

EL SILENCIO CON VALOR JURÍDICO

Faustino Luna Farfán

Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas UNSAAC

EL SILENCIO CON VALOR JURÍDICO

Concepto de silencio.

El Diccionario Cabanellas de Derecho Usual nos dice del silencio: Falta de ruido. Abstención de hablar. Carencia de noticias escritas del ausente. Omitida respuesta a formulada pregunta. En la jurisdicción administrativa desestimación tácita de una petición o recurso por el simple transcurso del tiempo sin resolver la administración.

Antecedentes jurídicos.

Contra el interesado y apresurado adagio de que: "quien calla otorga", un cauto aforismo romano ajustado a la realidad, llega a esta salomónica conclusión: "Qui tacet, non utique fatetur, sed tamen a verum est cum non negare." (El que calla, no afirma ciertamente, pero la verdad es que tampoco niega).

El clacisismo jurídico también quiso extraer consecuencias jurídicas al silencio, al decir: "Taciturnitas imitator confessionem" (El silencio se asemeja a la confesión). En verdad constituye actitud frecuente en los procesados mostrarse primero sorprendidos por la acusación o las sospechas y declararse totalmente ajenos a los hechos, para luego negar los cargos, más adelante comprometidos por sus contradicciones o abrumados por otras pruebas, guardar silencio, y por último, ante la inutilidad de seguir mintiendo o abrumado por los remordimientos, confesar de plano.

También nuestro C. de P. P. de 1939 claramente influido por esa corriente, disponía en su art. 127°:

"Si el inculpado se niega a contestar alguna de las preguntas, el Juez Instructor le repetirá aclarándolas en lo posible y si aquél se mantiene en su silencio, se dejará constancia en la diligencia. El Juez le manifestará que su silencio puede ser tomado como indicio de culpabilidad."

Reaccionando contra esto, Zavala Loayza, (citado por Guzmán Ferrer, 279) decía: El más grave lunar de un Código, como el actual estructurado sobre la crítica y libre interpretación de la prueba, es el art. 127°, contradictorio además con el art. 132°, que prohíbe el empleo de la coacción contra el inculpado, aunque fuera simplemente moral. ¿Cómo se autoriza al juez a intimidar al declarante, manifestándole que si persiste en su silencio, valdría éste como indicio de culpabilidad?.

Normas derogatorias del viejo C. de P. P. han eliminado la retrógrada norma, del art. 127° en tanto entre en vigencia el nuevo Cód. Procesal Penal de moderna inspiración doctrinaria.

Con respecto al silencio del hombre que sabe y puede hablar, pero calla, Las Partidas juzgaban ya que: "Aquél que calla no se entiende que siempre otorga lo que le dicen, maguer no responde, más esto es verdad que no niega lo que oye."

Aquí el que calla, en realidad no otorga ni niega, ya que nada expresa, pero en ocasiones el silencio es generador de ciertas situaciones jurídicas, como en los casos en que el legislador peruano consideró en el art. 1077° del Código Civil de 1,936.

Art. 1077.- El silencio opuesto a actos, o a una interrogación, no se considerará como una manifestación de voluntad conforme al acto a o a la interrogación, sino en los casos en que exista obligación de explicarse."

León Barandiarán (84), comentando el artículo dice: El silencio puede en ciertas circunstancias ser considerado como manifestación de voluntad. El Código se inspira en este punto en el art. 919° del C. argentino, para el cual en efecto, el silencio debe reputarse como manifestación de voluntad de obligarse (...) Esta suposición está hoy superada. No hay en este caso manifestación de voluntad. Hay una obligación legal, que se impone como consecuencia del silencio y se explica por principios de utilidad

social, y pone como ejemplos los arts.: y 301° y 302° del C.Civil de 1,936 (363°, 364° del C.C. de 1,984) relativos a la : confesión ficticia y las relaciones de familia.

Savigni, citado por el mismo León Barandiarán, refiriéndose sobre el particular escribe: "El silencio sólo expuesto a los actos o a un interrogatorio, no puede en principio ser considerado como un consentimiento o a una confesión. Si pues, alguno me presenta un contrato y manifiesta que tomará mi silencio como aquiescencia, yo no me obligo, porque ninguno tiene el derecho, cuando yo no lo consiento, de forzarme a una contradicción positiva."

Ahora, nuestro Código Civil vigente, en texto sucinto, dispone en su artículo 142°:

Art. 142°.- El silencio importa manifestación de voluntad cuando la ley o el convenio le atribuyen ese significado." (1)

Lohmann Luca de Tena (111) comentando este artículo dice: "... estamos entonces ante una figura sui géneris que goza de las características de otros medios de expresar la voluntad, pero que no puede confundirse con ninguna de ellas." Y citando a Santoro Pasarelli y de Castro y Bravo agrega, "es decir, que el silencio puede ser involuntario y la declaración expresa por principio siempre debe ser una exteriorización voluntaria." De aquí que ante un caso de silencio deberá de averiguarse primero de qué situación se trata, a los efectos de interpretar la conducta y la voluntad de una u otra manera, situación que evidentemente deberá juzgarse a la luz de otras circunstancias que sí deben ser positivas, porque de otro modo el silencio siempre tendrá una connotación de duda sobre su verdadero alcance. El silencio pues, no vale como declaración autónoma de voluntad ni expresa ni tácita, sino como integrante de un supuesto de hecho complejo."

Por otra parte el Art. 15° del mismo C.C. dispone que " los jueces no pueden dejar de juzgar bajo el pretexto de silencio, obscuridad o insuficiencia de las leyes". Disposiciones similares contienen casi todos los códigos.

Es de asumir entonces que el silencio funciona con propósitos, modos y aun con efectos distintos en los diversos derechos (reales, sucesorios, obligacionales), así como en el proceso civil, en el Derecho Penal, en el Derecho Procesal Penal, judicial etc).

EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

En la jurisdicción administrativa el silencio de la autoridad, ante una petición o recurso, se considera negativa al transcurrir el plazo de días o meses fijados en cada supuesto, y ello permite actuar en la vía judicial o contencioso administrativa.

Briceño Sierra (98), refiriéndose a los recursos anulatorios dice: "Sin embargo acontece que el justiciable debe ser protegido contra otras situaciones que no caben exactamente en los casos defectuosos enumerados antes. Ya Otto Mayer explica que, a diferencia de lo que acontecen en el Derecho Civil, en el orden administrativo no sólo existen derechos individuales, además de ellos se encuentran los intereses de un carácter público más o menos notable que han de ser protegidos."

Agrega: "Un interés calificable de primario y estrictamente jurídico es el que tiene el particular a recibir respuesta de la autoridad. El problema ha sido ponderado seriamente por la doctrina Iberoamericana y así se observa que en la obra de Carlos H. Pareja se sostiene que en muchas ocasiones perjudica más al ciudadano el silencio de la administración que su actividad, porque deja sin resolver un pedimento, lo que es peor que rechazarlo. Si un recurso se resuelve negativamente, cabe ocurrir ante la autoridad competente, pero cuando no se resuelve, el perjudicado queda impotente, sin remedio alguno."

En la práctica se han seguido caminos oblicuos, como el estimar negada la petición. O vías directas como sancionar el silencio con la imposición del deber de contestar o con la aplicación de penas (2). Sin embargo, lo que ahora importa es advertir que ninguno de los recursos o impugnaciones es adecuadamente invariable en el silencio."

La primaria y más simple aparición de la queja, como medio de ataque a estos silencios, es la participación de conocimiento al superior para la aplicación de las medidas disciplinarias. Esta queja no requiere de una facultad legal, es absolutamente una expresión de vía no prescrita que puede convertirse en costumbre, es decir puede originar el uso, la repetición constante, reiterada de actos semejantes que se traducen al asentimiento popular.

El silencio en el Derecho Administrativo peruano ha seguido parecido derrotero según veremos seguidamente.

Antecedentes del silencio en el Derecho Administrativo peruano:

El DS. 006.67-SC. por el que el Gobierno aprobó el Reglamento de Normas Generales de Procedimientos administrativos (en adelante LNGPA), "...para la actuación en el orden administrativo de todas las entidades de la administración pública siempre que por leyes especiales no se establezca algo distinto.", y, como señala en su artículo 1°, puso límites al tiempo que la autoridad podía tomarse para emitir resolución ante las solicitudes o recursos de los particulares, al disponer en su artículo 53°:

"No podrá exceder de seis meses el tiempo que transcurra desde el día en que se inicie un procedimiento administrativo hasta aquél en que se dicte resolución, salvo en los casos en que disposiciones específicas establezcan trámites cuyo cumplimiento implique una duración superior a seis meses."

El plazo ha sido limitado a 30 días por el art. 7° de la Ley No.26,111 que elevó a rango de Ley General el antiguo Reglamento y que al haberse aprobado el T. U. O. de la Ley General por D. S. No. 02-94-JUS, el art. 53° ha pasado a ser el .51°.

Reforzando la anterior norma obre plazos máximos, se han limitando también, expresamente, los recursos administrativos a dos instancias administrativas, mediante el Reglamento de la Ley de Simplificación Administrativa DS.070-89-PCM, con las sustituciones aprobadas por los artículos: 2°. Y 3° del DS. No.002-90-PCM.

Art. 25°.- En cualquier procedimiento administrativo no pueden intervenir más de dos instancias con capacidad de emitir resolución, Los recursos impugnativos son los de reconsideración y apelación, tal como se encuentran definidos por el reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, aprobado mediante D.S. 006-67-SC. (...)

Estos cambios han sido inspirados por el modelo económico liberal impuesto al país desde 1,991 y en el terreno administrativo han sido implementados por el D. Leg. 757 (promulgado el 13.11.91) Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada, destinado a "...consolidar el programa de reformas estructurales de la Economía emprendida por el Gobierno... con disposiciones que otorguen seguridad jurídica en materia administrativa a los inversionistas..." como reza la exposición de motivos. El art. 19° de esta Ley confiere carácter supletorio al D. S. 006-67 SC y a la Ley No.25045 de Simplificación Administrativa y obliga a los

ministerios, instituciones y organismos públicos de cualquier naturaleza de todo el sector público a "reducir y simplificar drásticamente todos los procedimientos y trámites administrativos y a dictar un Texto único de Procedimientos administrativos (TUPA) en sus arts. 19° y .20°.

Son normas coadyuvantes de la LNGPA, en materia de celeridad procesal, sus arts. 3°, 68° y 69° que disponen el impulso procesal de oficio, y el 70° que limita a tres meses el plazo para que opere el abandono en el proceso administrativo.



«...Cuando la autoridad administrativa, a la conclusión de un proceso regular que normalmente debe culminar con la correspondiente resolución, omite dictarla, la norma concede al interesado considerar denegada su petición o reclamo.»



Norma trascendente para los propios fines del D. Leg. 757 y que merece especial mención por constituir un caso sui generis de silencio positivo, y antes de entrar a su análisis lato, es la que dispone su art. 24°, que introduce un principio que podríamos llamar de aprobación tácita, y que el art. 6° de su Reglamento el DS. 094-92-PCM llama de aprobación automática en oposición a las de evaluación previa, de la solicitud por la autoridad y que es una excepción pro economicus a toda regla de la administración, sino veamos su texto:

Art.24°.- las solicitudes presentadas ante las distintas entidades de la Administración pública a que se refiere el artículo 20° del presente Decreto Legislativo, se considerarán automáticamente aprobadas al mismo día de la presentación del recurso o formato correspondiente, siempre que se cumpla con los requisitos y se entregue la documentación completa exigidos por el TUPA para cada caso.

Aunque sabemos que solicitud y recurso no son lo mismo, -por señalar un error conceptual del legislador que luego corrige en el artículo siguiente al nombrar diversamente a la solicitud y al recurso- el verdadero caso de silencio negativo en esta Ley recién viene con el art. 26° que dispone:

Art. 26°.-Solamente en los casos debidamente calificados se podrá establecer que la solicitud o formato se considerará denegada una vez transcurrido el plazo a que se refiere el artículo anterior, a efectos de que el interesado interponga los recursos administrativos pertinentes, lo que deberá figurar en el TUPA.

Cabe señalar además que el ámbito de aplicación de estas normas no alcanza a las materias especiales taxativamente señaladas por el art. 27° del D. Leg. (tributación, cuestiones contenciosas entre particulares, enajenación o adquisiciones de bienes para el Estado etc.), y las usuales de procedimiento señaladas por el art. 2° de su Reglamento aprobado por D. S. No. 094-92-PCM. como son los de impugnación de actos administrativos. El art. 13 inc. d) del mencionado Reglamento establece además, que el procedimiento de aprobación automática en los TUPAs distinguirá: a) el procedimiento de evaluación previa con aplicación del silencio administrativo positivo, y b) el procedimiento de evaluación previa con silencio negativo. Además habrá un mecanismo de fiscalización de veracidad de autenticidad de las declaraciones, documentos o informaciones, para los casos de aprobación automática y de silencio administrativo positivo.

La legislación comentada es especial por su causa, ámbito y propósitos específicos, pues como hemos señalado buscan ofrecer garantías de celeridad y seguridad administrativa a los inversores, por lo que el tratamiento del silencio administrativo en éste ámbito hay que verlo como excepcional al regulado por la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos y la Ley de Simplificación Administrativa.

Finalmente, para entrar al examen del silencio administrativo general, cabe mencionar a otros ámbitos especiales como el Tributario en que el silencio administrativo (la denomina resolución ficta), tienen plazos y mecanismos propios, como el señalado por el art. 144° del D.S. No. 135-99 que aprueba el T. U. O del Cód. Tributario.(3) También está el caso de entidades públicas en las que no opera el silencio administrativo y en las que sus resoluciones no son susceptibles de revisión judicial

vbg.: el Jurado Nacional de Elecciones y el Consejo Nacional de la Magistratura (arts.: 153°inc.3 y 181° de la Constitución Política), casos que escapan a este estudio.

Clases de Silencio Administrativo.

Después de la anterior decantación, una primera clasificación se colige de distinguir la etapa procesal en que se puede producir el silencio: a) como conclusión del proceso administrativo (art.87° del D. S. 02-94-JUS), y b) frente a los recursos impugnativos (arts.: 99° y 100° in fine), siguiendo la sistemática del DS.02-94-JUS, y con las excepciones que la aplicación prevalente del D. Leg. 757 obliga precisar.

Decantado este primer aspecto veamos en especie las dos clases de silencio administrativo: positivo o negativo, advirtiendo desde ya que el primero siempre es excepcional frente al carácter frecuente del segundo, y esta diferencia habría que entenderla como la cautela del legislador que ofrece al administrado una válvula de escape frente al silencio de la administración -al permitirle llevar su derecho o interés diferido por la actitud morosa de la administración a una instancia supra administrativa.

Silencio negativo

Cuando la autoridad administrativa, a la conclusión de un proceso regular que normalmente debe culminar con la correspondiente resolución, omite dictarla, la norma (art.87° del D.S.No.02-94-JUS) concede al interesado considerar denegada su petición o reclamo.

Art. 87°.-Transcurridos los treinta (30) días a que se refiere el artículo 51° de la presente ley sin que se hubiere expedido resolución el interesado podrá considerar denegada su petición o reclamo o esperar el pronunciamiento expreso de la administración pública. En ambos casos el interesado podrá reclamar en queja para denunciar dicha demora, la cual se tramitará conforme a lo dispuesto en los artículos 105° al 108° de esta Ley.(4)

Como segunda causa para calificar el silencio negativo se prevé la omisión de la autoridad de resolver los recursos impugnativos, y viene dado por los arts. 99° y 100° del mencionado D.S.:

Art.99°.- (...)

"El término para la interposición de éste recurso es de 15 días y deberá resolverse en un plazo máximo de treinta días, transcurridos los cuales sin

que medie resolución, el interesado podrá considerar denegado dicho recurso a efectos de interponer el recurso de revisión o la demanda judicial en su caso, o esperar el pronunciamiento expreso de la administración..."

Art.100° (...)

El recurso de revisión se interpondrá dentro del término de quince días (15) días y será resuelto en un plazo máximo de treinta (30) días, transcurridos los cuales, sin que medie resolución, el interesado podrá considerar denegado el recurso a efecto de interponer la demanda judicial correspondiente, o esperar el pronunciamiento expreso de la administración pública.

Es de observar que, en ninguno de los casos expuestos, el silencio es forzoso, sino que queda a la voluntad del interesado acusarlo, y caso contrario seguir esperando el pronunciamiento de la autoridad; según esto, el silencio no produce un estado forzoso de consecuencia judicial.

Silencio positivo

La norma en este caso es remisiva y lleva a la Ley de Simplificación Administrativa. La Tercera Disposición. Complementaria del D.S.No.002-94-JUS dispone:

"Sin perjuicio de lo establecido en el art. 87 de la presente Ley las entidades que forman parte de la administración pública, conforme al último párrafo del artículo 1° de esta Ley, aplicarán el silencio administrativo positivo en aquellos supuestos contemplados en el reglamento de la Ley de Simplificación Administrativa aprobado mediante D. Supremo No.70-89 PCM y normas modificatorias."(5)

En concordancia el D.S.070-89-PCM, Reglamento de la Ley de Simplificación Administrativa, con las sustituciones aprobadas por los arts.2° y 3° del D.S.No.002-90-PCM, dispone que:

"Art. 26°.- En los procedimientos administrativos conducentes al otorgamiento de licencias, autorizaciones, permisos, concesiones y similares, transcurrido el término de sesenta días calendario a que se contrae el artículo precedente, sin que se haya expedido resolución, el interesado considerará aprobada su solicitud o fundado el recurso impugnativo."

Y para el caso de que tal silencio resulta riesgoso o perjudicial para los intereses públicos, se ha establecido en contrapartida una suerte de silencio negativo en el artículo siguiente:

"Art. 27°.- Sólo en aquellos casos en que el silencio administrativo positivo consagrado en el artículo precedente pueda perjudicar gravemente los intereses del Estado o el interés público, deberá expedirse y publicarse, debidamente motivadas, normas de rango no inferior al de resolución ministerial que podrán establecer que transcurrido el referido término de sesenta día calendario, se considerará denegada la solicitud y/o infundado el recurso impugnativo. En tales situaciones de silencio administrativo negativo, queda expedito el derecho del interesado a interponer el recurso impugnativo o demanda judicial, según corresponda." (...)

La regla precedente admite dos excepciones previstas en los dos párrafos finales del mismo art. 27°:

- Cuando se trata de la inscripción de títulos en los Registros Públicos a que se refieren los arts. 2008° y 2009° del C.Civil, así como el registro Predial de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares a que se refieren los D. Leg. 495 y 496.

- En los procedimientos administrativos distintos a los indicados en el art. 26°, en que opera en los mismos plazos el silencio administrativo negativo, salvo que la misma entidad por norma expresa disponga que opera el silencio administrativo positivo.

Modo de probar el silencio:

Es el art. 28° del mencionado Reglamento que establece cómo debe probarse el silencio, y que llena un vacío de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, aunque limitado al silencio positivo.

Art. 28°.- El silencio administrativo positivo se demuestra con el sólo cargo que indique la fecha de interposición de la solicitud o del recurso."

Modo de computar los plazos del silencio:

También en este caso es el Reglamento de la Ley especial que establece el modo de cómputo, esta vez para ambas clases de silencio.

"Art. 29°.- Los plazos a que se refieren los artículos anteriores, a efecto de la vigencia del silencio administrativo positivo o negativo no correrán durante los períodos a que los interesados, de conformidad con los artículos 13° y 23° del presente Reglamento, se encuentran subsanando documentación no presentada."

LA ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA Y EL SILENCIO

Establecido los plazos máximos para la respuesta de la autoridad, sigue el derecho de reaccionar ante su silencio, este derecho fue consagrado constitucionalmente por el art.240° de la Constitución Política de 1,979 que incorporó el derecho a recurrir a una instancia supra administrativa creando la institución de la acción contencioso administrativa, con el siguiente texto:

"Art.240°.- Las acciones contencioso administrativas se interponen contra cualquier acto o resolución de la administración que causa estado.

La ley regula su ejercicio. Precisa los casos en que las cortes superiores conocen en primera instancia , y la Corte Suprema en primera y segunda instancia."

La vigente Constitución la reproduce con texto sucinto:

"Art, 148°.- Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa,"

Reglamentando la institución contenciosa, el T. U. O de la Ley Orgánica del Poder Judicial aprobado por DS. No.017-93 JUS 02.06.93 anterior a la Constitución Política vigente dispone:

Art. 23°.- La acción contencioso administrativa de que trata el artículo 240° de la Constitución, se rige en cuanto a sus reglas de competencia, procedencia y procedimiento por su propia Ley."

Concordantemente el Art. 8° del T. U. O del DS.No.02-94 JUS dispone:

"Art. 8°.- Las resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo podrán ser impugnadas ante el Poder Judicial mediante la acción contencioso administrativa a que se refiere el artículo 23° del D. Legislativo767 Ley O. del P. J.." (...)

El apartado final de la norma señala en tres incisos, cuáles son las resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo, pero, contra la previsión del art. 240° de la Constitución de 1,979 que remitía a una ley especial la regulación de la acción contencioso administrativa, es el Código Procesal Civil que la regula como proceso abreviado, en su Capítulo sobre Disposiciones Especiales, Subcapítulo 6°, rubro "Impugnación de acto o resolución administrativa" en apenas seis artículos (540° al 545°). De los que glosamos los siguientes:

Cuándo procede la acción contenciosa administrativa:

Dispone el CPC:

"Art.540°. - La demanda contenciosa administrativa se interpone contra acto o resolución de la administración a fin de que se declare su invalidez o ineficacia.

Se excluyen aquellos casos en que la ley, expresamente declara inimpugnable lo resuelto por la autoridad administrativa."

Para entender el alcance de la norma debemos remitirnos al segundo apartado del art.8° del D. S. No. 02-94-JUS enunciativo de las resoluciones susceptibles de revisión judicial, y que son:

Art.8°. (...)

a) La resolución expedida en última instancia administrativa o cuando se diera ésta por expedida conforme a lo dispuesto en los arts. 99° y 100° de la presente Ley, según corresponda.

b) La declaratoria de nulidad de las resoluciones administrativas que hayan quedado consentidas, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 110° de la presente Ley."

En concordancia con lo anterior, el art.541° restringe la admisibilidad de la acción contencioso administrativa a los requisitos siguientes:

"Artículo 541°.- Son requisitos para su admisibilidad que:

1.- Se refiera a un acto o resolución que cause estado.

2.- El acto o la resolución se haya impugnado en la vía administrativa, agotando los recursos previstos en las leyes respectivas." Y,

3.- Se interponga dentro de los tres meses de notificado o publicada la resolución impugnada, lo que ocurra primero. En los casos en que se produzca silencio administrativo de conformidad con las normas pertinentes la demanda podrá ser interpuesta en cualquier momento. (6)

No hay necesidad de agotar la vía administrativa en las acciones de garantía constitucional

Una excepción a la regla del inc.2) de la norma antes glosada es en las acciones de Garantías Constitucionales, según prevé el art. 28° de la Ley 23506 con el siguiente texto:

Atrr .28°.- No será exigible el agotamiento de la vía previa si:

1) Una resolución que no sea la última en la vía administrativa, es ejecutada antes de vencerse el plazo para que quede consentida.

2) Si por el agotamiento de la vía previa pudiera convertirse en irreparable la agresión.

3) La vía previa no se encuentra regulada, o si ha sido iniciada innecesariamente por el reclamante, sin estar obligado a hacerlo.

4) Si no se resuelve la vía previa en los plazos fijados para la resolución.

La excepciones señaladas tienen fundamento en la naturaleza jurídica de las acciones de garantías constitucionales que cautelan derechos fundamentales de la persona.

Finalmente, debemos señalar dos particularidades más de la acción contenciosa administrativa y que vienen señaladas por el párrafo final del art. 541° y el art. 542°:

"La admisión de la demanda no interrumpe la ejecución del acto administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en este código sobre proceso cautelar."

"Art.542°.- Competencia. Es competente el juez civil del lugar donde se produjo el acto o se dictó la resolución."

Notas.

1) El mismo Código define en su Art.141° "La manifestación de voluntad puede ser expresa o tácita" y luego explica: Es expresa cuando se formula oralmente, por escrito o por cualquier otro medio directo. Es tácita, cuando la voluntad se infiere indubitablemente de una actitud o circunstancia de comportamiento que rebelan su existencia. No puede considerarse que existe manifestación tácita cuando la ley exige declaración expresa o cuando el agente formula reserva o declaración en contrario."

2) El art. 2° numeral 16) de la Constitución Política consagra el derecho de petición y obliga a la autoridad a dar una respuesta en el plazo legal, en este caso no admite el silencio.

3) En la vía tributaria (arts. 144°, 150° del D.S.135-99-EF), el silencio opera a los seis meses para las reclamaciones y las apelaciones, y dos meses para la denegatoria tácita de las solicitudes de devolución de saldos a favor de los exportadores, (para considerarlas desestimadas), salvo en las apelaciones de puro derecho y contra resoluciones respecto de cierre, comiso o internamiento en que el plazo se reduce a veinte días (arts. 151° y 152°), después de los cuales no se agota la vía administrativa sin que proceda el recurso de revisión. (art. 157°).

4) Hay otra clase de queja (art.105°) por defectos de tramitación y en especial los que supongan paralización o infracción de plazos, que se resuelve en tres días (107°) pero sin suspender tramitación del principal, y declara fundada por considerarse que el quejado carece de imparcialidad su efecto (108°) es de sustituirlo con otro de igual jerarquía.

5) Adicionada por la Ley 26594 publicada el 20.04.96.

6) El párrafo final tiene el texto modificado por la Ley 26810.

Bibliografía:

B. Cabanellas.Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Vol.VII. 15, Edic. 1,982.

Briseño Sierra, Humberto. El Proceso Administrativo en Iberoamérica. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1,968.

Lohmann Luca de Tena, Guillermo, El Negocio Jurídico. 2da. Edic. 1,994. Editora Jurídica GRILEY s.r.Ltda.

Leon Baradiarán, José. Tratado de Derecho Civil, Tomo II, Acto Jurídico, concordado con el C.Civil de 1,984. Lima, WG Editores. 1991.

Zavala Loayza, citado por Guzmán Ferrer, Fernando. Código de Procedimientos Penales, Concordancias y conentarios, pág.279. Edición, Cultural Cuzco S.A. 1,982.

Textos legales:

Constitución Política del Perú, de 1,979.

Constitución Política del Perú, de 1,933.

Código Civil peruano de 1,984.

Código Tributario (TUO DS. No. 135-99-EF)

Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos (TUO D.S.No.02-94-JUS.