: *“...en virtud a los principios de legalidad, presunción de legitimidad, y buena fe, no es posible que fuera de los recursos y del término previsto por ley se anulen los actos administrativos, aún cuando se aleguen errores de procedimiento cometidos por la propia administración, pues la Ley, en defensa del particular, ha establecido expresamente los mecanismos que se deben utilizar para corregir la equivocación; por ende, fuera del procedimiento previsto y los recursos señalados por la ley, un mismo órgano no podrá anular su propio acto administrativo (conocido en la doctrina como acto propio), por cuanto una vez definida una controversia y emitida la Resolución, ésta ingresa al tráfico jurídico y por lo tanto ya no está bajo la competencia de la autoridad que la dictó, sino a la comunidad, como lo ha reconocido este Tribunal en la SC 1173/2003-R de 19 de agosto”.*

tanto, sus derechos fundamentales previstos como garantías judiciales, como es el debido proceso y el derecho a la defensa, interponga el incidente de nulidad, demostrando en el mismo su indefensión y por ende lesión de derechos fundamentales, y una vez agotada la vía incidental y en su caso la apelación, de persistir la supuesta ilegalidad, puede acudir a la jurisdicción constitucional a través de la acción de amparo constitucional”.

De lo mencionado se puede colegir que el incidente de nulidad es una figura jurídica de aplicación al ámbito jurisdiccional, instancia ante la cual, previo a acudir a la vía constitucional deberá demandarse la lesión de derechos fundamentales y/o garantía constitucionales y una vez agotada la misma, es decir, apelada ante la instancia superior, recién queda expedita la acción tutelar de amparo.

En materia administrativa no resulta razonable exigir el cumplimiento de este requisito, porque la tramitación de una nulidad en la vía incidental, daría lugar a la emisión de una segunda resolución administrativa definitiva, cuando de las características de los actos administrativos, mencionadas anteriormente, se observa que los actos administrativos definitivos se encuentran revestidos de varias características, entre ellas, la irrevocabilidad de los mismos en sede administrativa dado su carácter legitimidad del acto, lo que no debe confundirse con su revocatoria en uso de los mecanismos de impugnación administrativa, porque en el primer caso, nos encontramos frente a una tramitación incidental; es decir, un procedimiento paralelo que podría dar lugar a la duplicidad de resoluciones contradictorias con igual jerarquía y validez, dado que ambas definirían situaciones jurídicas concretas, y como actos administrativos, en el marco jurídico antes referido, se presumirían legales, legítimas, lo que no es posible, en virtud a que la estabilidad del mismo constituye una de sus esencias principales.

En consecuencia cuando se aleguen errores procedimentales cometidos por la administración pública, éstos deberán ser impugnados mediante la interposición de los recursos administrativos contemplados expresamente en la ley; esto es, dentro del proceso principal, aspecto que impide tanto al administrado como a la instancia administrativa, tramitar un incidente de nulidad por cuerda separada o accesorio, al margen de los procedimientos de impugnación previstos (revocatorio o alzada y jerárquico), porque como se señaló, el mismo órgano emisor de la resolución cuestionada, por imperio legal, no está legitimado para anular su propio acto administrativo, un razonamiento contrario, infringiría el principio de seguridad jurídica en detrimento del administrado.

Criterio que constituye un cambio de la línea jurisprudencial establecida en las SSCC 0190/2011-R y 1770/2011-R, en las que se denegó la tutela bajo el fundamento que la parte accionante previo a interponer la acción de amparo constitucional debió acudir ante la propia instancia administrativa a efectos de que se pronuncie y resuelva sobre las supuestas irregularidades en la notificación con la resolución administrativa definitiva, planteando el incidente de nulidad de notificación; lo que no condice con el desarrollo doctrinal y jurisprudencial desarrollado párrafos arriba, **criterio coincidente con lo expuesto en la Sentencia Constitucional N°2243/2010-R de 19 de noviembre,** que señaló:

“Respecto al incidente de nulidad de obrados, cuya presentación es obligatoria en procesos penales y civiles, en casos en los que se demanden notificaciones

defectuosas o falta de las mismas, a efectos del cumplimiento de la subsidiariedad; en el presente caso, emergente de un proceso de fiscalización iniciado por el SIN, no es aplicable, al no existir normativa alguna que lo regule, dando la posibilidad a los impetrantes de acudir a ese medio de defensa.

Por otra parte, es imprescindible también referirse a otro punto alegado por el demandado en su informe, en sentido que ninguna autoridad administrativa o jurisdiccional estaría facultada para modificar o anular sentencias o resoluciones administrativas pasadas en autoridad de cosa juzgada, ejecutoriadas o que causen estado; por lo que, el pedido de la accionante carecería de justificativo -debiendo tenerse en cuenta sobre ese aspecto, que la jurisprudencia de este Tribunal determinó que cuando una resolución o acto sea ilegal o arbitrario, afectando el contenido normal de un derecho fundamental, no se puede sustentar su ilegalidad bajo una supuesta cosa juzgada-. Motivo por el que, el demandado no puede impetrar la denegatoria del presente recurso, bajo una supuesta imposibilidad de verificar la legalidad o ilegalidad de las notificaciones producidas en el proceso de fiscalización, correspondiendo por lo referido, ingresar al examen de la problemática planteada, a efectos de verificar si los extremos denunciados por la accionante resultan ser evidentes o si caso contrario, el SIN actuó correctamente en las notificaciones producidas en el proceso referido”.

Silencio Administrativo en el ámbito municipal

Los efectos del silencio administrativo en materia de Municipalidades ya han sido definidos por el Tribunal Constitucional, en la Sentencia Constitucional N°0018/2005, de 8 de marzo, habiendo señalado en aquella oportunidad, lo siguiente:

“(...) la interposición de los recursos de impugnación administrativa, en contra de resoluciones emitidas por una autoridad ejecutiva del Gobierno Municipal, sea por la vía de un recurso de revocatoria o recurso jerárquico, previstos por los arts. 140 y 141 de la LM, constituyen para el ciudadano el ejercicio de su derecho de petición, lo que entonces para la administración municipal presupone el deber de resolverlos dentro de los términos establecidos; empero, cuando ello no ocurre, el art. 141 de la indicada Ley, referido al recurso jerárquico, en su parte in fine, cuya constitucionalidad se cuestiona, prevé que se opera el silencio administrativo, al que el legislador le ha atribuido efectos negativos, sin que por ello se haya apartado de los principios, valores y normas de la Constitución, por cuanto el indicado precepto no es contrario al derecho de petición reconocido por el art. 7 inc. h) de la CPE, puesto que no lo anula ni disminuye, ya que como se vio, el núcleo esencial de este derecho, cual es la respuesta rápida y oportuna, no se ve mayormente afectado, ya que ante la falta de pronunciamiento por parte de la administración municipal dentro del término establecido, está previsto que de inmediato se opere la presunción de la denegación del recurso, salvando así la omisión y asumiendo una respuesta negativa al recurso planteado, con lo que el derecho de petición ha quedado satisfecho por voluntad legal, aunque en un sentido negativo.

Corresponde señalar además que dicha situación (efecto negativo del silencio administrativo) se traduce en un beneficio para el propio interesado, en cuanto le habilita para acceder a la vía judicial y evita dejarlo en indefensión, ya que no debe esperar se dicte la resolución administrativa, haciendo así efectivo su derecho a la tutela judicial efectiva, siendo inadmisibles las pretensiones del incidentista en el sentido de que dicha negativa sea entendida como una decisión positiva para el administrado, pues ello significaría dar curso a pretensiones inclusive descabelladas por la sola inacción de la administración, ya que el silencio positivo constituye un verdadero acto administrativo que confiere derechos, lo cual ocasionaría un estado de inconstitucionalidad mayor al que se pretende evitar, al afectarse fundamentalmente a la seguridad jurídica, por ello, para que se opere el silencio administrativo positivo, es necesaria una disposición legal expresa.”

El Silencio Administrativo en el ordenamiento jurídico nacional²⁹

El silencio administrativo, como institución del derecho administrativo, se caracteriza por la inactividad de la Administración Pública, operando como un mecanismo que permite, imputar a las entidades la realización de un acto administrativo, con las consecuencias que el hecho implica; y, cobra vida y trascendencia cuando un ciudadano hace conocer alguna pretensión jurídica a la Administración Pública y ésta no responde.

Únicamente la Ley determina en qué casos el silencio administrativo es "positivo", tal cual lo establece el art. 17.V de la Ley de Procedimiento Administrativo³⁰; es decir que, su

²⁹ Cfr. Sentencia Constitucional N°0638/2011-R, de 3 de mayo de 2011.

³⁰ **"III.4. El silencio administrativo positivo.** Resulta imprescindible indicar con carácter previo que el fundamento del silencio administrativo se encuentra en otorgar al administrado, seguridad respecto al efecto que genera la falta de respuesta de parte de la administración sobre su petición. En este sentido, en los supuestos en los cuales ante la impugnación presentada por el administrado la administración no se pronuncia ya sea positiva o negativamente a través de la emisión de la correspondiente resolución, o en su caso, cuando la resolución no se emita dentro de los plazos establecidos por Ley, aquel silencio administrativo tendrá un efecto, ya sea positivo o negativo, evitando con ello la indeterminación respecto a la situación jurídica del administrado. En este sentido, la Ley de Procedimiento Administrativo, prevé el silencio administrativo positivo o estimatorio y el silencio negativo o desestimatorio. Ahora bien, con relación al efecto que deviene del silencio administrativo positivo, se tiene que el art. 67.II de la LPA, establece: *"El plazo se computará a partir de la interposición del recurso, si vencido dicho plazo no se dicta resolución, el recurso se tendrá por aceptado y en consecuencia revocado el acto recurrido, bajo responsabilidad de la autoridad pertinente"*. Del precepto legal aludido, se desprende que el silencio administrativo positivo procede cuando la administración no se pronunció dentro del plazo establecido en la Ley, pues si vencido ese plazo previsto por la norma no se emitió resolución se entiende que se aceptó el recurso y por tanto se tendrá por revocado el acto administrativo y lo solicitado aceptado. Por su parte el art. 17.V de la LPA, señala: *"El silencio de la administración será considerado como una decisión positiva, exclusivamente en aquellos trámites expresamente previstos en disposiciones reglamentarias especiales, debiendo el interesado actuar conforme se establezca en estas disposiciones"*, entendiéndose, que para su aplicación, debe, necesaria e ineludiblemente, estar previsto en una disposición reglamentaria especial. En concordancia con la normativa citada, el DS 27113, Reglamento de la LPA en el art. 125.I, instituye que: *"El silencio de la administración establecido en el Parágrafo II del Artículo 67 de la Ley de Procedimiento Administrativo, será considerado una decisión positiva, exclusivamente en aquellos trámites expresamente previstos en disposiciones reglamentarias especiales, conforme establece el Parágrafo V del Artículo 17, de la citada Ley"*. En una correcta y adecuada interpretación de las normas legales citadas, se debe entender que la aplicación del silencio administrativo positivo operará exclusivamente en aquellos casos expresamente previstos en disposiciones reglamentarias especiales, lo que significa, que en trámites o procesos en los que la autoridad administrativa no se haya pronunciado dentro del plazo previsto en la Ley de

solicitud se da por aceptada, operando como un acto administrativo propiamente dicho, produciendo efectos reales, caso contrario actúa el silencio administrativo negativo, entendiéndose que el requerimiento del administrado se da por denegado, dando apertura a la fase administrativa de impugnación.

Al respecto, la Sentencia Constitucional N°0032/2010 de 20 de septiembre, ha establecido lo siguiente:

“III.4.Dogmática de la técnica del silencio administrativo

En virtud al principio de eficacia disciplinado por el art. 4 inc. j) de la LPA, el ejercicio de toda potestad administrativa, genera para la administración pública en cualquiera de sus niveles, la obligación de emisión de actos administrativos evitando dilaciones indebidas, aspecto plasmado en el art. 17.I de la LPA, razón por la cual, estos actos deben ser pronunciados dentro de los plazos procedimentales establecidos por el "bloque de legalidad" imperante, aspecto que garantiza una tutela administrativa efectiva y brinda seguridad y certeza jurídica al administrado, en esta perspectiva, el Estado Plurinacional de Bolivia, ha incorporado a su ingeniería jurídica la técnica conocida en Derecho Comparado como "silencio administrativo".

En efecto, el silencio administrativo fue reconocido por primera vez en Francia por la Ley de 17 de julio de 1900, en este contexto histórico, se estableció que pasado un plazo sin que la administración se pronuncie expresamente, se presumía por mandato legal que la pretensión del administrado fue denegada, permitiendo por tanto al afectado, promover los mecanismos jurisdiccionales establecidos por ley; entonces, fue a partir de este momento que el derecho comparado conoció la denominada técnica del silencio administrativo negativo.

En ese espectro, se establece que el silencio administrativo negativo es una institución jurídica en virtud de la cual, la ley atribuye efectos jurídicos desestimatorios a la omisión de la administración de emisión de actos administrativos dentro de los plazos vigentes, en este sentido, el tratadista Hutchinson, señala que el silencio administrativo negativo, es una ficción legal de consecuencias esencialmente procesales que facilita al particular afectado la fiscalización y ulterior revisión, administrativa o judicial, de la inactividad administrativa.

Por lo expuesto, se establece que el silencio administrativo negativo o desestimatorio, tiene una doble teleología a saber: a) Dar respuesta a peticiones

Procedimiento Administrativo, corresponderá el silencio administrativo positivo, siempre y cuando la reglamentación especial de la entidad que no se pronunció así lo prevea. Una interpretación contraria a la realizada, significará vulnerar el ordenamiento jurídico ya determinado, que por consiguiente atentaría contra la seguridad jurídica como principio constitucional para impartir justicia, señalado en el art. 178.II de la CPE y en la jurisprudencia constitucional sentada por éste Tribunal en las SSCC 0107/2010-R de 10 de mayo y 0070/2010-R de 3 de mayo". (Sentencia Constitucional N°0875/2010-R, de 10 de agosto de 2010).

administrativas en un plazo razonable; y, b) Aperturar un control jurisdiccional ulterior.

Ahora bien, en un contexto contemporáneo, el silencio administrativo inicialmente negativo, experimentó una evolución dogmática en virtud de la cual, se ha diseñado además las consecuencias legales del llamado silencio administrativo positivo, que por su relevancia jurídica merece un análisis particularizado.

En efecto, la doctrina del derecho administrativo, en el diseño dogmático de esta institución, ha señalado que el reconocimiento por parte del "bloque de legalidad" de la técnica del silencio administrativo positivo, hace que la omisión de emisión de un acto administrativo en el plazo vigente, constituya un verdadero acto administrativo con efectos estimatorios, por tanto, una vez operado el silencio administrativo positivo, existe un acto administrativo presunto que concede al administrado su petición en el marco de los puntos expresamente solicitados, siendo por tanto, este acto presunto, equivalente en todos sus efectos, al acto administrativo estimatorio expreso, razón por la cual, le son aplicables las características de firmeza, legitimidad, obligatoriedad y exigibilidad.

Esta institución y los efectos jurídicos antes descritos, fue adoptada verbigracia por España, cuya Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común de 26 de noviembre de 1992, modificada por la Ley 4/1999, en su art. 43.3 disciplina el silencio administrativo positivo y las consecuencias jurídicas que este genera, a partir de este reconocimiento jurídico y como efecto del fenómeno de "transplante jurídico" conocido en Derecho Comparado, este instituto fue adoptado por varios ordenamientos jurídicos latinoamericanos, tal el caso de la legislación administrativa del Estado Plurinacional boliviano que en su bloque de legalidad vigente adopta el silencio administrativo positivo como excepción y no como regla general tal como se explicará más adelante.

III.5. El silencio administrativo y las resoluciones tardías

Uno de los problemas que genera la técnica del silencio administrativo es precisamente el relacionado con las llamadas resoluciones tardías, en ese contexto, es imperante analizar esta temática a partir de los efectos jurídicos tanto del silencio administrativo negativo como del positivo, tarea que será realizada a continuación.

En efecto, el silencio administrativo negativo, a diferencia del silencio administrativo positivo, no se equipara a un acto administrativo desestimatorio, ya que tiene simplemente efectos procedimentales, en virtud de los cuales se apertura el control administrativo o jurisdiccional posterior para la impugnación de esta presunción desestimatoria, por esta razón, se afirma que esta técnica constituye una ficción legal de efectos puramente procesales, bajo este espectro, se tiene por tanto que la administración pública -sin perjuicio de la responsabilidad emergente del ejercicio de la función pública-, puede emitir las llamadas resoluciones tardías, sin

que este acto implique vulnerar la garantía de la competencia de la autoridad que omitió pronunciarse dentro de los plazos procedimentales establecidos por ley, empero, una vez operado el silencio administrativo negativo y en caso de haberse impugnado la presunción de desestimación a la petición del administrado por mora de la administración, la autoridad administrativa que omitió pronunciarse en plazo hábil pierde competencia, por tanto solamente en este supuesto, ya no podría emitir acto administrativo alguno.

Por el contrario, en el caso del silencio administrativo positivo, considerando que sus efectos se equiparan a un acto administrativo estimatorio, la autoridad administrativa que incumplió su obligación de emitir el fallo en el plazo establecido por la normativa vigente, no puede emitir un nuevo acto posteriormente, salvo que esta resolución tardía conceda la petición del administrado, razonamiento por demás lógico si se considera que una de las características del acto administrativo es su firmeza y presunción de legitimidad y más comprensible aun porque la administración pública no puede anular de oficio actos administrativos, sino únicamente a través de los medios administrativos de impugnación o en su caso a través de un control jurisdiccional posterior.

III.6. Ingeniería Normativa del silencio administrativo en el Estado Plurinacional de Bolivia

Una vez desarrollada toda la dogmática del silencio administrativo tanto en su faceta negativa como positiva, corresponde ahora precisar su regulación en el bloque de legalidad administrativa del Estado Plurinacional de Bolivia, en ese contexto, en principio, es imperante invocar el art. 17.III de la LPA, cuyo contenido reza lo siguiente: "Transcurrido el plazo previsto sin que la Administración Pública hubiera dictado la resolución expresa, la persona podrá considerar desestimada su solicitud por silencio administrativo negativo, pudiendo deducir el recurso administrativo que corresponda o, en su caso jurisdiccional"; en consecuencia, a partir del contenido de esta disposición, se establece que en el Estado Plurinacional de Bolivia, se regula como regla general la técnica del silencio administrativo negativo con los efectos y características descritas en el Fundamento Jurídico III.4 de la presente Sentencia, empero, de acuerdo al contenido del art. 17.V de la LPA y al amparo del principio de taxatividad, se evidencia que el silencio administrativo está disciplinado como excepción a la regla general ya que solamente opera cuando exista normativa expresa que así lo determine.

Como consecuencia lógica de lo expuesto, se establece además que en caso de operar el silencio administrativo negativo, las resoluciones tardías no generan incompetencia de la autoridad que omitió resolver la petición en el plazo establecido por ley, sin perjuicio de la responsabilidad emergente del ejercicio de la función pública; por el contrario, en caso de operar el silencio administrativo positivo cuando así lo establezca la ley, por los efectos de ésta institución jurídica, las autoridades administrativas no se encuentran facultadas para modificar los efectos de ese acto presunto estimatorio a la pretensión del administrado.

Ahora bien, en caso de los recursos jerárquicos, el art. 67.II de la LPA, de forma expresa señala lo siguiente: "El plazo se computará a partir de la interposición del recurso, si vencido dicho plazo no se dicta resolución, el recurso se tendrá por aceptado y en consecuencia revocado el acto recurrido, bajo responsabilidad de la autoridad pertinente", en el marco del contenido de esta disposición, el art. 125 del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo, de manera expresa señala en su párrafo segundo que "el silencio de la administración establecido en el Párrafo II del art. 67 de la Ley de Procedimiento Administrativo, será considerado una decisión positiva, exclusivamente previstos en disposiciones reglamentarias específicas, conforme establece el Párrafo V del art. 17, de la citada ley".

En mérito a las disposiciones antes señaladas, se tiene que en el bloque de legalidad imperante y para el caso específico de los recursos jerárquicos, se encuentra disciplinado el silencio administrativo positivo como excepción y no así como regla general; es decir, únicamente cuando una normativa específica determine expresamente los efectos del acto presunto estimatorio denominado también silencio administrativo positivo, en consecuencia, considerando que en esta instancia procedimental administrativa opera como regla general el silencio administrativo negativo, en concordancia con el Fundamento Jurídico III.4, se establece que en esta etapa, por los efectos procesales propios del silencio administrativo negativo, los actos tardíos pronunciados por una autoridad administrativa, no vulneran la garantía de la competencia.

III.7. La omisión de resolución en plazo hábil, el silencio administrativo y los procesos administrativos por responsabilidad en el ejercicio de la función pública

En este estado de cosas, a la luz de la problemática concreta, es imperante centrar las ideas en el procedimiento regulado para la determinación de responsabilidad por el ejercicio de la función pública, cuyo bloque de legalidad está conformado específicamente por la Ley del Sistema de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO), el DS 23318-A, modificado por el DS 26237 y supletoriamente la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA) y el Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo (RPLA), en esta perspectiva, se tiene que el art. 29 del DS 23318-A modificado por el art. 1 del DS 26237, establece lo siguiente: "En los casos en que el recurso jerárquico se tramite ante la máxima autoridad ejecutiva, el plazo para emitir resolución será de ocho días hábiles, computables desde la radicatoria de los antecedentes", ahora bien, el incumplimiento de este plazo procedimental por parte de la MAE, encargada de resolver el recurso jerárquico en procesos destinados a determinar responsabilidad administrativa por el ejercicio de la función pública, hace operar el silencio administrativo negativo, ya que en el marco del contenido inserto en el art. 125 del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo (RLPA), los decretos supremos citados constituyen normas reglamentarias específicas para este tipo de procedimientos, disposiciones que no prevén de forma expresa el silencio administrativo positivo."

El Silencio Administrativo y su regulación en el bloque de legalidad del Estado Plurinacional de Bolivia³¹

La Sentencia Constitucional 1930/2010-R de 25 de octubre, en un análisis de la dogmática del silencio administrativo, precisó:

“...el ejercicio de toda potestad administrativa, genera para la administración pública en cualquiera de sus niveles, la obligación de emisión de actos administrativos evitando dilaciones indebidas, aspecto plasmado en el art. 17.I de la LPA, razón por la cual, estos actos deben ser pronunciados dentro de los plazos procedimentales establecidos por el 'bloque de legalidad' imperante, aspecto que garantiza una tutela administrativa efectiva y brinda seguridad y certeza jurídica al administrado, en esta perspectiva, el Estado Plurinacional de Bolivia, ha incorporado a su ingeniería jurídica la técnica conocida en derecho comparado como 'silencio administrativo'. En ese espectro, se establece que el silencio administrativo negativo es una institución jurídica en virtud de la cual, la ley atribuye efectos jurídicos desestimatorios a la omisión de la administración de emisión de actos administrativos dentro de los plazos vigentes; en este sentido, el tratadista Hutchinson, señala que el silencio administrativo negativo, es una ficción legal de consecuencias esencialmente procesales que facilita al particular afectado la fiscalización y ulterior revisión, administrativa o judicial, de la inactividad administrativa. Por lo expuesto, se establece que el silencio administrativo negativo o desestimatorio, tiene una doble teleología a saber: a) Dar respuesta a peticiones administrativas en un plazo razonable; y, b) Aperturar un control jurisdiccional ulterior.”.

A continuación, contextualizándolo en el bloque de legalidad administrativa del Estado Plurinacional de Bolivia, la citada Sentencia indicó: *“...en principio, es imperante invocar el art. 17.III de la LPA, cuyo contenido reza lo siguiente: 'Transcurrido el plazo previsto sin que la Administración Pública hubiera dictado la resolución expresa, la persona podrá considerar desestimada su solicitud por silencio administrativo negativo, pudiendo deducir el recurso administrativo que corresponda o, en su caso jurisdiccional'; en consecuencia, a partir del contenido de esta disposición, se establece que en el Estado Plurinacional de Bolivia, se regula como regla general la técnica del silencio administrativo negativo con los efectos y características descritas en el FJ III.3 de la presente Sentencia”.*

En igual sentido y afianzando aún más este razonamiento, la Sentencia Constitucional 2190/2010-R de 19 de noviembre, expresó en cuanto a la aplicación del silencio administrativo negativo, que:

“...tiene un carácter eminentemente garantista y protector del administrado y se halla instituido en el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos y que fue recogido con absoluta claridad y total acierto por la Constitución Política del Estado vigente, cuando en su art. 24, señala que, toda persona tiene derecho a la

³¹ Cfr. Sentencia Constitucional N°1843/2011-R, de 7 de noviembre de 2011.

petición de manera individual o colectiva y a la obtención de respuesta formal y pronta, razón por la cual, se puede considerar, que esta institución insertada en el Derecho Administrativo boliviano, pretende acercar e inclinar a ese Estado inmanente, todopoderoso, muchas veces indiferente, al servicio del administrado, con el único objetivo de conducir a nuestra sociedad, al 'vivir bien', en razón a que el principio central que debe orientar el accionar de la Administración Pública en su conjunto, es la satisfacción de las necesidades del ciudadano, respetando sus derechos y garantías, extremo ideal de respeto por la sociedad que no muchas veces se da, toda vez que los administrados sienten la infranqueable barrera que representa, el hecho que las entidades estatales actúen con indiferencia y negligencia frente a sus reclamos, vulnerando de esta manera los derechos esenciales del ser humano. Superar estos hechos que se dan cotidianamente, es tarea fundamental de un Estado moderno e incluyente.

El 23 de abril de 2002, fue promulgada la Ley de Procedimiento Administrativo, con el objeto de regular la actividad administrativa y el procedimiento administrativo del sector público, hacer efectivo el derecho de petición ante la Administración Pública y regular la impugnación de actuaciones administrativas y los procedimientos especiales (...).

(...) Cabe señalar que toda solicitud elevada por particulares a las entidades públicas, deberá necesariamente ser objeto de respuesta satisfactoria, sea ésta positiva o negativa a sus intereses. Esto significa que la administración pública, no puede resolver de manera superficial y mecánica las peticiones de los ciudadanos, por el contrario, estas respuestas deberán ineludiblemente resolver lo esencial de la petición”.

Línea jurisprudencial asumida en cuanto al silencio administrativo negativo y su relación con el derecho a la petición

En este apartado, corresponde referir los razonamientos asumidos por la jurisprudencia constitucional, en cuanto al silencio administrativo negativo y el derecho de petición, dilucidando si pese a la existencia de la institución jurídica en estudio, se lesiona el mencionado derecho. Al respecto, la Sentencia Constitucional N°2190/2010-R, haciendo cita de la Sentencia Constitucional N°0018/2005 de 8 de marzo, refiere:

“...si bien el objeto del silencio administrativo (negativo o positivo) es precautelar el interés del administrado, dicha defensa la efectúa mediante la previsión de las consecuencias de la falta de respuesta de la administración a la petición; o sea, el silencio administrativo negativo consagra la previsión de un acto presunto como consecuencia de la falta de respuesta a la petición efectuada por el administrado, de tal forma que ante esa ausencia de respuesta, la ley ofrece al ciudadano la posibilidad de reclamar el fondo del asunto solicitado y negado por vía de silencio administrativo negativo, a través de los mecanismos de impugnación administrativos o jurisdiccionales; empero, no implica la satisfacción del derecho a la petición, porque este derecho fundamental, afínca su contenido esencial, no

afectable por el legislador, en la obligación que tiene la autoridad administrativa de responder, en la forma y con el contenido previsto por ley al peticionante.

Dicho de otro modo, el silencio administrativo negativo regula los efectos de la falta de respuesta al peticionante; empero, no implica respuesta, sino una forma de protección del fondo de lo solicitado por el peticionante, de tal modo que su pretensión no quede en estado de incertidumbre o irresolución, sino que la negativa a lo solicitado, por un acto presunto legalmente, pueda ser impugnado.

De lo expuesto, se deduce que el derecho a la petición proclamado por las normas del art. 7 inc. h) de la CPE, no encuentra satisfacción en el silencio administrativo negativo, porque su contenido esencial y legal es el de generar una respuesta formal y motivada por escrito, que resuelva el fondo del asunto peticionado, sea notificado al peticionante y en el plazo de ley; por tanto, el silencio administrativo negativo no exime la responsabilidad de las autoridades administrativas por lesión del derecho a la petición, afectación que puede ser reclamada en la vía de la jurisdicción constitucional, y también en la ordinaria, pudiendo el afectado por falta de respuesta acudir a la que corresponda de acuerdo a ley”.

Cambio de línea jurisprudencial: Silencio administrativo negativo constituye una solución legal por lo que no existe lesión al derecho de petición³²

Del Fundamento Jurídico anterior, se evidencia que el Tribunal, a partir de la SC 0018/2005, en jurisprudencia reiterada y vinculante, falló en temáticas en que se denunciaba lesión del derecho a petición, determinando que no obstante a operar el silencio administrativo negativo, procedía otorgar tutela en relación a este derecho; sustentando su decisión en que este instituto regula los efectos de la falta de respuesta al peticionante constituyendo una forma de protección del fondo de lo solicitado, mas no implica respuesta ni satisfacción del derecho de petición.

En ese orden de ideas, dada la posibilidad de modular y cambiar los alcances de los fallos emitidos, al ser la jurisprudencia constitucional evolutiva e incremental, considerando además que el principio del “*stare decisis*” no es absoluto, siendo perfectamente posible que, en análisis de nuevas problemáticas sometidas al conocimiento del Tribunal Constitucional, se precisen, corrijan o modifiquen las líneas jurisprudenciales asumidas, se entiende claro, de manera motivada y no a simple discrecionalidad; es imprescindible volver a analizar los fundamentos esgrimidos al respecto, por los siguientes aspectos:

Resulta claro que el silencio administrativo negativo, como inactividad o pasividad de la Administración Pública, que no se pronuncia en tiempo y forma sobre las peticiones formuladas, equiparándose la omisión a una resolución denegatoria; ofrece al administrado la posibilidad de reclamar el fondo del asunto mediante los recursos administrativos o jurisdiccionales determinados por ley. Posibilidad que el legislador previó tomando en cuenta que los ciudadanos no pueden quedar en incertidumbre respecto a sus peticiones,

³² Cfr. Sentencia Constitucional N°1843/2011-R, de 7 de noviembre de 2011.

otorgándole por ende la permisión de que cumplido el plazo para que la autoridad se pronuncie, sin que lo haya hecho, active los medios impugnativos concedidos al efecto.

Así, la norma estatuida en el art. 17.III de la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo, estipula: *“Transcurrido el plazo previsto sin que la Administración Pública hubiera dictado la resolución expresa, la persona podrá considerar desestimada su solicitud por silencio administrativo negativo, pudiendo deducir el recurso administrativo que corresponda o, en su caso jurisdiccional”*.

En ese marco, producido el silencio administrativo negativo, no existe posibilidad de un pronunciamiento sobre el fondo de lo pedido por parte de la autoridad reticente, abriéndose la vía impugnativa de reclamo para procurar el restablecimiento de los aspectos ilegales denunciados; por ende, es impertinente que, en forma posterior a operar el silencio administrativo negativo, el agraviado acuda a esta acción tutelar denunciando vulneración del derecho a la petición -cuyo núcleo esencial y legal es de generar una respuesta formal y motivada por escrito resolviendo el fondo del asunto peticionado-; por cuanto, una virtual tutela otorgada por el Tribunal Constitucional carecería de sentido y eficacia jurídica, resultando imposible ordenar a la autoridad demandada se pronuncie en relación a lo solicitado, cuando por determinación de la ley, se hiciere efectivo el silencio administrativo negativo y con ello la apertura de los medios impugnativos para lograr el fin deseado.

Situación distinta se presenta en el caso en que, sin que se hubiere cumplido el plazo otorgado por ley para que la Administración Pública se pronuncie, -por ejemplo en la circunstancia del art. 17. II de la Ley de Procedimiento Administrativo, que establece que el plazo máximo para dictar resolución expresa es de seis meses desde la iniciación del procedimiento, salvo plazo distinto establecido conforme a reglamentación especial-; en evidente dilación la autoridad no se pronuncie conforme enuncia el derecho a la petición, de manera formal y pronta, siendo que la existencia de un plazo no significa que la autoridad tenga que esperar al límite de su conclusión para resolver la solicitud, incurriendo en inactividad o retardo administrativo no deseado para el administrado. Caso en el que, el Tribunal Constitucional, sí podría considerar una supuesta vulneración al derecho de petición, por las connotaciones señaladas en el Fundamento Jurídico anterior, ordenando el pronunciamiento célere respecto a las peticiones formuladas, al no producirse aún el silencio administrativo.

Por ende, en las circunstancias en las que hubiere operado el silencio administrativo negativo, no es posible interponer la acción de amparo constitucional a fin de lograr la restitución del derecho a la petición; dado que la institución jurídica referida se constituye en una solución legal -a modo de respuesta denegatoria- a la abstinencia de la autoridad en emitir pronunciamiento, cuyo retardo no se demanda oportunamente; restándole al agraviado únicamente acudir a las vías de impugnación establecidas por el ordenamiento jurídico para dilucidar la problemática de fondo impugnada; y sólo agotadas las mismas, si considera la persistencia de la vulneración de otros derechos conexos, acudir a esta acción de defensa.

Obrar en sentido contrario, concediendo tutela pese a producirse el silencio administrativo negativo, restaría eficacia a la acción de amparo constitucional, que se constituye en la

garantía jurisdiccional idónea para reparar los derechos y garantías constitucionales de las personas, por cuanto -se insiste- no sería posible determinar una supuesta responsabilidad de las autoridades administrativas no demandada oportunamente, ni tampoco ordenar un pronunciamiento de fondo, al tener como remedio legal una tácita resolución denegatoria. Razonamiento que constituye un cambio de razonamiento de fallos anteriores dictados por el Tribunal Constitucional, que debe ser aplicado en casos similares, dada la vinculatoriedad de las resoluciones dictadas por la jurisdicción constitucional. (Cfr. Sentencia Constitucional N°1843/2011-R, de 7 de noviembre de 2011).

El Silencio Administrativo y sus efectos procesales³³

Constituye una verdadera garantía constitucional en virtud de la cual, se da certeza jurídica al administrado, toda vez que las peticiones realizadas, no quedan en incertidumbre de manera indefinida. En ese sentido, en el orden jurídico interno, como regla general opera el silencio administrativo negativo, salvo que la normativa especial, de manera específica reconozca el silencio administrativo positivo, así lo determinó la Sentencia Constitucional N° 0032/2010-RDN, decisión que al ser coherente con el régimen constitucional, debe ser adoptada por el Tribunal Constitucional Plurinacional.

En este orden de ideas, debe precisarse que *el silencio administrativo negativo, genera para el administrado dos efectos jurídicos esenciales:*

1) Se considera que la petición realizada fue negada de manera inmotivada; y, 2) Una vez que opera el silencio administrativo negativo, el administrado o peticionante, se encuentra facultado para activar los mecanismos de impugnación reconocidos en el bloque de legalidad imperante, entre los cuales en materia administrativa se encuentran los recursos de revocatoria y jerárquico.

En el marco de lo indicado, debe establecerse que la figura del silencio administrativo se encuentra disciplinada de manera específica en la Ley de Procedimiento Administrativo y en particular, los plazos regulados para efectos de determinación del silencio administrativo negativo, están establecidos en el Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo, así el art. 71.I inc. g), dispone que para las resoluciones de fondo, la administración pública tiene un plazo de veinte días para la respuesta a la petición, salvo que exista plazo delimitado de emisión de una resolución o acto administrativo determinado.

En ese contexto, el art. 72 del Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo, señala que el silencio administrativo negativo de la administración resultante de no emitir pronunciamiento en los plazos determinados por la normativa vigente con relación a la solicitud, dará lugar a que el administrado considere el trámite o procedimiento denegado, y en consecuencia, según esta disposición normativa, el afectado podrá hacer uso de los recursos administrativos vigentes en el ordenamiento administrativo aplicable a cada caso concreto.

³³ Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0353/2012, de 22 de junio de 2012.

Por tanto y en mérito a lo señalado, cuando se realiza una petición y ésta no es respondida por la administración en el plazo dispuesto en el art. 70 del Reglamento a la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo, el afectado, a partir de la expiración del plazo máximo reglamentado, debe activar los recursos de revocatoria y jerárquico, luego de lo cual, quedará expedita la vía tutelar de defensa de derechos, que podrá ser activada a través de la acción de amparo constitucional.

Control Judicial de la Administración – Proceso Contencioso Administrativo³⁴

En este punto, corresponde hacer referencia a la Sentencia Constitucional Plurinacional N°0371/2012 de 22 de junio, que precisó que:

“...ni la Constitución Política del Estado vigente, ni la Ley del Órgano Judicial, le asignan esa facultad al Tribunal Supremo de Justicia ni a los Tribunales Departamentales de Justicia en su Sala Plena, respectivamente -art. 184 de la CPE y art. 50 de la LOJ-. Esta ausencia normativa ocasiona un vacío jurídico, provocando que los administrados no tengan la vía jurisdiccional para que se dirima una determinada situación jurídica; al respecto, es importante precisar que las características de dicho proceso son las de un ordinario en todas sus etapas. En ese sentido, de acuerdo al art. 158.3 de la CPE, será la Asamblea Legislativa Plurinacional, quien deberá pronunciarse a la brevedad posible sobre la regulación y/o reglamentación de los procesos contencioso-administrativos”.

Sin embargo, la justicia constitucional a través de la acción de amparo constitucional no puede sustituir a la jurisdicción contenciosa administrativa en el control de legalidad que realiza la referida jurisdicción, máxime si se considera que el amparo constitucional:

“...es un mecanismo instrumental para la protección del goce efectivo de los derechos fundamentales por parte de las personas, por tanto protege dichos derechos cuando se encuentran consolidados a favor del actor del amparo, no siendo la vía adecuada para dirimir supuestos derechos que se encuentren controvertidos o que no se encuentren consolidados, porque dependen para su consolidación de la dilucidación de cuestiones de hecho o de la resolución de una controversia sobre los hechos; porque de analizar dichas cuestiones importaría el reconocimiento de derechos por vía del recurso de amparo, lo que no corresponde a su ámbito de protección, sino sólo la protección de los mismos cuando están consolidados; por ello, la doctrina emergente de la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, también ha expresado que el recurso de amparo no puede ingresar a valorar y analizar hechos controvertidos...” (SC 0278/2006-R de 27 de marzo).

Entonces para no dejar en indefensión al ciudadano frente al poder público y específicamente los actos administrativos independientemente a efectivizar la exhortación contenida en la Sentencia Constitucional Plurinacional N°0371/2012, debe entenderse que a efectos del resguardo de derechos, valores y principios constitucionales, y hasta mientras se desarrolle la legislación respectiva por el legislador ordinario, los Tribunales

³⁴ Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0693/2012, de 2 de agosto de 2012.

Departamentales continúan teniendo la competencia para conocer el recurso contencioso administrativo en la materia³⁵. La interpretación antedicha emerge de la interpretación del art. 10 de la Ley 212 de 23 de diciembre de 2011, referido a las causas contenciosas administrativas, el cual dispone en su parágrafo primero lo siguiente: *“La Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia conocerá las causas contenciosas que resultaren de los contratos, negociaciones y concesiones del Órgano Ejecutivo, y de las demandas contenciosas - administrativas, a que dieran lugar las resoluciones del mismo; hasta que sean reguladas por Ley como Jurisdicción Especializada”*.

Es decir que, en tanto y en cuanto no exista la jurisdicción especializada, se debe precautelar que el justiciable tenga la posibilidad de impugnar haciendo uso de los mecanismos establecidos y que aún no han sido sustituidos, en este caso, resulta aplicable lo dispuesto en el mencionado art. 778 del Código de Procedimiento Civil (norma que permanecerá vigente hasta el día 6 de agosto de 2014, cuando entre en vigencia plena el nuevo Código Procesal Civil)³⁶.

Hasta aquí, he intentado rescatar lo más importante de la jurisprudencia constitucional, respecto al entendimiento que debe asumirse en cuanto a la naturaleza y alcances de las disposiciones contenidas en la Ley de Procedimiento Administrativo Boliviano y su Reglamento, a la luz de los Principios y Valores establecidos por la Constitución Política del Estado, haciendo énfasis en los aspectos referentes al derecho a la petición, el principio de informalismo, el debido proceso administrativo, el derecho a la defensa, y su aplicación al ámbito administrativo municipal; todo ello de acuerdo a las últimas modulaciones de la jurisprudencia constitucional, esperando que esta recopilación sea de utilidad para los lectores, con el compromiso de volver con mayores datos sobre estos y otros temas derivados de la Constitución, en el año de su Quinto Aniversario.

Abog. Alan E. Vargas Lima

Miembro de la Academia Boliviana de Estudios Constitucionales

Responsable del Blog Jurídico: Tren Fugitivo Boliviano

<http://alanvargas4784.blogspot.com/>

La Paz, mayo de 2014.

³⁵ Posteriormente, el Tribunal Supremo de Justicia, mediante Auto Supremo N°167/2013 de fecha 13 de mayo de 2013, haciendo referencia a los fundamentos de la citada Sentencia Constitucional Plurinacional N°0693/2012, de 2 de agosto, señaló que la misma ha establecido línea jurisprudencial, limitando la competencia del TSJ sobre el conocimiento de los procesos contenciosos administrativos donde se impugnan los actos administrativos particulares o generales de las Alcaldías o Gobiernos Autónomos Municipales. Así, el Tribunal Supremo concluyó señalando que: *“el presente proceso contencioso que impugna la Resolución Administrativa (...) de fecha 3 de febrero de 2012, emitida por la Dirección General de Regulación y Supervisión Municipal del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, no es de competencia del Tribunal Supremo de Justicia, al tenor de lo dispuesto en la Sentencia Constitucional Plurinacional N°0693/2012 de 2 de agosto de 2012 y más bien la competencia es atribuida a los órganos jurisdiccionales departamentales, para su conocimiento y resolución.”*.

³⁶ La Ley N°439 de fecha 19 de noviembre de 2013, que aprueba el nuevo Código Procesal Civil, consta de 509 artículos (menos que el Código anterior que tiene más de 700), 10 Disposiciones Transitorias (entre las cuales se prevé que entrará en vigencia plena el día 6 de agosto de 2014, y que algunas de sus normas tendrán vigencia anticipada desde el momento de su publicación: 25 de noviembre de 2013), 3 Disposiciones Adicionales y 3 Disposiciones Finales, además de declarar la abrogatoria del Código de Procedimiento Civil promulgado por Decreto Ley N°12760 de 6 de agosto de 1975, puesto en vigencia el 2 de abril de 1976, y elevado a rango de Ley en el año 1997; todo ello a momento de su entrada en vigencia plena, una vez culminada la *vacatio legis* prevista por la misma norma.