

# LA INEFICACIA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO COMO MECANISMO DESTINADO A PROMOVER EL PRINCIPIO DE CELERIDAD EN BOLIVIA: REVISIÓN JURISPRUDENCIAL SISTEMÁTICA


The Ineffectiveness of Administrative Silence as a Mechanism Intended to Promote the Principle of Expediency in Bolivia: A Systematic Jurisprudential Review

Sergio Rodrigo Rojas-Barrientos

**Abogado, doctorando en Derecho Administrativo.**

Docente e investigador de la Universidad Simón I. Patiño (Bolivia)

**Universidad Simón I. Patiño (Bolivia)**

 <https://doi.org/10.59659/jdca.v1.2025.ch11>

## Resumen

El propósito de este trabajo fue evaluar la jurisprudencia boliviana que resuelve supuestos de incumplimiento del plazo procesal de sustanciación, que es la manifestación normativa más importante del principio de celeridad. Para cumplir con este objetivo, se ejecutó una revisión sistemática de resoluciones relevantes emitidas por los altos tribunales bolivianos. Se descubrió que las autoridades jurisdiccionales malinterpretan el silencio negativo —la consecuencia normal de incumplir el plazo de sustanciación en procedimientos potencialmente favorables— de un modo que podría dejar al administrado aguardando indefinidamente por una resolución tardía. Además, se descubrió que esta malinterpretación no queda circunscrita a los procedimientos favorables, ya que el silencio negativo también se aplica a procedimientos que no tienen pretensiones del administrado que negar: los procedimientos potencialmente desfavorables. Se concluye que, como resultado de una práctica jurisdiccional deficiente, el principio de celeridad ha quedado completamente desdentado y, en consecuencia, se proponen medidas que podrían remozarlo.

## Palabras clave

silencio administrativo; principio de celeridad; plazo de sustanciación;

procedimiento administrativo.

### **Abstract**

The purpose of this study was to evaluate Bolivian case law addressing situations of non-compliance with the procedural time limit for adjudication, which constitutes the most significant normative expression of the principle of expediency. To achieve this objective, a systematic review was conducted of relevant decisions issued by the Bolivian high courts. It was found that judicial authorities misinterpret negative administrative silence—the normal consequence of failing to comply with the adjudication time limit in potentially favorable proceedings—in a way that may leave the citizen indefinitely awaiting a belated decision. Furthermore, this misinterpretation is not limited to favorable proceedings, since negative silence is also applied to proceedings in which there are no claims by the citizen to be denied: potentially unfavorable proceedings. The study concludes that, as a result of deficient judicial practice, the principle of expediency has been entirely undermined, and consequently, measures are proposed to restore its effectiveness.

### **Keywords**

administrative silence; principle of expediency; adjudication time limit; administrative procedure

## INTRODUCCIÓN

La situación jurídica de un administrado que participa en un procedimiento administrativo es incierta mientras el procedimiento no concluya con una resolución que decida el fondo de la cuestión.

Este estado de incertidumbre no solo perjudica al administrado, sino que también lesiona el interés colectivo. Esto resulta evidente cuando la controversia tiene como objeto un derecho disponible pues, mientras transcurre el procedimiento, este será excluido del tráfico jurídico y, en consecuencia, supondrá una contracción en la masa de bienes en el circuito económico del Estado. Algo parecido ocurre cuando el derecho incierto es indisponible, ya que el goce pleno de muchos otros derechos suele depender de la certidumbre que se tenga sobre un derecho indisponible. Así, por ejemplo, los administrados que tramitan sus peticiones ante una dependencia administrativa cuya Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) ha sido suspendida en el marco de un procedimiento disciplinario experimentarán perjuicios mientras el estatus jurídico de la MAE no sea esclarecido, o no se designe una nueva MAE capaz de resolver sus pretensiones.

Como puede verse el interés colectivo exige abreviar los procedimientos administrativos tanto como sea posible sin afectar la corrección material de las resoluciones definitivas.

Este es justamente el propósito del principio de celeridad, pues busca que el procedimiento administrativo “sea terminado en el plazo más breve posible y que logre alcanzar sus fines en la menor cantidad de actos [de trámite]” (Vargas Lima, 2023, p. 114).

Este principio es reconocido por la Ley 2341 (2002) al afirmar que “los procedimientos administrativos se desarrollarán con economía, simplicidad y celeridad, evitando la realización de trámites, formalismos y diligencias necesarias” (art. 4.k). Igualmente, la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPE, 2009) dispone que “la potestad de impartir justicia [...] se sustenta en los principios de [...] seguridad jurídica, publicidad, probidad, celeridad” (art. 178. I). Aunque este

artículo está ubicado en la sección que regula al Órgano Judicial y al Tribunal Constitucional, es aplicable por analogía a las autoridades que instruyen procedimientos administrativos, como parecen sugerir Balderama Pérez et al. (2021) cuando lo incluyen entre las fuentes normativas que sustentan el principio de celeridad en el Derecho Administrativo.

En la práctica, el principio de celeridad se manifiesta en la obligación que tienen los participantes de un procedimiento administrativo de completar sus actos procesales antes del vencimiento de plazos aceleratorios.

Podría afirmarse que estos plazos han conseguido agilizar la actividad procesal de los particulares, ya que su incumplimiento conlleva sanciones severas y, además, nunca impide al instructor avanzar con el procedimiento administrativo —al menos en los procedimientos iniciados de oficio—. Por ejemplo, si el sujeto pasivo omite ofrecer sus descargos dentro del plazo procesal de treinta días establecido por el artículo 98 de la Ley 2492 (2003), pierde su derecho de presentar elementos probatorios dentro de un procedimiento de determinación subsidiaria de oficio, es decir, en este caso, la inactividad del particular tiene un efecto preclusivo. En otros casos, la inactividad del administrado que no realiza oportunamente un acto procesal se interpreta como un desistimiento, como ocurre cuando un particular no subsana oportunamente una petición que no reúne todos los requisitos esenciales (Ley 2341, 2002, art. 43).

A pesar de ello, pueden encontrarse múltiples manifestaciones públicas de disconformidad con la agilidad de los procedimientos de la Administración boliviana (Berrios Albizu, 2024; Góngora, 2023). Dado que la inactividad de los particulares solo podría provocar, o bien la preclusión de sus derechos procesales, o bien la perención de procedimientos potencialmente favorables, la retardación reportada por los administrados solo podría ser causada por incumplimientos en plazos aplicables a la actividad procesal de la Administración que no han merecido una sanción suficientemente severa como para disuadir a los instructores de cometer nuevos incumplimientos.

Existen dos tipos de plazos aplicables a la actividad procesal de la Administración: los plazos para la emisión de los actos de trámite —plazos para las actuaciones— y los plazos para la emisión de una resolución definitiva que finalice el procedimiento —plazos de sustanciación—. Aunque la realización extemporánea de actos procesales supone una vulneración al principio de celeridad, esta afectación no provoca la dilación del procedimiento mientras se cumpla con el plazo de sustanciación. Además, el efecto normativo de tal incumplimiento se limita a la responsabilidad del funcionario infractor y nunca asciende a la invalidez del acto administrativo.

Por este motivo, esta investigación se propone revelar cómo se sanciona el incumplimiento de plazos sustantivos en procedimientos administrativos bolivianos. Para cumplir con este objetivo, se ejecutó una búsqueda sistemática, exhaustiva y replicable de sentencias que resuelven este supuesto y que hayan sido emitidas por los altos tribunales bolivianos. A continuación, se registró el fragmento relevante de cada sentencia en una base de datos que categoriza las resoluciones en función del tipo de plazo que fue incumplido y la consecuencia de tal incumplimiento. Finalmente, se analizó si las consecuencias impuestas por la práctica jurisdiccional correspondían con las previstas en la norma y si tales consecuencias tienen suficiente potencia como para disuadir a los posibles infractores.

Se descubrió que la sanción que la norma dispone para castigar a los funcionarios que incumplen plazos procesales —responsabilidad administrativa— está prácticamente en desuso. Igualmente, se descubrió que el tratamiento jurisprudencial dado al incumplimiento de plazos procesales de sustanciación se desvía de la intención del legislador de un modo que agrava la retardación de los procedimientos administrativos.

El presente trabajo está compuesto por tres bloques de contenido: el primero describe la metodología empleada para buscar y seleccionar la muestra de sentencias que fueron consultadas; en el segundo expone los diferentes tipos de plazos y las sanciones que conlleva incumplirlos en la normativa boliviana y el derecho comparado; finalmente, el

tercer bloque de contenido revela el tratamiento dado a los supuestos de incumplimiento de plazos procesales aplicables a la Administración en la práctica jurisdiccional boliviana, evaluando si las consecuencias observadas corresponden con aquellas establecidas en la norma.

## METODOLOGÍA

En este apartado se describe la metodología empleada para buscar las sentencias consultadas de modo sistemático y replicable.

El propósito de la búsqueda fue seleccionar una muestra representativa de sentencias que resuelvan supuestos de actividad administrativa extemporánea y que sean emitidas por los altos tribunales de Bolivia.

Para seleccionar las sentencias, se ejecutó una serie de consultas mediante el agregador de fuentes normativas *v-lex*. En cada una de las consultas se eligieron las opciones “jurisprudencia” y “Bolivia”, lo cual restringió los resultados a resoluciones emitidas por el Tribunal Constitucional Plurinacional, el Tribunal Supremo de Justicia y el Tribunal Agroambiental, que son los tribunales de mayor jerarquía en Bolivia.

A continuación, se revela la sintaxis empleada en cada una de las consultas y la cantidad de resultados que se obtuvieron del buscador.

**Tabla 1**

*Resultados de la búsqueda*

Sintaxis	Resultados arrojados
[caduc* (interrupción OR suspensión)] AND “contencioso administrativo” AND NOT prescripción	73
“plazo procesal” AND “contencioso administrativo”	32
(“plazo sustantivo” OR “plazo de caducidad”) AND “contencioso administrativo”	28

*Nota.* La tabla presenta los resultados obtenidos a partir de una búsqueda sistemática de jurisprudencia y literatura jurídica mediante diferentes combinaciones de sintaxis booleanas. Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, consultando la Ley de Procedimiento Administrativo boliviana (Ley 2341, 2002) a través del mismo agregador, se revisaron las sentencias que citan los artículos 17, 19, 20, 21, 67 y 79.

Durante la lectura de las sentencias seleccionadas, se registraron y catalogaron todas las decisiones judiciales que resolvieron algún supuesto de incumplimiento de plazos de sustanciación.

### **Delimitación temática**

En este apartado se exploran conceptos y categorías que son relevantes para la comprensión adecuada de las delimitaciones temporales aplicables a la actividad administrativa en Bolivia.

### **Plazos dilatorios y plazos aceleratorios**

Por el tipo de conducta que debe asumir el afectado, los plazos pueden clasificarse entre dilatorios y aceleratorios (Sendín García, 2010).

El plazo es aceleratorio cuando el afectado debe asumir una conducta activa, es decir, hacer algo en concreto. Por ejemplo, el artículo 98 del Código Tributario Boliviano (Ley 2492, 2003) fija un plazo de treinta días para que el sujeto pasivo presente sus pruebas de descargo. Este es un plazo aceleratorio porque marca los límites temporales dentro de los cuales el administrado debe ejecutar una conducta —la presentación de pruebas de descargo—.

En cambio, el plazo es dilatorio cuando su transcurso requiere que los afectados adopten una conducta pasiva, es decir, que no hagan algo en concreto. Esto ocurre, por ejemplo, con el plazo que necesariamente debe mediar entre las dos publicaciones de la notificación por edictos (Ley 2492, 2003, art. 86). Este es un plazo dilatorio porque su cómputo requiere que la Administración tributaria no realice la segunda publicación antes del agotamiento del plazo, en otras palabras, su transcurso requiere la adopción de conductas pasivas.

Esta investigación se enfoca únicamente en el incumplimiento de plazos aceleratorios, ya que estos buscan abreviar la duración de los procedimientos administrativos y, en ese sentido, son manifestaciones del principio de celeridad. No puede decirse lo mismo de los plazos dilatorios que, en todo caso, extienden la duración de los procedimientos administrativos y encuentran su justificación, no en el principio de cele-

ridad, sino en el principio de debido proceso.

### **Plazos sustantivos y plazos procesales**

Los plazos pueden clasificarse en sustantivos o procesales según el momento en el cual inicia su cómputo.

El plazo es sustantivo cuando su cómputo inicia antes de que exista un procedimiento administrativo (Rodríguez Carbajo, 2011). Este plazo se distingue también por determinar el margen temporal durante el cual la Administración puede ejercitar una potestad, o el administrado puede ejercer un derecho o iniciar una acción administrativa (Gamero Casado & Fernández Ramos, 2016).

Un ejemplo de plazo sustantivo es el fijado por el artículo 79 de la Ley 2341 (2002) pues establece un límite de dos años para que la Administración ejercite la potestad de imponer sanciones administrativas. Al finalizar este término, tal potestad prescribe y, en consecuencia, su ejercicio extemporáneo podría conllevar la invalidez del acto administrativo.

Otro ejemplo de plazo sustantivo es el fijado por el artículo 124 de la Ley 2492 (2003), que establece un margen de tres años para que el contribuyente reclame, mediante la acción de repetición, un pago indebido o en exceso hecho a favor de la Administración tributaria. Una vez agotado este plazo, la oportunidad de reclamo prescribe y, en consecuencia, el contribuyente se queda sin mecanismos procedimentales que le permitan restituir su patrimonio.

Por otro lado, el plazo es procesal cuando acontece dentro de un procedimiento administrativo ya existente (Rodríguez Carbajo, 2011). Por ejemplo, es procesal el plazo establecido por el artículo 99, parágrafo I de la Ley 2492 (2003), que impone un término de 60 días para la emisión y notificación de la Resolución Determinativa, mismos que son computables a partir del agotamiento del plazo para la presentación de pruebas de descargo. También es procesal el plazo fijado por el artículo 98 de la Ley 2492 (2003), que fija un término de 30 días para que el contribuyente

presente elementos probatorios de descargo dentro de un procedimiento determinativo ya en curso.

Algunos autores incluyen el efecto usual del incumplimiento entre los criterios que distinguen al plazo sustantivo del plazo procesal (Gamero Casado & Fernández Ramos, 2016; Sendín García, 2010; Tardío Pato, 2005). Se dice que, mientras el incumplimiento de un plazo sustantivo suele implicar la invalidez del acto administrativo, el incumplimiento de un plazo procesal no suele afectar la validez del acto administrativo. Aunque esta diferencia es cierta en la mayoría de los casos, no es un buen criterio para distinguir entre plazos sustantivos y procesales porque no discrimina a todos los plazos que son relevantes para la doctrina. Por ejemplo, la Ley Española de Procedimiento Administrativo (Ley 39, 2015, art. 25.1.b) impone la sanción de caducidad a los procedimientos sancionatorios que han quedado inconclusos luego del agotamiento de un plazo procesal; es decir, la conclusión extemporánea de un procedimiento sancionatorio español conlleva la invalidez del acto administrativo resultante (Gamero Casado & Fernández Ramos, 2016; Sendín García, 2010; Tardío Pato, 2005).

Si se pretende discriminar a los plazos según el efecto producido por su incumplimiento, se sugiere emplear los términos “plazo esencial”, para aquellos plazos cuyo incumplimiento derive en la invalidez del acto administrativo, y “plazo no esencial”, para aquellos plazos cuyo incumplimiento no derive en la invalidez del acto administrativo. De este modo, las expresiones “plazo sustantivo” y “plazo procesal” pueden reservarse para distinguir los plazos según el momento en el que inicia su cómputo.

Esta investigación se concentrará únicamente en los plazos procesales, ya que son los únicos gobernados por el principio de celeridad.

## **RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

En Bolivia, la duración de algunos procedimientos administrativos está limitada temporalmente por normas especiales. Por ejemplo, la Ley 2341 (2002) impone un plazo de 90 días para sustanciar y resolver el recurso jerárquico (art. 67.I). Igualmente, la Ley 2492 (2003) establece

un plazo de 60 días para la emisión del acto definitivo del procedimiento de determinación, computables desde la finalización del plazo de descargo (art. 99).

La duración del resto de los procedimientos, aquellos cuya duración máxima no está regulada por una norma especial, está regulada por una norma supletoria que establece que deben resolverse dentro de un plazo máximo de seis meses desde su iniciación (Ley 2341, 2002, art. 17.II).

Los efectos jurídicos provocados por el incumplimiento de este plazo varían dependiendo de si el procedimiento tiene efectos favorables o si tiene efectos potencialmente desfavorables.

### **Procedimientos con efectos potencialmente favorables**

Mediante el silencio administrativo negativo, la norma otorga al administrado la oportunidad de avanzar con aquellas pretensiones que no hayan recibido una respuesta oportuna en procedimientos que podrían tener efectos favorables. Esta figura permite al particular asumir la desestimación de su pretensión para que, de ese modo, pueda recurrir a una nueva instancia. La revisión jurisprudencial reveló que el silencio negativo se aplica correctamente en un solo supuesto: cuando el afectado interpone un recurso entre la finalización del plazo para la sustanciación del procedimiento y un margen de tiempo equivalente al plazo que hubiese tenido para recurrir si le hubieran notificado una resolución desestimatoria el último instante hábil del plazo de sustanciación (Sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional 0764/2012, considerando III.5; Sentencias del Tribunal Supremo de Justicia 78/2014, considerando III; 573/2015, considerando III; 227/2016, considerando V). Por otro lado, si el recurso se interpone en cualquier momento posterior, las autoridades lo rechazan, pues entienden que el particular ha convalidado la no sustanciación oportuna por consentimiento tácito (Sentencia del Tribunal Agroambiental Plurinacional 35/2022, considerando III.1; Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia 214/2014, considerando III), lo cual es incorrecto por los siguientes motivos.

En primer lugar, porque asumen que el silencio negativo opera de forma automática por el simple agotamiento del plazo de sustanciación cuando, en realidad, su activación depende de la voluntad del administrado. La Ley 2341 (2002) establece que “transcurrido el plazo previsto sin que la Administración Pública hubiera dictado resolución expresa [plazo de sustanciación], la persona podrá considerar desestimada su solicitud por silencio administrativo negativo” (art. 17.III). El término “podrá” claramente deja el silencio negativo a la discreción del particular (Sentencia del Tribunal Agroambiental Plurinacional 60/2024, considerando IV.1; Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia 78/2014, considerando III). Además de eso, no existe ninguna norma que establezca un plazo para ejercitar el privilegio del particular de activar el silencio negativo.

Sería posible que el administrado, en un gesto de deferencia a la Administración, elija aguardar una resolución tardía más allá del margen de tiempo que hubiese tenido para recurrir si, en lugar de no resolver, la Administración le hubiese notificado una resolución desestimatoria en el último instante hábil del plazo de sustanciación. Bajo la mala *praxis* imperante, tal desprendimiento se interpreta como negligencia y se castiga con el injusto despojo del privilegio de impugnar por silencio negativo que, conviene reiterar, no está sujeto a ningún plazo establecido en la norma.

El segundo motivo por el cual esta práctica es incorrecta es por la malinterpretación de la convalidación por consentimiento tácito. Este instituto impide al administrado reclamar actos afectados por vicios de anulabilidad fuera del plazo establecido para el recurso de impugnación pues se entiende que, al no reclamar oportunamente, el particular da por bueno cualquier defecto que podría haber provocado la anulabilidad del acto. Según la Ley 2341 (2002), la convalidación solo puede tener como objeto “los actos anulables” (art. 37.I). Entonces, cuando las autoridades jurisdiccionales dan por convalidado el incumplimiento de un plazo de sustanciación por el simple hecho de que el particular no interpuso un recurso en contra de la resolución desestimatoria hipotética, están asumiendo que tal resolución cabe bajo la categoría de “acto anulable”. Esto es incorrecto porque la resolución desestimatoria del silencio negativo no

es realmente un acto administrativo, sino una ficción jurídica establecida con el único propósito de posibilitar al administrado elevar su pretensión ante una nueva instancia (Cano Guarachi, 2022; Juan Lima, 2012; Ortega Ruiz, 2018; Sendín García, 2010). Siendo que una de las condiciones para que se declare anulable un acto es que tal acto exista, no sería correcto catalogar como “acto anulable” a una mera ficción jurídica.

Si bien el régimen de la responsabilidad por la función pública podría aplicarse a los servidores que infringen plazos procesales de cualquier tipo, la revisión de jurisprudencia no arrojó ninguna instancia de aplicación de esta a un caso concreto, lo cual sugiere que tal sanción ha quedado en desuso y que, en consecuencia, ha perdido cualquier potencia disuasoria.

### **La no sustanciación oportuna de Recurso Jerárquico**

Conviene hacer notar que, a diferencia de lo que ocurre en Bolivia, algunos ordenamientos jurídicos más progresivos castigan la no resolución oportuna de un procedimiento iniciado a solicitud de parte con el silencio administrativo positivo; es decir, en lugar de que el administrado pueda asumir la desestimación de su solicitud cuando ésta no es resuelta oportunamente por la Administración, debe presumir su estimación (Ley 39, 2015, art. 24.1; Ley 50, 1993, art. 28). Estos ordenamientos consideran que la incertidumbre prolongada sobre el resultado de una solicitud afecta la seguridad jurídica del administrado y, en consecuencia, que es conveniente implementar un incentivo normativo que impulse a la Administración a actuar con mayor premura.

En Bolivia, sin embargo, el silencio administrativo positivo opera “exclusivamente en aquellos trámites expresamente previstos en disposiciones reglamentarias especiales” (Ley 2341, 2002, art. 17.V).

Uno de los pocos trámites bolivianos cuya resolución inoportuna provoca el silencio administrativo positivo es el Recurso Jerárquico, o al menos es así en la norma. La Ley 2341 (2002) establece:

I. Para sustanciar y resolver el recurso jerárquico, la autoridad

administrativa competente de la entidad pública, tendrá el plazo de noventa (90) días, salvo lo expresamente determinado conforme a reglamentación especial, establecida para cada sistema de organización administrativa aplicable a los órganos de la Administración Pública comprendidos en el Artículo 2° de la presente Ley.

II. 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 (art. 67).

Evidentemente, el propósito del legislador era establecer el silencio administrativo positivo como la regla aplicable a todos los recursos jerárquicos no resueltos oportunamente. El único margen que se deja a la reglamentación especial es la duración del plazo para la sustanciación del recurso jerárquico, que podría alterarse si tal cambio está “expresamente determinado” en dicha reglamentación especial.

A pesar de ello, el Decreto Supremo que reglamenta el procedimiento administrativo en Bolivia (D. S. 27113, 2003) dispone:

I. 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 (art. 125).

Las dos normas anteriormente citadas establecen efectos jurídicos mutuamente excluyentes para el supuesto de no resolución oportuna de un recurso jerárquico. Como se mencionó anteriormente, la Ley 2341 (2002) dispone el silencio administrativo positivo como la regla general aplicable a este supuesto; mientras que el Decreto Supremo Reglamentario restringe tal efecto únicamente a aquellos casos en los cuales el silencio administrativo positivo sea refrendado en la reglamentación especial, estableciendo, en consecuencia, el silencio administrativo negativo como

la regla general aplicable a este supuesto. La regla general aplicable a la no resolución oportuna de un recurso jerárquico no puede ser el silencio administrativo negativo y, al mismo tiempo, el silencio administrativo positivo. En consecuencia, existe una contradicción normativa entre la Ley 2341 (2002) y su Decreto Reglamentario.

Adicionalmente, podría argumentarse que el artículo 125 del D.S. 27113 (2003) no se limita a interpretar el artículo 67.II de la Ley 2341 (2002), sino que, funcionalmente, equivale a su derogación. Como se explicó, la regla general aplicable a cualquier trámite que no es resuelto oportunamente es el silencio administrativo negativo, mientras que el silencio administrativo positivo se reserva para trámites que sean exceptuados expresamente (Ley 2341, 2002, art. 17). El artículo 67.II de la Ley 2341 (2002) hace justamente eso, pues introduce una excepción a la regla general de silencio administrativo negativo, disponiendo el silencio administrativo positivo para todos los recursos jerárquicos que no sean resueltos oportunamente; sin embargo, el artículo 125 del Decreto Supremo Reglamentario (D.S. 27113, 2003), al restringir el silencio administrativo positivo sólo a aquellos recursos jerárquicos que tengan tal efecto previsto en una reglamentación especial, revierte esta excepción, pues otorga el mismo tratamiento a los recursos jerárquicos que el brindado a cualquier otro trámite y, en consecuencia, despoja al artículo 67.II de la Ley 2341 (2002) de toda eficacia jurídica.

El criterio de jerarquía resuelve con facilidad la contradicción normativa descrita anteriormente, ya que la Ley 2341 (2002) tiene un rango legal mayor que su Decreto Supremo Reglamentario (D.S. 27113, 2003). Esta interpretación es incluso más evidente si aplicamos el principio de favorabilidad que debe hacerse en beneficio del procesado (Vargas Lima, 2022). En otras palabras, si la norma se aplicase correctamente, la consecuencia de no resolver oportunamente un recurso jerárquico siempre sería el silencio administrativo positivo.

En la práctica, sin embargo, los Tribunales bolivianos han estado aplicando el silencio administrativo negativo como la consecuencia genérica de no resolver oportunamente un recurso jerárquico (Senten-

cias del Tribunal Constitucional Plurinacional 2542/2012, considerando III.9.a; 0764/2015-S1, considerando III.5) y sólo aplican el silencio administrativo positivo cuando tal consecuencia es refrendada por la reglamentación especial (Sentencias del Tribunal Supremo 573/2015, considerando III.3; 227/2016, considerando V).

### **Procedimientos iniciados de oficio con efectos potencialmente desfavorables**

Finalmente, es tiempo de analizar cuál es el efecto jurídico de no resolver oportunamente un procedimiento con efectos potencialmente desfavorables. Lamentablemente, este es otro supuesto en el que debe reportarse una aplicación incorrecta del Derecho.

En múltiples sentencias, los Tribunales bolivianos aplicaron el silencio administrativo negativo a procedimientos iniciados de oficio que no fueron resueltos oportunamente por la Administración. En estas sentencias se establece, además, que los administrados que no aprovechen la oportunidad de impugnación conferida por el silencio administrativo negativo convalidan el retraso en la emisión del acto administrativo definitivo (Sentencias del Tribunal Agroambiental Plurinacional 78/2021, considerando IV; 21/2021, considerando II.3.4; Sentencias del Tribunal Supremo de Justicia 69/2015, considerando III; 291/2014, considerando III.1; 214/2014, considerando III; 213/2014, considerando III). Esta robusta línea jurisprudencial se sujeta en la Ley 2341 (2002):

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 (art. 17.III).

Según este artículo, el efecto de la inactividad de la Administración es que “la persona podrá considerar desestimada su solicitud”, lo cual es perfectamente aplicable a los procedimientos que gestionan una pretensión del administrado —procedimientos favorables—. Sin embar-

go, en el caso de los procedimientos que no gestionan pretensiones del administrado —procedimientos desfavorables— cabe preguntarse: ¿qué solicitud se desestima?, ¿qué es lo que niega el silencio administrativo negativo?

Evidentemente, en los procedimientos potencialmente desfavorables no existe una solicitud del particular que desestimar y, en consecuencia, el silencio administrativo negativo dispuesto por el artículo 17. III de la Ley 2341 (2002) no es aplicable.

En otros países de la familia hispanoamericana de sistemas normativos los procedimientos desfavorables que no se sustancian oportunamente caducan y, en consecuencia, las resoluciones tardías que emergen de ellas son inválidas (Tardío Pato, 2005; Valverde Encarnación, 2023). En Bolivia, sin embargo, no existe una norma que establezca la consecuencia de incumplir con el plazo para la sustanciación de los procedimientos con efectos potencialmente desfavorables.

Al no existir una norma específica, es aplicable la norma que gobierna genéricamente a las actuaciones extemporáneas de la Administración:

La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo determinará la anulabilidad cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo (Ley 2341, 2002, art. 36.III).

Habrá que juzgar caso por caso si la naturaleza del plazo para la sustanciación de un procedimiento desfavorable amerita la anulabilidad del acto administrativo extemporáneo.

En el caso de los procedimientos sancionatorios, la naturaleza del poder punitivo que es ejercido por la Administración exige un apego estricto a todos los requerimientos normativos y, en consecuencia, correspondería anular al acto administrativo que resuelve extemporáneamente un procedimiento de esta naturaleza. Igualmente, el procedimiento sancionatorio no puede ser sostenido indefinidamente sin afectar gravemen-

te la seguridad jurídica del particular afectado (Valverde Encarnación, 2023). Quizá convendría extender esta regla a todos los procedimientos susceptibles de causar gravámenes en los administrados.

Entonces, como consecuencia de la malinterpretación del instituto del silencio negativo tanto en procedimientos favorables como desfavorables, el particular que no aproveche la estrecha ventana de oportunidad que tiene para impugnar por silencio administrativo negativo se queda sin recursos para forzar una resolución que resuelva el fondo de la cuestión. Por lo tanto, no le queda otro remedio además de aguardar la resolución tardía tanto tiempo como le plazca a la Administración remisa, lo cual supone una vulneración severa al principio de celeridad.

## CONCLUSIONES

A la luz de los hallazgos reportados, es posible concluir que el principio de celeridad está completamente desdentado, al menos dentro del contexto del procedimiento administrativo boliviano.

Es así porque, en la práctica, el incumplimiento de la única manifestación normativa de este principio —los plazos procesales aceleratorios aplicables a la Administración— no trae ninguna consecuencia negativa para el infractor.

En algunos casos esta intrascendencia es causada por la no aplicación de la sanción establecida por la norma. Esto es lo que ocurre con la responsabilidad administrativa que, en teoría, debería castigar a todos los funcionarios que no realizan oportunamente las actuaciones que les corresponden pero que, en la práctica, está en completo desuso.

En otros casos, la causa es que la misma norma no dispone una sanción para castigar el incumplimiento del plazo. Esto es lo que ocurre cuando la Administración no emite oportunamente un acto de trámite, ya que este vicio no se considera suficientemente severo como para invalidar el acto, es decir, es una mera irregularidad no invalidante.

Finalmente, la intrascendencia del principio de celeridad también es causada por una interpretación incorrecta de las normas que san-

cionan el incumplimiento de un plazo. Así sucede con el incumplimiento de los plazos procesales de sustanciación en sus dos versiones —procedimientos favorables y procedimientos desfavorables—.

En el caso de los procedimientos potencialmente favorables, el efecto establecido por la norma —el silencio administrativo negativo— se activa tan pronto como se agota el plazo de sustanciación, dejando al particular un estrecho margen para interponer un recurso contra la resolución desestimatoria ficticia —el plazo que habría tenido para impugnar si le hubiesen notificado una resolución desestimatoria al término del plazo de sustanciación—. Finalizado este margen, el particular se queda sin medios para reclamar una resolución que resuelva el fondo de la cuestión y, en consecuencia, se ve forzado a aguardar una resolución tardía tanto tiempo como le plazca a la Administración. Esta práctica es errada, pues el silencio negativo, correctamente interpretado, no se activa automáticamente, sino que depende de la voluntad del particular; es decir, debe permitirse la interposición de un recurso por silencio administrativo negativo en cualquier momento entre la finalización del plazo de sustanciación y la notificación con la resolución tardía.

Algo incluso peor ocurre en los procedimientos con efectos potencialmente desfavorables pues las autoridades aplican equivocadamente el silencio administrativo negativo cuando expira el plazo de sustanciación sin una resolución definitiva. Esto es incorrecto porque el silencio negativo solo es aplicable cuando el procedimiento no sustanciado oportunamente gestiona una pretensión del particular. De hecho, lo que niega el silencio negativo es justamente esta pretensión. Por eso, no tiene ningún sentido que se aplique el silencio negativo en procedimientos potencialmente desfavorables, ya que estos no gestionan una pretensión del particular, sino una pretensión de la Administración.

La consecuencia de interpretar incorrectamente la norma en este supuesto es exponer a los particulares cuyos derechos están en riesgo de sufrir un menoscabo al mismo maltrato que reciben los administrados que pretenden obtener alguna ventaja; es decir, que su único recurso para exigir la emisión de una resolución que resuelva el fondo de la cuestión

sea activar el silencio negativo dentro de una estrechísima ventana de oportunidad.

Como puede verse, el principio de celeridad ha quedado completamente estéril en el contexto del procedimiento administrativo boliviano. En consecuencia, se proponen las siguientes medidas para vigorizarlo:

A nivel normativo, como ha ocurrido en España o Ecuador, los legisladores podrían reemplazar el silencio negativo por el silencio positivo como la consecuencia de no sustanciar oportunamente un procedimiento favorable. Convendría, sin embargo, explorar el verdadero provecho de esta posibilidad en otras investigaciones.

A nivel aplicativo, podrían implementarse mecanismos de supervisión que controlen la agilidad de los procedimientos administrativos y que sancionen con la responsabilidad administrativa que corresponda a los funcionarios remisos.

Aún más provechoso sería que las autoridades jurisdiccionales no malinterpreten el silencio administrativo negativo asumiendo que la resolución desestimatoria ficticia ha sido notificada el último instante hábil del plazo de sustanciación. En lugar de ello, deberían permitir al particular recurrir por silencio negativo en cualquier momento entre el término del plazo de sustanciación y la notificación con la resolución tardía.

Para terminar, la medida correctiva más urgente que se propone es una modulación drástica en el modo en que las autoridades jurisdiccionales resuelven el incumplimiento del plazo de sustanciación en procedimientos desfavorables. Además de dejar de aplicar el silencio administrativo negativo sobre este supuesto, se propone que el plazo de sustanciación en procedimientos desfavorables sea considerado “esencial”, como ocurre en Perú o España. Esta “esencialidad” se justifica en la necesidad de contener la potestad coercitiva del Estado dentro de una versión más rígida del principio de legalidad. Si ya resulta grosero mantener indefinidamente en ascuas al administrado que espera un resultado

favorable, lo es aún más prolongar la incertidumbre de quien teme un resultado desfavorable, sobre todo si le han impuesto medidas precautorias. Siendo esencial el plazo de sustanciación de procedimientos desfavorables, su incumplimiento ameritaría la anulabilidad de la resolución tardía, tal como dispone el artículo 36.III de la Ley 2341 (2002).

### **Referencias bibliográficas**

Asamblea Constituyente de Bolivia. (2009, 7 de febrero). Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. [https://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf)

Balderrama Pérez, E., Santiago Salame, F., & Bustillo Ayala, S. (2021). Principios de derecho administrativo. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Berrios Albizu, J. C. (2024). Mecanismos para llegar a “cero mora judicial” y su incidencia. *Revista de la Escuela de Jueces del Estado*, (58), 188–190.

Cano Guarachi, R. (2022). Procedimiento administrativo. *Nuevo Mundo*.

Congreso Nacional de Bolivia. (2002, 23 de abril). Ley N.º 2341. Ley de Procedimiento Administrativo. *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, N.º 2390. <https://n9.cl/ao51pw>

Congreso Nacional de Bolivia. (2003, 2 de agosto). Ley N.º 2492. Código Tributario Boliviano. *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, N.º 2508. <https://n9.cl/680geu>

Congreso Nacional del Ecuador. (1993, 31 de diciembre). Ley N.º 50. Ley de Modernización del Estado. *Registro Oficial* N.º 349. <https://n9.cl/bb1ev>

Cortes Generales Españolas. (2015, 1 de octubre). Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado*, N.º 236. <https://n9.cl/7r65b>

Decreto Supremo N.º 27113. (2003, 23 de julio). Reglamenta la Ley de

Procedimiento Administrativo. Estado Plurinacional de Bolivia. <https://n9.cl/scvuy>

Gamero Casado, E., & Fernández Ramos, S. (2016). Manual básico de derecho administrativo (13.<sup>a</sup> ed.). Tecnos.

Góngora, B. (2023, 29 de diciembre). La mora judicial del Tribunal Supremo de Justicia alcanza el 21% este año. La Razón. <https://bit.ly/3UYZFQx>

Juan Lima, F. (2012). El silencio de la administración y la habilitación de la instancia judicial. En M. B. dos Santos & N. Cogliati (Eds.), *Una mirada desde el fuero contencioso administrativo federal: El derecho procesal administrativo* (pp. 145–160). Fundación de Derecho Administrativo.

Ortega Ruiz, L. G. (2018). El acto administrativo en los procesos y procedimientos. Universidad Católica de Colombia. <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/23516>

Rodríguez Carbajo, J. R. (2011). La arcaica figura de la prórroga legal de los plazos en el proceso contencioso-administrativo. *Actualidad Administrativa*, (1), 4.

Rojas-Barrientos, S. (2024). La actividad administrativa extemporánea en Bolivia: Una jurisprudencia tolerante con la Administración contra legem. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 11(1), e258. <https://doi.org/10.14409/REDOEDA.V11I1.13493>

Sendín García, M. Á. (2010). El tiempo en el procedimiento administrativo español. *Revista de Derecho Administrativo*, (9), 159–175. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13711>

Sentencia Agroambiental 21/2021. (2021, 7 de junio). Tribunal Agroambiental Plurinacional de Bolivia.

Sentencia Agroambiental 35/2022. (2022, 15 de julio). Tribunal Agroambiental Plurinacional de Bolivia.

Sentencia Agroambiental 60/2021. (2021, 15 de enero). Tribunal

Agroambiental Plurinacional de Bolivia.

Sentencia Agroambiental 78/2021. (2021, 6 de diciembre). Tribunal Agroambiental Plurinacional de Bolivia.

Sentencia Constitucional Plurinacional 0764/2015-S1. (2015, 14 de agosto). Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia.

Sentencia Constitucional Plurinacional 2542/2012. (2012, 21 de diciembre). Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia.

Sentencia Suprema 69/2015. (2015, 10 de marzo). Tribunal Supremo de Justicia del Estado Plurinacional de Bolivia.}

Sentencia Suprema 78/2014. (2014, 14 de mayo). Tribunal Supremo de Justicia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Sentencia Suprema 213/2014. (2014, 15 de septiembre). Tribunal Supremo de Justicia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Sentencia Suprema 214/2014. (2014, 15 de septiembre). Tribunal Supremo de Justicia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Sentencia Suprema 227/2016. (2016, 14 de junio). Tribunal Supremo de Justicia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Sentencia Suprema 291/2014. (2014, 7 de octubre). Tribunal Supremo de Justicia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Sentencia Suprema 573/2015. (2015, 7 de diciembre). Tribunal Supremo de Justicia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Sentencia Suprema 76/2017. (2017, 3 de abril). Tribunal Supremo de Justicia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Tardío Pato, J. A. (2005). Consideraciones sobre la caducidad del procedimiento administrativo. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (298–299), 11–53. <https://www.redalyc.org/pdf/5764/576461189006.pdf>

Valverde Encarnación, G. (2023). El régimen de la caducidad en el ám-

bito sancionador del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 10(2), e241. <https://doi.org/10.14409/REDOEDA.V10I2.13273>

Vargas Lima, A. (2022). El derecho a la buena administración pública en relación con el principio de informalismo de la Ley 2341 en Bolivia. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 9(1), 99–122. <https://doi.org/10.14409/REDOEDA.V9I1.11609>

Vargas Lima, A. (2023). Los principios de la Ley de Procedimiento Administrativo en Bolivia. *Innova*.