



**UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA – UNIBE**

Escuela de Derecho

**“Efectos del silencio administrativo dentro del marco jurídico de la  
Republica Dominicana en el periodo 2018-2019”**

Sustentante(s):

Solangel Monegro / 20-0843

Proyecto Final para optar por el título de  
Maestría Derecho tributario y Asesoría fiscal

Nombre asesor(a/es):

Oscar Valdez, M.A

Los conceptos expuestos en el presente  
trabajo son de la exclusiva responsabilidad  
del/la (los) sustentante(s) del mismo.

Santo Domingo, D.N.  
República Dominicana  
Agosto 2021

## INDICE GENERAL

<b>TEMA</b> .....	<b>IV</b>
<b>JUSTIFICACIÓN:</b> .....	<b>V</b>
<b>DELIMITACIÓN DEL TEMA</b> .....	<b>VI</b>
1. DELIMITACIÓN TERRITORIAL:.....	VI
2. DELIMITACIÓN TEMPORAL.....	VI
3. DELIMITACIÓN SUSTANTIVA .....	VI
<b>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b> .....	<b>VII</b>
1. ENUNCIACIÓN DEL PROBLEMA:.....	VII
2. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA: .....	VII
3. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA: .....	VIII
<b>MARCO TEORICO:</b> .....	<b>X</b>
1. BREVES REFERENCIAS A ESTUDIOS ANTERIORES SOBRE EL TEMA:.....	X
2. DESARROLLOS TEÓRICOS ATINENTES AL TEMA: .....	XI
3. DEFINICIÓN DE TÉRMINOS BÁSICOS: .....	XIII
<b>OBJETIVOS:</b> .....	<b>XIV</b>
1. OBJETIVO GENERAL.....	XIV
2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS:.....	XIV
<b>METODOLOGIA:</b> .....	<b>XV</b>
1. TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	XV
2. MÉTODOS: .....	XV
<b>INTRODUCCION:</b> .....	<b>XVI</b>
<b>CAPITULO I: EVOLUCION DE LA FIGURA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO...</b>	<b>XIX</b>
1.1 ASPECTOS PRELIMINARES .....	XIX
1.2 CONCEPTO Y DESARROLLO DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN REPÚBLICA DOMINICANA.....	XX
1.3 CLASIFICACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.....	XXVI
1.1.1 <i>Silencio administrativo positivo:</i> .....	xxvii
1.1.2 <i>Silencio administrativo negativo:</i> .....	xxviii
1.4 MARCO JURÍDICO DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN REPÚBLICA DOMINICANA. ....	xxx
1.1.3 <i>Incidencias de la ley 107-13.</i> .....	xxxiv
<b>CAPITULO II: LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>XXXVII</b>
2.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS DIFERENTES TIPOS. ....	XXXVIII
2.1.1 <i>Administración Pública central</i> .....	xxxix
2.2 FICCIÓN JURÍDICA COMO FUNDAMENTO PARA LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.....	XLIV
2.2.1 <i>Ficción jurídica como protección del administrado</i> .....	xlvi
2.3 EL ACTO PRESUNTO. ....	XLVII
2.4 LA CADUCIDAD Y LA DISCRECIONALIDAD DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	XLIX
<b>CAPITULO III: PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>LVI</b>
3.1 PRINCIPIO DE CELERIDAD Y EL SILENCIO ADMINISTRATIVO .....	LVII
3.2 PRINCIPIO DE BUENA ADMINISTRACIÓN Y EL SILENCIO ADMINISTRATIVO .....	LIX
3.3 SEGURIDAD JURÍDICA Y EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.....	LXIV
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>LXXI</b>

<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>LXXIV</b>
<b>BIBLIOGRAFIA:.....</b>	<b>LXXV</b>

**TEMA:**

Efectos del silencio administrativo dentro del marco jurídico de la Republica Dominicana en el periodo 2018-2019.

## **JUSTIFICACIÓN:**

Muchas han sido las discusiones que rodean este tema, para algunos autores y doctrinarios de la materia, el silencio administrativo como respuesta de la administración tributaria es una potestad aberrante, ya que contribuye al letargo en la contestación por parte de esta entidad del estado, mientras que a su vez contradice algunos de los principios establecidos dentro de la ley 107-13 sobre celeridad, buena administración y respuesta oportuna.

Bien es cierto que al enfrentarnos a esta postura estaríamos frente a un extremo no pragmático sobre el tema en cuestión, ya que, en apariencia, el espíritu del legislador al crear este tipo de figura no fue más que la de proteger al administrado ante un posible silencio postergado por parte de la administración pública.

Sin embargo, también tenemos la otra parte, que es el enfoque de otros doctrinarios quienes entienden que este tipo de figura no es más que una ficción jurídica la cual no se puede equiparar a una respuesta para fines procesales y por lo tanto no afectaría en tal sentido al administrado, debido a que no cumple en si con los presupuestos de una respuesta que sea de agrado a la petición misma que fuere elevada a la administración en primer lugar.

Si bien nos encontramos por más ante un tema que sin lugar a duda ha sido ampliamente discutido, no es menos cierto que este es un argumento que a pesar de sus muchas discusiones debe seguir siendo estudiado, debido a los trazos dentro de la materia que aún faltan por develar o en su defecto exponer a los fines.

Es decir, desde los efectos que pudiera tener en los administrados, los efectos dentro de la administración pública, así como también su relevancia a la hora de ser presentado como respuesta administrativa a ser recurrida ante cualquier órgano competente, por lo que, encuentro interesante realizar un enfoque o estudio ampliatorio sobre este tipo de "respuesta" tanto dentro del ordenamiento estatal así como para el administrado, aun mas cuando la misma es manejada, en algunos casos, de manera solapada y arbitraria.

## **DELIMITACIÓN DEL TEMA**

### 1. Delimitación territorial:

Territorio de la Republica Dominicana, en el entendido que los efectos a explorar se encuentran en la normativa aplicada a toda la región.

### 2. Delimitación temporal

Se limita únicamente como objeto de estudio el Periodo 2018-2019 por ser un periodo pre pandémico y a la vez con gran incidencia en el tema.

### 3. Delimitación sustantiva

- 1) Código Tributario de la República Dominicana (Ley 11-92), artículos 144, 265 y 350;
- 2) Ley No.557-05 artículo 50
- 3) Ley 122-05 articulo 5.
- 4) Ley 107-13 artículos 3,4, 28,53
- 5) Ley 1494 articulo 2
- 6) Sentencia TC/0031/12 de fecha 15 de agosto del 2012

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

### 1. Enunciación del problema:

Dentro de la legislación dominicana encontramos que el silencio administrativo negativo se encuentra enmarcado en diversos artículos siendo el principal de manera general dentro de nuestra normativa, a los fines de esta investigación, el que encontramos en la ley 1494 artículo 2, el cual versa:

*"Procederá también el recurso cuando la administración o algún órgano administrativo autónomo no dictare resolución definitiva en el término de dos meses, estando agotado el trámite, o cuando pendiente éste, se paralizará sin culpa del recurrente, por igual término. Si se tratare de Consejos, Comisiones, Juntas u otras entidades colegiadas, procederá también el recurso, por retardación, si sus miembros dejaran transcurrir el término de treinta días sin reunirse, salvo el caso de receso legal"*

Sin embargo, este no es el único de los artículos objeto de esta investigación ya que de manera más específica queremos enfocarnos en el artículo 350 del Código Tributario Dominicano el cual advierte en el párrafo tercero:

*"Para la compensación o reembolso de los saldos a favor indicados en el presente artículo, la Administración Tributaria tendrá un plazo de dos (2) meses contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud, a los fines de decidir sobre la misma Si en el indicado plazo de dos (2) meses la Administración Tributaria no ha emitido su decisión sobre el reembolso o compensación solicitada, el silencio de la Administración surtirá los mismos efectos que la autorización y el contribuyente podrá aplicar la compensación contra cualquier impuesto, según el procedimiento que más adelante se indica La solicitud se hará primero en el órgano de la Administración donde se originó el crédito."*

### 2. Descripción del problema:

La figura del silencio administrativo otorga cierta potestad a la administración tributaria de que al no contestar alguna petición elevada a dicha entidad su "silencio" frente al administrado puede interpretarse como una negativa y en algunos casos específicos como una aprobación.

A la vez esta negativa puede ser utilizada por el administrado para accionar ante cualquier instancia en contra de la administración luego de pasado el tiempo oficial de respuesta o dar por sentado, en aquellos casos específicos la aprobación de lo solicitado dentro de la administración.

### **3. Formulación del problema:**

¿Cuáles son los efectos y consecuencias inmediatas que tiene tanto en el administrado como en la administración tributaria la ejecución del silencio administrativo dado por dicha entidad estatal?

### **Interrogantes Claves:**

1. ¿Puede el silencio administrativo ser interpretado como una respuesta digna de cualquier recurso?
2. ¿Cumple el silencio administrativo con las pautas necesarias para ser recurrido?
3. ¿Es el silencio administrativo una ficción dentro de la normativa nacional?
4. ¿Puede interpretarse la falta de respuesta de la administración como un letargo incidental que permite el accionar del silencio administrativo o podría interpretarse como un letargo intencional?
5. ¿Cuáles son los criterios otorgados por el legislador para que la administración tributaria emita este tipo de respuesta?
6. ¿Es el silencio administrativo un medio de protección para el administrado frente a la omisión de la administración?
7. ¿Puede interpretarse el silencio administrativo como una violación a los principios de Seguridad Jurídica, Buena administración y celeridad?
8. ¿Podríamos decir que la figura del silencio administrativo elimina la responsabilidad de la administración tributaria de dar una respuesta oportuna?

## MARCO TEORICO:

### 1. Breves referencias a estudios anteriores sobre el tema:

- Robalino, Javier. 2000. El silencio administrativo positivo. Ecuador, Iuris Dictio, 1(1),
- Villalba Puado, Laura. 2017, El silencio administrativo. Desdentado Daroca, Eva (tutora). Trabajo fin de máster, Universidad de Alcalá, <http://hdl.handle.net/10017/32539>
- Ramírez Morrison, J. y Muñoz Miño, A. 2012, Silencio administrativo. Dogmática general, derecho comparado y legislación nacional. Disponible en <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/112929>
- Bolea Foradada, Juan Antonio. 1966, El retraso de la Administración y el silencio administrativo. España, Revista de administración pública.
- García de Enterría, Eduardo. 1955, Sobre Silencio Administrativo y Recurso Contencioso. España, Revista de administración pública.
- García Pérez, Marta. 2013, El Silencio Administrativo En España. España, Revista Misión Jurídica.
- Pérez Andrés, Eloísa María. 2004, Una sentencia trascendental sobre la inexistencia de plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo frente al silencio administrativo negativo. España, Revista de administración pública.
- Morón Urbina, J. C. 2007, Perspectiva Constitucional del Silencio Administrativo Positivo ¿Quién calla otorga? ¿Pero qué otorga? Derecho & Sociedad, (29), <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17262>
- Hernández Batlle, C.J. 2017, La inactividad administrativa positiva en la jurisdicción administrativa de la República Dominicana (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Santo Domingo, República Dominicana.
- Rodríguez Huertas, Olivo A. 2012, Derecho Administrativo Dominicano Y Principios Generales, Uruguay, Revista De Derecho De La Universidad De Montevideo,

## 2. Desarrollos teóricos atinentes al tema:

Conforme la posición de Agustín Morillo<sup>1</sup> el silencio administrativo no es otra cosa más que el “dar carácter decisorio a la falta de pronunciamiento de la administración bien sea para tener una decisión favorable cuando una norma expresa así lo indica o bien para poder considerar que existe una decisión negativa que permita seguir con las demás vías de impugnación en sede administrativa o judicial según el caso” , sin embargo para el autor Federico Campolieti<sup>2</sup> “ninguna de las manifestaciones que se derivan del debido proceso, como el derecho a obtener una decisión administrativa expresa, puede ser considerada como una prerrogativa de la Administración cuya omisión haga operativos los plazos de caducidad o transforme al silencio administrativo en un método automático de resolución de peticiones”.

A la vez encontramos los planteamientos de, Patricia Raquel Martínez<sup>3</sup> quien indica que “la incorporación del silencio administrativo en el ordenamiento jurídico en modo alguno releva la Administración de cumplir, por imperativo constitucional y legal, con el deber de resolver expresamente las peticiones de los administrados [...] la mora administrativa no libera a los órganos estatales de sus obligaciones, sino que únicamente pone de manifiesto la existencia de un incumplimiento.” En igual instancia para Fanelli Evans Edla este tipo de accionar por parte de la administración, es decir la figura del silencio administrativo: “a pesar de que pueda considerarse tácitamente denegado, el recurso no exime a la Administración de su obligación de resolver; ergo aquél puede iniciar un amparo por mora para que el juez ordene a ésta a resolverlo”.

Mientras tanto para el profesor José Vida Fernández<sup>4</sup> “el silencio administrativo se trata de una ficción legal dispuesta a los meros efectos de permitir el ejercicio de los medios de impugnación y al no tratarse de un verdadero acto, nada impide que la administración pueda pronunciarse de forma extemporánea sin

---

<sup>1</sup> Gordillo, Agustín, 2016. Tratado de derecho administrativo y obras selectas. 11th ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

<sup>2</sup> Campolieti, Federico, 2006. El silencio administrativo frente a los plazos de la caducidad. Buenos Aires.

<sup>3</sup> Martínez, Patricia Raquel, 2007. Silencio administrativo y debido proceso, Buenos Aires.

<sup>4</sup> FERNÁNDEZ, José Vida. Cátedra de Derecho Administrativo, pp. 34 y 35 [en línea]. Disponible en ciber página: <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/organizacion-y-actividad-de-las-administraciones-publicas-2013/materiales-de-clase/OCW-OAAP-Leccion-7.pdf> [

vinculación alguna al sentido del silencio” esto en parte se adhiere al planteamiento de Javier Barcelona Llop<sup>5</sup> quien en sus estudios realizados sobre el tema destaca que “a pesar de los intentos de los legisladores por identificar el silencio administrativo positivo del negativo olvidan algo que siempre ha estado más o menos claro, que el primero constituye una simple ficción legal a efectos procesales mientras que el segundo es un verdadero acto administrativo”.

Otra posición que sostiene la anterior es la de los catedráticos Eduardo García de Enterría y Fernando Tomás-Ramón<sup>6</sup> quienes concluyen que “ el silencio negativo de la Administración no era un verdadero acto administrativo de sentido desestimatorio, sino, precisamente, lo contrario, es decir, la ausencia de toda actividad volitiva de la Administración, ante lo cual no era admisible proceso interpretativo alguno destinado a averiguar el sentido de una voluntad inexistente. No siendo el silencio negativo propiamente un acto, sino la ausencia de acto alguno no era posible ligar a él ningún tipo de efectos jurídico-materiales, no cabía tampoco añadirle los adjetivos que se aplican a los actos propiamente tales para decir que ha quedado firme o consentido o que ha sido posteriormente confirmado. El silencio negativo es pues, solamente una simple ficción de efectos estrictamente procesales, limitados, además, a abrir la vía de recurso. Sustituye, pues, al acto expreso, pero solo a estos concretos fines y en beneficio del particular únicamente. ”

Ahora bien, sobre la extemporaneidad o caducidad de este es bueno destacar los pronunciamientos de Federico Campolieti quien afirma que “el silencio administrativo denegatorio no puede operar sin la voluntad del administrado en ese sentido, lo que no puede presumirse a partir de la interposición de una mera solicitud de pronto despacho de las actuaciones. Por lo tanto, el silencio administrativo no es susceptible de configurarse por disposición legal y permitir la automática aplicación del plazo de caducidad. ”

---

<sup>5</sup> Barcelona Llop, Javier, 1995. Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos. España.

<sup>6</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; Fernández, Tomás-Ramón. 2006, *Curso de Derecho Administrativo I*, 13.ª ed.: Madrid.

### 3. Definición de términos básicos:

- a. Inactividad administrativa: No contestación o respuesta al administrado, indiferencia o inmovilidad de la administración dentro del procedimiento administrativo.
- b. Silencio Administrativo: Es una “*ficción jurídica*” creada a los fines de proteger a los administrados ante la inacción o falta de respuesta por parte de la administración.
- c. Ficción Jurídica: procedimiento de la técnica jurídica mediante el cual, por ley, se toma por verdadero algo que no existe o que podría existir, pero se desconoce, para fundamentar en él un derecho, que deja de ser ficción para conformar una realidad jurídica.
- d. Acto administrativo: toda manifestación o declaración que emana de la administración pública en el ejercicio de potestades administrativas
- e. Seguridad Jurídica: Es un principio del Derecho el cual se basa en la certeza del derecho nutriéndose del Principio de Legalidad o de Primacía de la Ley conforme al cual todo ejercicio del poder público debe someterse a la voluntad de la ley, de su jurisdicción y no a la voluntad de las personas o entes particulares.
- f. Administración pública: Es aquella que comprende el conjunto de órganos del sector público quienes se encargan de administrar y gestionar las instituciones estatales.
- g. Administrado: toda persona física o jurídica, privada o pública, que se encuentre sometida o subordinada en una relación de sujeción respecto de una Administración Pública
- h. Caducidad: Extinción de un derecho por el transcurso del tiempo conferido para su ejercicio.

## **OBJETIVOS:**

### **1. Objetivo general.**

Determinar los efectos inmediatos generados por el silencio administrativo tanto en el administrado como en la administración pública.

### **2. Objetivos Específicos:**

- Establecer el papel que desempeña el silencio administrativo dentro del marco jurídico nacional.
- Definir la relación activa entre el administrado y la administración pública.
- Desarrollar el concepto de ficción jurídica aplicado a la figura del silencio administrativo.
- Mostrar la eficiencia de este tipo de figura jurídica como acto administrativo a los fines de elevar un recurso.

## **METODOLOGIA:**

### **1. Tipo de investigación.**

Esta investigación tiene un enfoque cualitativo el cual definimos de acuerdo con lo expuesto por Sampieri, como aquel que utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación y puede o no probar hipótesis en su proceso de investigación.

### **2. Métodos:**

En esta investigación utilizamos el método analítico el cual consiste en la desmembración de un todo, descomponiéndolo en sus partes o elementos para observar las causas, la naturaleza y los efectos mediante la observación y examen de un hecho en particular<sup>7</sup>.

De igual modo utilizamos el método analítico inductivo y deductivo, siendo el inductivo aquel que consiste en un procedimiento que asciende de lo particular a lo general culminando en la teoría y el deductivo como aquel que trata una argumentación lógica con proposiciones generales y particulares.

---

<sup>7</sup> Del Río Sánchez José Fermín (2014). *Fundamentos de Investigación*. Tectijuanafi.  
<https://sites.google.com/site/tectijuanafi/unidad-ii/2-3-tipos-de-metodos-inductivo-deductivo-analitico-sintetico-comparativo-dialectico-entre-otros>

## INTRODUCCION:

Al hablar de silencio administrativo sin lugar a dudas nos estamos refiriendo a aquella ficción legal que se produce ante la falta de respuesta de la administración, esta figura jurídica ha suscitado diversas discusiones en doctrinarios de gran trascendencia dentro del derecho, esto así, debido a que la misma fue creada a los fines de solucionar un mal mayor dentro del derecho administrativo, mal que estaba creciendo como una cruel enfermedad hasta el punto de hacer metástasis e infectar a cada institución que componen el estado, esto no era otra cosa sino la inactividad de la administración la cual respondía a una larga burocracia innecesaria resultante en silencios de largos periodos insondables que, por ende, obstaculizaban el desarrollo de una buena administración y todo esto en detrimento del particular.

Ahora bien, estas largas discusiones de las cuales hago mención derivan en dos puntos, el primero que es aquel que reconoce al silencio administrativo como una figura necesaria para darle una salida digna al particular ante la no contestación de la administración y la segunda aquella que ve a esta figura como una *potestad aberrante* de la administración ya que le atribuyen al silencio el hecho de que la administración no conteste es decir, como una especie de letargo intencional por parte de la administración.

En honor a la verdad sería un completo equivoco tomar desde el inicio esta última posición, por lo que, es parte de mi intención a lo largo de este trabajo de investigación el poder demostrar como en verdad la creación de esta ficción legal, es más una salvaguarda para el individuo y una llamada de atención vergonzosa a la administración silente que no cumple en su tiempo con aquello a lo que fuere llamada, por lo que, más que una potestad resulta, quizás, una especie de penitencia.

Al analizar la legislación nacional, entonces, vemos una clara corriente por parte del legislador, influenciada a su vez por legislaciones extranjeras tales como la francesa y la española, de sostener esta figura del silencio administrativo a los fines de enriquecer las carencias que mostraba la administración pública, este inicia ejerciendo un silencio administrativo negativo, el cual se planteó en la ley 1494 del año 1947 cuyo propósito era el de no privar de defenderse al

administrado ante la inactividad de la administración de modo que este pudiera recurrir ante cualquiera de las vías correspondientes, la segunda manera en la que fue planteado aparecería reforzada años después en la figura del silencio administrativo positivo el cual esta vez indica claramente que la no contestación surtiría los mismos efectos de una autorización, este tipo al ser un poco más delicado que el anterior, por dar una autorización expresa, debe de estar regulado para poder ser acogido, lo que traducimos a que solo puede ser aplicado en los casos donde la misma ley lo permita.

Debido a los parámetros antes presentados es que surge la necesidad de desarrollar este tema, aunque bien es cierto que es un tema que ha sido debatido en otras ocasiones, pero, entiendo que el hecho de que haya sido debatido con regularidad no quiere decir que no sean necesarias más discusiones, al menos, que le hagan justicia a los efectos innumerables que esta ficción legal permea dentro del derecho.

Por lo que, recorreremos los orígenes, historia y evolución del silencio a lo largo de estos años, donde veremos que el punto donde se originó todo fue en la nación madre de los derechos humanos, Francia, donde al igual que en todas las demás naciones esta figura nace ante la necesidad de permear la burocracia estatal existente.

De igual modo estaremos conociendo los conceptos de silencio administrativo y como este se encuentra clasificado, de forma que podamos entender mejor las conjeturas sobre las cuales argumenta el legislador para que sea implementado uno u otro, tomando siempre como referencia principal el marco jurídico que compone esta figura el cual también estaremos desarrollando.

Culminando con el impacto en el que incurren de manera directa los principios fundamentales del derecho como lo son la celeridad, la buena administración y la seguridad jurídica, principios que ante la negligencia administrativa se ven claramente violentados por lo que a grosso modo se puede interpretar que el silencio administrativo podría ser una especie de garantía de que estos principios puedan ser ejecutados.

La metodología utilizada para desarrollar nuestra investigación es analítica, inductiva y deductiva ya que hacemos uso del análisis y estudio de la doctrina,

nacional y extranjera al igual que legislaciones y jurisprudencias nacionales, lo que nos permite basar este estudio en el análisis correcto del silencio administrativo en general y los efectos que el mismo pudiera acarrear tanto para la administración como para el administrado.

## **CAPITULO I: EVOLUCION DE LA FIGURA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.**

### **1.1 Aspectos Preliminares**

Son muchas las doctrinas que nacen alrededor del silencio administrativo, hoy día los debates planteados como consecuencia de la inactividad de la administración sobreabundan, así como los tratados sobre si efectivamente pudiera denominarse esta figura como una especie de garantía jurídica para el administrado.

Sin embargo, al mirar atrás vemos que a pesar de estar ante una figura que data, al menos en nuestro país, del año 1947 con la promulgación de la ley 1494, la cual si bien abrió los debates sobre el tema, no llego a emplear las técnicas para su implementación, por lo que, y a pesar de la intervención de diversos juristas de la materia, es solo hasta 66 años más tarde con la introducción de la ley 107-13 sobre los *Derechos de las Personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo*, cuando, efectivamente comienza a tener la forma y carácter adecuado, misma que se ha encargado a su vez de respaldar las discusiones en la materia.

Y es que, antes del establecimiento de la ley de los administrados, nombre con el que se le conoce comúnmente, quien con su promulgación, formaliza uno de los momentos más importantes para el derecho administrativo local, el silencio administrativo, en palabras de Roberto Antonio Medina Reyes<sup>8</sup>, era considerado únicamente como una técnica procesal que habilitaba la Jurisdicción Contencioso Administrativa frente a la inactividad de los órganos administrativos, pero, con la llegada de la ley 107-13 esta se regenera y pasa de ser una simple técnica procesal a una verdadera garantía para el administrado comprometiendo incluso la responsabilidad personal de aquel funcionario que incumpla con su deber de dar respuesta.

Sin embargo, es fácil llegar a una pronta conclusión al pensar en nuestra administración pública, y de manera más específica en la administración

---

<sup>8</sup> Medina Reyes, R.A. (2016). El Silencio Administrativo en el ordenamiento jurídico dominicano. <http://www.robortomedinareyes.com/el-silencio-administrativo-en-el-ordenamiento-jur-dico-dominicano.html> [23 de julio de 2021].

tributaria, debido a que lamentablemente la regla a seguir en nuestro país no es otra sino el retardo continuo en el otorgamiento de las respuesta a las solicitudes hechas por el administrado, en este caso particular aquellas realizadas por el contribuyente, sin tomar necesariamente en consideración la naturaleza de la solicitud realizada, situación que, decididamente existe por encima de los principios establecidos por la ley que referimos anteriormente y por lo tanto se realiza pese a la responsabilidad primaria y personal del funcionario quien recibe cualquier tipo de petición al no "resolver" o más bien dar la respuesta oportuna.

En razón a todo lo anterior es que podemos entender el establecimiento del silencio administrativo como ficción legal, donde el legislador determino entonces que ante la falta de respuesta de la administración o la negligencia que esta pudiere presentar, la misma estaría otorgando, aun sin proponérselo, dos tipos de respuestas que traen cada una consecuencias diversas, la primera al desestimar la solicitud del particular (silencio administrativo negativo) y la otra como consecuencia de un acto presunto (silencio administrativo positivo).

Lo que obliga entonces de una forma u otra a la administración a que cumpla con su obligación como regente del estado atendiendo ante su torpeza las peticiones del administrado.

## **1.2 Concepto y desarrollo del silencio administrativo en República Dominicana.**

El silencio administrativo a grandes rasgos podría ser definido como una ficción que la ley establece en beneficio del interesado y en virtud del cual se considera estimada o desestimada la solicitud de aquél cuando la administración incumple el deber que tiene de resolver<sup>9</sup>, otra manera en la cual podemos definirlo, es como un mecanismo que protege al ciudadano frente a los incumplimientos de la administración pública en la resolución de sus procedimientos administrativos, y se produce cuando la administración no contesta a algunos de los actos administrativos que se le hayan interpuestos<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Fernando E. Juan Lima. (2007). El silencio administrativo. En EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA HABILITACIÓN DE LA INSTANCIA JUDICIAL (147). Argentina.

<sup>10</sup> Silencio Administrativo. <https://www.conceptosjuridicos.com/silencio-administrativo/> [23 de julio de 2021].

En ambas definiciones priman los mismos elementos constitutivos por lo que, bien podríamos decir que para que sea configurado el silencio administrativo debe de presentarse:

1. Solicitud del administrado ante la administración pública competente.
2. Inactividad o inacción por parte de la administración ante la solicitud planteada.
3. Termino de los plazos establecidos para emitir una respuesta.

Por lo que, ante la inexistencia de ninguna de las situaciones anteriores, bien podríamos determinar que no podría ser utilizada la garantía del silencio como fin útil para el particular.

Lo que es interesante de todo esto es notar como al pasar de los años el silencio administrativo ha sido comparado con la inactividad administrativa como si fueren una misma cosa y, aunque efectivamente se encuentran estrechamente vinculados, bien es cierto que no en cada ocasión en que se presente la inactividad misma quiere decir que nos encontramos ante la ficción previamente mencionada, sin embargo, cada vez que hablamos de silencio administrativo si debe efectuarse dicha inactividad, paradoja administrativa sobre la cual hablaremos ampliamente más adelante al tratar el tema de la inactividad, debido a que primero debemos explorar las conjeturas que han sostenido durante su desarrollo a esta "respuesta" administrativa.

Para remontarnos a los inicios del silencio administrativo debemos adentrarnos en la legislación francesa, ya que Francia en si es considerada como la nación que encamino las pautas para el desarrollo normativo del derecho administrativo y en este caso específico vemos como dicha nación trazo los ejemplos para el nacimiento de esta figura, aunque no del todo con leyes especiales que rigieran la materia, sino que la misma comenzó resolviendo las disputas entre administrados y la administración sin el establecimiento de un marco legal oficial.

Por ende se obtiene como resultado que se resolvieran cada una de las controversias dentro de la misma administración pública como jurisdicción retenida, y luego más tarde por conducto de una jurisdicción especializada vía

fallos jurisprudenciales lo cual se llamó más adelante *justicia delegada*<sup>11</sup>, lo que nos permite deducir en razón de lo anterior, que efectivamente durante mucho tiempo no hubo una legislación *per se* sino que el derecho administrativo francés se regía a través de la jurisprudencias suscitadas.

De igual modo Francia no solo registra el uso de las jurisprudencia como régimen normativo para regular el derecho administrativo, sino, que podemos encontrar lo que entendemos como el inicio de la teoría del silencio administrativo en algunas de sus disposiciones legales, reconociendo la primera en el artículo 7 del Decreto imperial del 2 de noviembre de 1864 el cual trataba sobre lo relativo al recurso interpuesto contra las decisiones de autoridades subordinadas al ministro y la segunda disposición en el artículo 3 de la Ley del 17 de julio de 1900, que generaliza el silencio administrativo negativo a los recursos contra una decisión administrativa.

Es bueno aclarar que ambas disposiciones corresponden a periodos históricos distintos, por lo que, cada disposición trata de un tema particular, por ejemplo el objetivo del decreto no era otro más que el facilitar el acceso al *Conseil d'Etat*<sup>12</sup> como una forma de compensar cualquier forma de libertad política constatada a raíz del control de la monarquía encabezada por Napoleón III, conocida como el imperio II<sup>13</sup>, mientras que la ley de julio de 1900 tenía como propósito "facilitar el acceso al *Conseil d'Etat*, disminuir la lentitud de los asuntos y... combatir la inercia administrativa"<sup>14</sup>.

Ahora bien, a pesar de la fuerte influencia dentro de la legislación local que tuviere en sus inicios la normativa francesa, cabe resaltar que en razón del

---

<sup>11</sup>-Hernández Batlle, C.J. 2017, La inactividad administrativa positiva en la jurisdicción administrativa de la República Dominicana (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Santo Domingo, República Dominicana.

<sup>12</sup> Consejo de Estado es una institución pública francesa creada por Napoleón Bonaparte en 1799, con la aprobación de la Constitución del Año VIII, como sustituto de instituciones análogas que existieron durante el Antiguo Régimen.

<sup>13</sup> Vicenç Aguado I Cudola, "Los orígenes del silencio administrativo en la formación del Estado constitucional", *Revista de Administración Pública*. Núm. 145. Enero-abril, 1998, pág. 329-362. Pág. 332. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17384>

<sup>14</sup> Hernández Batlle, C.J. 2017, La inactividad administrativa positiva en la jurisdicción administrativa de la República Dominicana (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Santo Domingo, República Dominicana.

estudio del silencio administrativo hemos sido claramente afectados por otra nación europea, en este caso no otra sino la española.

Al estudiar dicha legislación, nos podemos remontar al año 1846 en la ley del 20 de marzo de ese mismo año, allí encontraremos los primeros vestigios de control existentes por parte de esta nación hacia la inactividad administrativa, debido a que esta ley se encargaba de regular dicho silencio, si así quisiéramos llamarlo, al permitir la ejecución de la vía judicial al pasar un año sin que se hubiera obtenido respuesta alguna ante cualquier solicitud planteada frente a la administración pública.

Mas adelante en 1956 promulgan la ley del 27 de diciembre de ese mismo año sobre el silencio administrativo, dándole finalmente nombre a esta ficción jurídica, que pasa de ser un recién nacido a dar pasos agigantados dentro de la región española, en esta ley podemos notar un claro deseo del estado de limitar los largos procesos burocráticos de la época, por lo que, junto a sus legisladores lograron facilitarle al ciudadano el acceso a la justicia ante la ausencia de un acto expreso de la administración en falta.

Al igual que la ley anterior también nace la del 17 de julio de 1958 sobre procedimientos administrativos la cual consideraba aspectos como la no notificación de las decisiones dentro de los plazos correspondientes, la petición y la denuncia de la mora.<sup>15</sup>

Así como en legislaciones más antiguas, como el caso de Francia, España inicia afianzando dentro de su normativa administrativa un silencio negativo, solo con miras de proteger el derecho de defensa del administrado, como ya hemos visto, sin embargo, esto cambia con una ley relativamente moderna que data de 1992, esta es la ley 30 de 1992, promulgada el 26 de diciembre de ese mismo año la cual se encargó de no solo establecer la figura del silencio administrativo positivo al darle cierta forma o carácter real a la inactividad de la administración hacia el administrado, sino, que se le garantizaría a cada ciudadano que siempre lograrían obtener respuestas oportunas por parte de la administración en los tiempos hábiles establecidos.

---

<sup>15</sup> José Luis Meilán Gil, "Revisión del carácter instrumental del acto administrativo", Actas del XI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Santo Domingo, República Dominicana (2012)

Esta ley a la larga fue modificada por la ley 4 de 1999, donde se añade algo fundamental, base para su establecimiento en otras legislaciones de la región en Latinoamérica, como la nuestra y esto no fue otra cosa más que añadir a la administración “la *obligación* de emitir resolución expresa en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación”<sup>16</sup>, lo que de igual modo fortalece la figura del silencio administrativo positivo así como la consideración del acto estimatorio como aquel que le da fin al proceso.

Al entrar en territorio Dominicano, vemos como en nuestro país la figura del silencio administrativo, a pesar del largo recorrido por las administraciones anteriores que sirvieron de ejemplo y soporte para esta, la conocemos a mediados del 1947 a través de la promulgación de la ley 1494, como mencionamos previamente, la cual se encarga de instituir la jurisdicción contenciosa administrativa, quien en su articulado número 2, muestra a grandes rasgos la intención marcada por parte del legislador de no dejar en estado de indefensión al administrado ante los largos periodos de “Silencio” a los que podía verse enfrentado el particular y tomando como punto de partida el avance en otras legislaciones, como el caso francés antes mencionado, el expresa que:

*“Art.2: Procederá también el recurso cuando la administración o algún órgano administrativo autónomo no dictare resolución definitiva en el término de dos meses, estando agotado el trámite, o cuando pendiente éste, se paralizará sin culpa del recurrente, por igual término”<sup>17</sup>.*

Ahora bien, este artículo no ocasiono lo buscado con su promulgación, más bien pareciera que fue una mera copia de otras legislaciones o bien podría estar directamente influenciado por el sistema dictatorial del cual adolecía la época lo que no permitió su desarrollo en el país.

Sin embargo, años más tarde, específicamente en 1984 Rosina de la cruz Alvarado abordó, a través de un artículo publicado en la revista de ciencias

---

<sup>16</sup> Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, “Principios generales de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992 de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común”, *Revista de Estudios Politécnicos*, 2007, Vol. V, nº 8, 97, 98. En <http://www.scielo.mec.pt/pdf/tek/n8/v5n8a05.pdf>

<sup>17</sup> Artículo 2 de la Ley No. 1494 del año 1947 que crea la Jurisdicción Contencioso-Administrativo

jurídicas de la Pontificia Universidad Católica Madre Y Maestra de nombre “*Los recursos en el Derecho Administrativo*” que:

“El funcionario que en el término del plazo señalado no ha contestado un recurso jerárquico, ha dado una negativa al mismo, con este principio, se quiere evitar dejar a los administrados a la buena voluntad de la administración, que podría, guardando silencio, evitar el ejercicio del recurso contenciosos administrativo. ”

Lo redactado por la ilustre *De La Cruz Alvarado*, surge en razón de una de las sentencias más trascendentales del tema dictada por la Suprema Corte de Justicia en fecha 11 de mayo de 1984, en la que se acoge un recurso contencioso administrativo en contra de la inactividad del secretario de estado de finanzas hoy día conocido como ministro de hacienda<sup>18</sup>.

Podemos afirmar sin temor a equívocos que efectivamente tanto la opinión de *De La Cruz Alvarado* como la sentencia de la Suprema Corte de Justicia, constituyen precedentes invaluable de gran avance hasta ese entonces del silencio administrativo dentro de la legislación local, es finalmente con la promulgación de ley 107-13 donde la figura previamente conocida de este tipo de ficción cambia, como ya mencionamos, al pasar de una simple técnica al servicio de la administración a un mecanismo invaluable de garantía al ciudadano<sup>19</sup>.

Ahora bien un caso particular es el de la administración tributaria, la cual años más tarde de la promulgación de la ley 1494, dentro de la normativa tributaria nacional podemos ver el surgir de esta ficción del derecho de manera expresa en el artículo 350 del código tributario dominicano donde la misma se instaure solo en un sentido positivo y solo en los casos de compensación y reembolso señalados, donde al no emitirse la respuesta en el plazo indicado en dicho artículo (dos meses tal como establece el artículo base) el contribuyente

---

<sup>18</sup> Medina Reyes, R.A. (2016). El Silencio Administrativo en el ordenamiento jurídico dominicano. <http://www.robortomedinareyes.com/el-silencio-administrativo-en-el-ordenamiento-jur-dico-dominicano.html> [23 de julio de 2021].

<sup>19</sup> Medina Reyes, R.A. (2016). El Silencio Administrativo en el ordenamiento jurídico dominicano. <http://www.robortomedinareyes.com/el-silencio-administrativo-en-el-ordenamiento-jur-dico-dominicano.html> [23 de julio de 2021].

puede proceder con el proceso de reembolso y compensación entendiéndolo como autorizado ante la inactividad misma de la administración, esto aplica de igual modo en los casos de los exportadores expuesto en el 367 del mismo código modificado a su vez por la ley 557-05.

Sin embargo, es necesario aclarar que dentro de la administración tributaria de manera específica en ese artículo 367, el cual desglosaremos más adelante, pese a otorgar mediante el silencio administrativo la respuesta misma de autorización esto no implica en ninguna de sus formas que la administración tributaria "silencie" su potestad fiscalizadora ante el mismo contribuyente o el trámite presentado.

Es decir, a pesar de que pudiere otorgarse el reembolso por la negligencia al responder de la administración, esto no implica en ninguna de sus partes que la administración tributaria se eximiría a si misma de fiscalizar a la misma persona a quien le fuera otorgada dicha autorización.

Lo importante a destacar es que, pese a la ventaja que pudiere ocasionarle al administrado la apatía de la administración pública en sus actuaciones, es una figura jurídica que aun anda en pañales en nuestro país, debido a que aun presenta algunos baches procesales y no gozamos, debido al desinterés mismo del particular, de una amplia gama de jurisprudencia que de una forma u otra pudieran llenar los vacíos presentados dentro de la legislación, por lo que resta de más tiempo para lograr ver una evolución sustantiva en esta figura garantista.

### **1.3 Clasificación del silencio administrativo.**

Conforme a su desarrollo histórico y como ya hemos explorado, el silencio administrativo sirve como el aliciente de una administración inactiva, el cual de acuerdo a la legislación y lo términos en los que se encuentre regulado puede derivarse en dos vertientes o más bien en dos tipos de respuesta, favorable o desfavorable por parte de la administración al administrado, en el sentido que este no sufra las consecuencias de una administración silente y negligente y a la vez no quede en estado de indefensión.

Para tratar ambas respuestas de manera práctica podemos clasificarlas de la siguiente forma: una positiva y la otra negativa, por lo que, a continuación, examinaremos las maneras en que se manifiestan una y otra.

### **1.1.1 Silencio administrativo positivo:**

Este tipo de "respuesta" surge en situaciones específicas, debido a que el legislador no permite que su uso sea de interpretación particular, sino, que solo se puede argumentar este silencio en los casos donde la ley lo plantee de forma concreta.

En este sentido podemos referirlo en aquellas situaciones, previamente nombradas en la ley, donde la administración no emita respuesta oportuna al administrado en razón a los plazos establecidos por la normativa, el administrado al ver cumplido este plazo puede interpretar como positiva la respuesta de la administración a lo solicitado y dar entonces curso positivo a su requerimiento.

En la legislación local encontramos este tipo de respuesta de varias formas, de las cuales destacamos dos, la primera en lo planteado en el artículo 5 de la ley 122-05 para la regulación y fomento de las asociaciones sin fines de lucro, la cual dicta que:

**Art. 5.-** La Procuraduría General de la República o la Procuraduría General de la Corte de Apelación deberá decidir dentro de los sesenta (60) días siguientes a la solicitud, si dentro de este plazo no se recibe ninguna contestación, los interesados pondrán en mora a el o a la Procurador(a) General de la República o de la Corte de Apelación para que en el plazo de quince (15) días dicte el registro de incorporación, y si no lo hace se tendrá por registrada la asociación sin fines de lucro y se podrá proceder al cumplimiento de las medidas de publicidad .

Claramente podemos notar, en el artículo anterior, como luego de interpelado el plazo para dar respuesta oportuna al administrado al no obtenerla de dicha institución estatal, puede dar como registrada la asociación y proceder entonces con los demás requisitos del proceso.

El segundo caso para destacar dentro de nuestra legislación lo encontramos entonces dentro de la normativa tributaria en el párrafo del artículo 265 de nuestro código tributario el cual indica:

**“Párrafo.** - Para el reembolso de los saldos o créditos a favor de los contribuyentes por cualquiera de los impuestos que administrará la Dirección General de Impuestos Internos, la Administración Tributaria tendrá un plazo de dos (2) meses contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud de reembolso, a los fines de decidir sobre la misma. Si en el indicado plazo de dos (2) meses la Administración Tributaria no ha emitido su decisión sobre el reembolso solicitado, el silencio de la Administración surtirá los mismos efectos que la autorización y el contribuyente podrá aplicar el reembolso solicitado como compensación contra cualquier impuesto, según el procedimiento que más adelante se indica. La solicitud se hará primero en el órgano de la administración donde se originó el crédito”.

Este, como en el artículo anterior, explica tácitamente como ante el silencio o inactividad misma de la administración en este caso tributaria, el contribuyente puede mediante procedimiento indicado dar como autorizada la solicitud, ya que como mismo versa el artículo, el silencio surte el mismo efecto que la autorización.

### **1.1.2 Silencio administrativo negativo:**

Este surge en el momento en que la administración no responde al administrado en el tiempo hábil previamente establecido, al igual que el anterior, sin embargo, la diferencia recae en que al término de dicho plazo hábil se debe interpretar que la solicitud del administrado ha quedado desestimada lo que permite a su vez que se abran las vías de recursos contenciosas-administrativas para que esta desestimación pueda ser recurrida.

Este tipo de silencio goza del hecho de que fue el primero en establecerse en todas las legislaciones.

Podemos señalar, como enfoque, el de diversos tratados de derecho administrativo sobre el tema, al ver este tipo de respuesta como una falta de la administración que a su vez penaliza al administrado, sin embargo, la intención del legislador al permitir el uso de esta figura, surge en razón de las incontables situaciones donde ante la falta de la administración y su largos procesos burocráticos el ciudadano común podría durar años antes de poder recibir algún tipo de contestación, misma, que le impedía al menos elevar algún tipo de recurso ante la inexistencia de una solución, por lo que, esta ficción legal nace para proteger a este ciudadano y que el mismo no quedara en un estado de desamparo jurídico.

Este tipo de silencio se encuentra reconocido, como hemos mencionado con anterioridad, en el artículo 2 de la ley 1494, la cual dispone y citamos nueva vez de manera abreviada:

**“Artículo 2.** Procederá también el recurso cuando la administración o algún órgano administrativo autónomo no dictare resolución definitiva en el término de dos meses, estando agotado el trámite, o cuando pendiente esté, se paralizará sin culpa del recurrente, por igual término...”

Como bien podemos apreciar este artículo sienta las bases procesales, sobre las cuales se rigen cada una de las instituciones o ministerios que forman parte de la administración pública central, dando un plazo específico de espera y la solución ante la no contestación.

Además del artículo anterior también existe una sentencia del tribunal constitucional de la República Dominicana (TC/0031/12 de fecha 15 de agosto de 2012), la cual nombra, como precedente importante, lo dispuesto sobre el tema en las cortes constitucionales de Perú<sup>20</sup> y cito:

**“4.9** conforme sostiene el tribunal constitucional de Perú “el silencio administrativo constituye un privilegio del administrado frente a la administración para protegerlo ante la eventual mora de esta, en resolver

---

<sup>20</sup> Roberto Rizik Cabral. (septiembre 2015). El silencio administrativo negativo: ¿Puede por sí solo acarrear la nulidad o caducidad de un contrato que requiere según la ley la aprobación de la Administración? GACETA JUDICIAL, 345, 23.

su petición, pues quien incumple el deber de resolver no debe beneficiarse de su propio incumplimiento”

Es decir, básicamente el silencio administrativo negativo surge como protección y garantía del administrado ante la mora e ineficiencia de la administración pública y su incapacidad de resolver lo solicitado.

Ahora bien, es bueno sentar como base ante esta clasificación lo dispuesto por la corte constitucional colombiana, citada a su vez por Roberto Rizik:

“El silencio administrativo negativo no es equiparable a una respuesta, se trata de una ficción, para fines procesales y establecida en beneficio del administrado, pero que no cumple con los presupuestos de una respuesta que de satisfacción a la petición elevada a la Administración. La administración sólo pierde la posibilidad de contestar cuando el administrado hace uso de los recursos de la vía gubernativa contra el acto ficto o acude a la autoridad judicial y se profiere el auto admisorio que admite la demanda en contra de aquel”

#### **1.4 Marco jurídico del silencio administrativo en República Dominicana.**

Antes de adentrarnos en el siguiente tema, es bueno recordar que cuando hablamos de marco jurídico nos referimos al conjunto de leyes, normas, reglas y cualquier otro tipo de instrumento de carácter legal utilizados de forma coherente y organizada, los cuales luego de ser aplicados podrían llegar a fundamentar las actuaciones y actividades en materia legal.

Es por esta razón que podemos indicar, sin equívocos, que, con un buen marco jurídico definido, donde se evidencie una amplia gama de material jurídico eficaz, aplicados concretamente a cualquier materia legislativa, su alcance y aplicación serviría como el eslabón necesario para la buena aplicación estatal de dicha materia, así como para cada ciudadano supeditado a ella.

Por lo que, al analizar lo anterior, entendemos que, en razón al Silencio administrativo y los efectos generados dentro de la normativa nacional, no existe un gran marco jurídico destacable a los fines, sin embargo, la poca legislación que le ocupa hoy día no deja de ser necesaria a la hora de acentuar su trascendencia para el estudio de este tema.

Esta "trascendencia" legislativa inicia en agosto de 1947, con la creación de la jurisdicción contencioso-administrativa bajo el amparo de la ley núm. 1494, esta ley fue considerada en su momento como un avance para el ordenamiento jurídico nacional, ya que no solo crea la jurisdicción contencioso-administrativa sino, que llegó a reconocer diferentes tipos de figuras jurídicas dentro de las que se destacan "el contrato social" y la "inactividad de la administración", con la inclusión de esta última es que podemos afirmar entonces que el silencio administrativo fue incorporado y reconocido a nivel nacional.

Esta inactividad de la cual alude dicha ley, la encontramos en su artículo 2<sup>21</sup>, citado previamente, el cual se encarga de brindar las pautas al administrado, para que por primera vez pueda accionar en contra de la falta de actuación de la administración, de esta misma ley, podemos señalar como resalta una división implícita de los actos que pueden ser recurridos por ante la jurisdicción contenciosa administrativa debido a que reconoce, por un lado, que el recurso procede en contra de "los actos administrativos violatorios de la ley, reglamentos y decretos" en su artículo 1 y, por otro lado, que es admisible para cuestionar el silencio de algún órgano administrativo al "no dictar resolución definitiva en el término de dos meses"<sup>22</sup>

Podríamos bien indicar que la referida ley se encarga de reconocer la admisibilidad del recurso contencioso administrativo para impugnar los actos expresos de los órganos administrativos, es decir, aquellos que poseen una declaración explícita o implícita de la voluntad de la Administración, así como los actos presuntos, los cuales se generan por la inactividad de la Administración a la que se le otorga determinadas consecuencias jurídicas, este procedimiento administrativo está condicionado al plazo de los dos meses que indica el referido artículo 2.

Sobre el silencio administrativo en sí, el cual se desprende de esta ley, podemos notar que el tipo al cual alude no es otro sino al silencio negativo, el

---

<sup>21</sup>"procederá también el recurso cuando la administración no dictare resolución definitiva en el término de dos meses, estando agotado el trámite, o cuando pendiente éste, se paralizará sin culpa del recurrente, por igual término" artículo 2 de la ley 1494.

<sup>22</sup> Medina Reyes, R.A. (2016). El Silencio Administrativo en el ordenamiento jurídico dominicano. <http://www.robertomedinareyes.com/el-silencio-administrativo-en-el-ordenamiento-jur-dico-dominicano.html> [23 de julio de 2021].

cual a pesar del tiempo transcurrido desde su promulgación no ha generado el impacto esperado, y es que, a pesar de que podamos notar cada día la negligencia en la falta de responder por parte de la administración "al no dictar resolución", son mínimas las actuaciones recursivas ante la jurisdicción contencioso-administrativa amparadas en lo dispuesto por la ley 1494, lo que descarta en un simple análisis la intención del mismo y por tanto tenemos hoy día escasa o nula jurisprudencia sobre esta.

Lo que se traduce en un saldo actual de cinco sentencias de la suprema corte de justicia como corte de casación entre los años 2010-2014 estas son: Sentencia No. 36, B.J. 1190, enero 2010; Sentencia No. 83, B.J. 1220, julio 2012; Sentencia No. 18, B.J. 1230, mayo 2013; Sentencia No. 67. B.J. NO. 1249 diciembre 2014; Sentencia No. 53. B.J. NO. 1249 diciembre 2014.

Esta ley 1494, a pesar de sus constantes modificaciones no ha variado la forma ni el fondo de lo expresado en razón del silencio administrativo, lo que a su vez dio como resultado inmediato, al menos en apariencia, una especie de apoyo constatable por parte de la suprema corte de justicia como corte de apelación, al no asumir ninguna jurisprudencia que contradiga o ponga en manifiesta duda lo aportado por la ley, a pesar de que los tiempos cambian y verdaderamente no nos encontramos en el contexto histórico ni jurídico de su promulgación quizás podríamos bien asumir que este puede ser el resultado de la falta de interés del administrado o quizás baja credibilidad del procedimiento a seguir.

Mas adelante con la promulgación de la ley 107-13, 66 años después, nuestra legislación reconoce finalmente las consecuencias jurídicas de la inactividad administrativa pero ahora como silencio administrativo positivo, lo que constituyó un gran paso para el derecho administrativo local, ya que este tipo de silencio por parte de la administración en principio, como destacamos en el párrafo anterior, solo emitía una carga negativa por lo que no ameritaba responsabilidad alguna para la administración más que el permitir entonces el accionar del ciudadano por ante las vías de recurso correspondiente, donde bien podía ser rechazado, lo que ha llegado a ser considerado por diversos juristas más que una garantía jurídica una penalización al individuo.

Sin embargo, con el establecimiento del silencio positivo, podemos ver las claras consecuencias que lesionan a la administración, a esta no efectuar movimiento alguno, generando en si los mismo efectos como si la petición del administrado fuera autorizada de manera legítima por la administración, siempre y cuando se hayan agotado los plazos hábiles correspondientes, lo que a su vez permite evaluar la ineficacia en la celeridad de los procesos por parte de los funcionarios actuantes dentro de la administración (por vía de consecuencia de la administración misma) al estos no otorgar respuesta certera en el tiempo señalado.

Ahora bien, todo lo anterior claudica en el sentido general del establecimiento de dicha figura a nivel nacional, la cual también aplica a una administración tan compleja como lo puede ser la administración tributaria como parte del engranaje estatal, y es que, dentro de la normativa tributaria uno de los silencios que más se destaca en sentido general, es el silencio administrativo positivo.

El legislador a la hora de juzgar la inactividad de la administración tributaria, decidió hacerlo sin lugar a duda, de cara a la carga positiva, pero no sobre cada actuación de esta sino, únicamente en su accionar en razón de los reembolsos y compensaciones como afirma el mismo artículo 265 del código tributario, ya citado con antelación y el párrafo IV del artículo 367 del mismo código modificado por la ley 557-06 el cual citamos para una mejor comprensión:

**“Párrafo IV.-** Los exportadores que reflejen créditos por impuesto adelantado en la adquisición de bienes que sean parte de su proceso productivo, tienen derecho a solicitar reembolso o compensación de éstos dentro de un plazo de seis (6) meses. Para la compensación o reembolso de los saldos a favor, la Administración Tributaria tendrá un plazo de dos (2) meses contados a partir de la fecha de solicitud, a los fines de completar el procedimiento de verificación y decidir sobre la misma. Si en el indicado plazo de dos (2) meses la Administración Tributaria no ha emitido su decisión sobre el reembolso o compensación solicitada, el silencio de la Administración surtirá los mismos efectos que la autorización y el contribuyente podrá aplicar la compensación contra cualquier otra obligación tributaria, según los términos y el procedimiento indicado en el

artículo 350 de éste. El hecho de que se produzca la compensación o el reembolso no menoscaba en modo alguno las facultades de inspección, fiscalización y determinación de la Administración sobre los saldos a favor, pagos indebidos o en exceso, como tampoco podrá interpretarse como renuncia a su facultad sancionadora en caso de determinar diferencias culposas que incriminen la responsabilidad del exportador”

Este artículo continua con la misma línea que el anterior sobre reembolsos, sin dejar de lado los plazos establecidos de respuesta que corresponde a los 2 meses pero a la vez deja en expreso manifiesto como a pesar que la administración, en este caso únicamente la tributaria, pudiera ser negligente al no contestar y sucumbir a los efectos del silencio administrativo esto no quiere decir que esta también pierda su esencia como fiscalizadora y pueda efectuar dicha potestad aun sobre los bienes de aquel que interponga el silencio mismo.

Hoy en día esta es la única nomenclatura existente sobre silencio administrativo que existe sobre la administración tributaria, lo que refuerza la idea inicial de esta sección, donde entendemos plenamente que es necesario revisar nuestro marco jurídico a los fines de brindarle solidez en el accionar institucional del estado, pero bien eso sería para un análisis de otro tipo de investigación aún más profunda.

### **1.1.3 Incidencias de la ley 107-13.**

Como mencionamos anteriormente con la llegada de la ley 107-13, la administración pública le fue conferida la penalidad, por decirlo de algún modo, que, de no responder al cabo de la conclusión de los plazos hábiles correspondientes, su silencio tendría los efectos de una autorización y como referencia citamos lo descrito, ubicado sin más en el párrafo III del artículo 28 de la ley de referencia:

*“La ley podrá establecer que la inactividad de la Administración en resolver el procedimiento dentro del lapso establecido en la ley será considerada como aceptación de la previa petición formulada por el interesado. En tal supuesto, la Administración deberá emitir, dentro de los cinco días siguientes, una constancia que indique tal circunstancia, sin perjuicio del derecho de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva frente a la*

*inactividad de la Administración. En estos casos la Administración sólo podrá resolver la previa petición en sentido desfavorable, previo procedimiento administrativo”*

Dentro de nuestra legislación podríamos llegar a considerar este tipo de ley como una ley “marco”, a pesar de que en nuestro país no tenemos en si esta figura legal, pero, bien podemos denominarla de ese modo, debido a que esta se sitúa como marco de referencia para la administración pública, sin embargo existen algunos casos especiales como lo son las leyes sectoriales donde podríamos indicar que esta pasaría a ser una norma supletoria, por lo que las características que engloban el silencio administrativo positivo reconocido por la ley no le son de obligatoriedad a este tipo de sector de la administración pública a menos que la misma sea explícitamente mencionada en una ley especial.

Al estudiar el párrafo III del artículo 28 de la referida ley, el cual citamos previamente, podemos denotar, en base a una simple lectura que no necesariamente la solicitud del administrado se le podría otorgar por el hecho de que la Administración no le haya respondido en los plazos indicados conocidos como hábiles.

Ahora bien, lo interesante de dicho artículo o más bien el párrafo expreso es que no es tan abierto como podríamos interpretarlos en principio, debido a que el mismo indica en su parte final que cuando surjan estas solicitudes tales como permisos, licencias, autorizaciones, y demás, la mismas debe agotar un procedimiento administrativo sin el cual estas podrían progresar ni ser concedidas de manera automática en caso de la inactividad misma de la administración, como indica la primera parte.

Lo que podemos traducir es que pese a nuestra interpretación pronta de la ley, al creer que la positividad del silencio de la administración se ejecutaría de manera inmediata, lo que verdaderamente expresa esta norma jurídica, es que la inactividad y los beneficios que otorga desde su promulgación hasta el día de hoy al ciudadano no es otra cosa que en efecto luego de cumplidos los plazos hábiles de emitir la debida respuesta por la administración, la inacción que está presente surtirá los efectos de una autorización, sin embargo, dicha autorización se encuentra atada a un procedimiento administrativo previo el cual es la vía

legal por medio de la cual finalmente la administración pone de manifiesto su voluntad unilateral, circunscrita en un acto administrativo expreso.

Por lo que damos por entendido que el procedimiento administrativo instaurado tiene como objetivo principal la creación de un acto administrativo final el cual, sin lugar a duda podría ser favorable o no para el administrado.

Podemos concluir sobre estas líneas que gracias a la ley 107-13 el silencio administrativo debe entenderse como una garantía frente a la ausencia de una voluntad expresa de los órganos administrativos. Es decir, es una facultad que poseen los administrados o particulares para presumir los efectos de la inactividad de la Administración y, como consecuencia, hacer valer sus derechos en sede administrativa o ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

## CAPITULO II: LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Para dar inicio a este capítulo lo primero que debemos dilucidar es que entendemos por inactividad administrativa, ya que, si bien hemos explicado en el capítulo anterior, es imposible que se conjugue el silencio administrativo sin la aparición de la inactividad pero del mismo modo no necesariamente cada vez que aparezca daremos por sentado que se ejecutaría el silencio mismo, por lo que, a la luz de dicha paradoja entendemos más que necesario definir íntegramente a que nos referimos con este concepto tan repetitivo.

La inactividad administrativa responde a la inmovilidad o más bien la indiferencia que presenta la administración dentro de sus procedimientos habituales, es decir, es la no contestación a cualquier tipo de requerimiento por parte de un administrado.

A la luz de esta definición, ¿Cómo debería actuar entonces una administración pública para que su no contestación resulte tan relevante? Bueno, en el entendido de que la administración pública, básicamente es aquella que se encarga de que el engranaje estatal se mantenga funcionando a través de diversas instituciones que componen en si el marco del gobierno central, la no contestación que surge de este centro hacia el administrado y las solicitudes que este realice, resultaría en una ineficacia del sentido mismo de la administración, es decir, una contradicción de funciones.

Surge entonces una segunda interrogante: *¿Cómo funciona la administración pública para que podamos saltar a esta pronta conclusión?* Para responder esta pregunta podemos indicar que la administración pública se centra en dos puntos de vista diferentes, uno es el subjetivo y el otro es el objetivo, aquel que llamamos subjetivo entiende a la Administración como un conjunto de órganos; mientras que el objetivo, lo entiende como su actividad, es por esta razón que a lo largo del desarrollo de este capítulo estaremos exponiendo estos puntos y sus implicaciones.

Iniciando de modo particular con algunas definiciones de conceptos necesarios para la buena interpretación de la inactividad, como lo son la administración pública y su composición, así como los órganos más relevantes del derecho administrativo.

## **2.1 Administración pública y sus diferentes tipos.**

Al estudiar la ley orgánica de la administración pública encontramos que esta tiene como objetivo principal el satisfacer en condiciones de eficacia, objetividad, igualdad, transparencia, publicidad, coordinación y eficiencia el interés general y las necesidades de sus usuarios y/o beneficiarios, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado<sup>23</sup>, demostrando una grata apreciación de lo que sería el interés general de cómo debe funcionar una buena administración pública.

De igual modo la misma ley nos expresa no solo esto, sino, que a su vez en la parte in fine del artículo citado con anterioridad, realiza un llamado a cada funcionario estatal para que en el ejercicio de sus funciones mantenga elevado el respeto y la calidad de vida de toda persona, supuesto que resulta retador y demuestra en parte como llega a ser el silencio administrativo una respuesta jurídica a una clara contradicción con el objetivo y principio que debería servir como fundamento del buen desarrollo de la administración ante su no respuesta reiterativa frente a los particulares.

Es por lo anterior que podemos desprender la idea de que no solo existe contradicción dentro de las funciones de la administración pública cuando alude a cierta inactividad, sino también, que durante el proceso le crea perjuicios significativos al administrado en muchos casos de índole económica, debido a que este puede necesitar de la administración el acceso a un permiso o licencia y la administración con su accionar inerte no otorgarlo en el tiempo hábil necesario para el buen ejercicio de la actividad económica de este administrado.

Lo que nos lleva a desglosar con detenimiento esta sección, siendo por más necesario resaltar las diferencias dentro de la Administración Pública, para lograr ver si de ese modo podemos entender por qué llega a ser contradictoria la definición del accionar de una buena administración con su práctica.

La administración pública comprende dos tipos de órganos, los descentralizados y los constitucionales, ambos órganos se manejan de manera

---

<sup>23</sup> Heredia, Horacio H., "Los medios administrativos para la protección de los administrados," en Rev. del Col. de Abogados de Buenos Aires, año 1945, n° 2, pp. 251 y ss. y 254

diferente ante el control del ejecutivo, los descentralizados lo hacen de manera indirecta mientras que los constitucionales se separan completamente de este control.

Como todo dentro del ordenamiento jurídico, dentro de la administración pública existe una especie de excepción ante ambos órganos ya que de forma práctica podríamos indicar que existe un tercer tipo de órgano y este es el órgano regulador, el cual a diferencia de los dos anteriores no se encuentra dentro de un esquema legislativo, sino que responde más bien a una construcción jurisprudencial lo que permite que sean llamados a ejercer una función específica dentro de la administración.

Por lo tanto, de acuerdo al tipo de órgano administrativo al que nos estemos refiriendo, cada atribución o manejo de cara al administrado conlleva consecuencias distintas en cuanto a la inactividad que presenten, siempre tomando en consideración las interpretaciones de interés público que juegan con la idea, para muchos decisiva, de lo que puede o no concederle la administración al administrado, sobre las cuales detallaremos más ampliamente a continuación:

### **2.1.1 Administración Pública central**

Se encuentra conformada por la Presidencia de la República, la Vicepresidencia, el Consejo de ministros y los ministerios, a la vez la constituyen los siguientes ministerios:

- Ministerio de Administración Pública
- Ministerio de Agricultura
- Ministerio de Cultura
- Ministerio de Deportes y Recreación
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Educación Superior Ciencia y Tecnología
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
- Ministerio de Defensa
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Industria y Comercio
- Ministerio de Interior y Policía
- Ministerio de la Juventud

- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Ministerio de la Mujer
- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
- Ministerio de Turismo
- Ministerio de Trabajo
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de la Presidencia
- Ministerio Administrativo de la Presidencia
- Ministerio de Energía y Minas.

Estos ministerios ofrecen una serie de servicios a la población que en algunos casos son prestacionales –como los Ministerios de Educación y de Salud Pública y de Obras Públicas y Comunicaciones - en otros casos fiscalizan actividades particulares de interés general –como los Ministerios de Industria y Comercio, Turismo, Relaciones Exteriores y de Energía y Minas. Independientemente del tipo de servicio –prestacional o de fiscalización- que proporcionen, la ciudadanía tiene necesidad de ellos<sup>24</sup>.

De forma paralela a los ministerios mencionados, podríamos indicar que existen también órganos descentralizados, cuyas tareas se traducen en hacer más accesible a la población los servicios que brindan estos ministerios y que son, a la vez, jerárquicamente subordinados al ministerio del cual dependen.

Estos se encargan de realizar a su vez la transferencia de competencias hacia los organismos públicos los cuales poseen un patrimonio propio, autonomía financiera, técnica y administrativa y se encuentran regidos por las normas del Derecho Público.<sup>25</sup> Se encuentran adscritos a la institución o más bien Ministerio con el cual gozan de semejanza en razón de sus funciones, misiones y competencias.

---

<sup>24</sup> Hernández Batlle, C.J. 2017, La inactividad administrativa positiva en la jurisdicción administrativa de la República Dominicana (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Santo Domingo, República Dominicana.

<sup>25</sup>Ley Orgánica de la Administración Pública, No.247-12. G .0. No.10691 del14 de agosto de 2012. Artículos 40, 42 y 50. República Dominicana.

Por lo tanto, quien se encargaría de ejercer el control tutelar bajo el principio de unidad de la administración pública, que se encuentra consagrado en el artículo 52 de la ley 247-12, sobre este tipo de órganos, no es otro sino, el Ministerio al cual se encuentran adscritos, lo que nos permite deducir entonces que la independencia de la que podrían gozar aquellos órganos "autónomos" no es totalitaria, su independencia no es absoluta, o, en el mejor de los casos, se ve limitada.

Otros tipos de órganos que existen en conjunto con lo anterior son aquellos conocidos como órganos constitucionales, los cuales nacen únicamente luego de la puesta en vigencia de la Constitución Dominicana del año 2010, debido a que algunos de los órganos declarados en ella llegan a ser considerados constitucionales, esto así únicamente por una jurisprudencia dada por el Tribunal Constitucional, sentencia número TC/0001/15, que se encargó de establecer cuáles son considerados de esta forma.

A raíz de esto fueron incorporados dentro de la Administración Pública nacional seis nuevos órganos, los cuales gozan de rango constitucional, siendo su cualidad principal que ostentan un poder extra y se constituyen de cierta independencia administrativa, estos órganos<sup>26</sup> de los cuales hacemos referencia son:

- La Junta Monetaria
- El Banco Central
- La Cámara de Cuentas
- La Junta Central Electoral
- El Tribunal Electoral
- El Ministerio Público
- El Defensor del Pueblo.

Interesante es el percatarnos que sobre estos órganos no pesa el silencio administrativo, al menos en su forma positiva, debido a que sus leyes orgánicas no lo contemplan por lo delicado de sus funciones.

---

<sup>26</sup> Ley No. 183-02 Regulación Monetaria; Ley No. 10-04 Ley orgánica de la Cámara de Cuentas; Ley No. 19-01, que crea el Defensor del Pueblo; Ley No. 137-11 ley orgánica del Tribunal Constitucional; Ley No. 275-97 crea la Junta Central Electoral; Ley No. 133-11 ley orgánica del Ministerio Público.

Ahora bien, en vista de lo anterior y conociendo previamente como actúa el silencio administrativo tanto negativo como positivo, podemos prever que a pesar de lo necesaria de esta figura ante una administración que resultare ineficiente en su función de resolver las peticiones de los particulares, a la vez podría ser sumamente delicado su uso e interpretación ya que de no aplicarse los requisitos necesarios o más bien la ponderación necesaria para otorgar ciertos tipos de permisos o licencias especiales pudiéramos encontrarnos no solo ante una torpeza administrativa sino ante un posible caos gestado por la misma.

Por ejemplo, si la ley orgánica de ciertas instituciones como el Ministerio De Interior Y Policía estableciera el silencio administrativo ante aquellos casos donde la administración no actuara, como está llamada a hacerlo, podríamos fácilmente encontrarnos con casos tan desastrosos como la obtención del porte y tenencia de armas de fuego otorgado a un particular que no necesariamente fue verificado bajo la lupa necesaria de control para la entrega de este tipo de permiso y todo acontecería por la ineficiencia administrativa.

Bien podemos resaltar que quizás esa es la razón por la que no está configurado de ese modo dentro de ese tipo de leyes orgánicas o que quizás los efectos que causaría dentro de una administración como la tributaria no serían tan desastrosos como en el ejemplo anterior, pero es necesario realizar este paralelismo a los fines de entender la gravedad de la inercia de la administración y que a pesar de tener una figura que asiste al ciudadano con estos casos, sigue siendo una opción peligrosa ya que lo óptimo sería que la administración se comportara para los fines que fue creada.

Incongruentemente, no existe una disposición legal al menos en nuestra legislación, donde se le obligue a la administración a resolver, bien es cierto que existe un llamado como deber de la misma a dar respuesta, pero no una obligación *per se* con consecuencias nefastas de no hacerlo.

Lo que sí podemos interpelar que existen son ciertas disposiciones legales y normativas constitucionales que permiten, de alguna manera, interpretar la existencia de tal obligación, la Constitución dominicana, por ejemplo, en su artículo 138, como bien destaca Carlos Jafet Hernández Batlle en su tesis sobre *“La inactividad administrativa positiva en la jurisdicción administrativa de la*

*República Dominicana*”, donde la Administración Pública se encuentra sujeta a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía o publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. El primero de estos principios es el de eficacia – que “... alude a la idoneidad de los medios que la Administración adopta en aras a la consecución de los fines que les son propios” luego no se corresponde que una Administración Pública pueda ser eficaz cuando no cumple con sus obligaciones inherentes.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional, en sus sentencias TC/0237/13 y TC/0203/13, se ha pronunciado de cierto modo con respecto a este tema, al menos sobre el principio de eficacia al cual debe someterse la administración, ellos expresan lo siguiente:

[...] las instituciones públicas están en la obligación de ofrecer una pronta respuesta a los ciudadanos que acuden a solicitar un servicio. Esta respuesta puede ser positiva o negativa, y, en el caso de resultar de esta última naturaleza, debe justificarse o motivarse y, en la eventualidad de no hacerlo, no se estarían observando los principios de transparencia y eficacia consagrados en el referido artículo 138 de la Constitución de la República.

Así, la eficacia en la actuación de la administración es uno de los soportes que garantizan la realización de las personas que conforman un Estado y la protección efectiva de sus derechos fundamentales, por lo que es innegable que la tardanza innecesaria e indebida en la atención a las solicitudes de los particulares pueden constituirse en violaciones a derechos fundamentales [...]

Más que interesante es el notar como estas sentencias emanadas del tribunal constitucional ponen de expreso manifiesto la obligatoriedad, que aparentaba subjetividad en la constitución, de que la administración actúe como está llamada a serlo, en su función de garantista jurídica y a la vez estas sentencias hacen hincapié de como el violentar este debido accionar podría incluso constituirse en violatorio de los derechos fundamentales del particular.

Por otro lado, podemos deducir fácilmente que a la luz de lo dispuesto por la ley 107-13, que ya hemos revisado, esta obligación que aludimos debe pesar sobre la administración pública, existe de manera tácita o implícita cuando logramos ver las consecuencias que pudieran enfrentar los funcionarios públicos que incumplieran con las atribuciones legales que le infieren como lo es comprometer su responsabilidad civil.

Incluso dentro de la misma ley 107-13 en su artículo 4 en los desglosado en su punto 10, el cual citamos a continuación:

**Artículo 4.** Derecho a la buena administración y derechos de las personas en sus relaciones con la Administración Pública. Se reconoce el derecho de las personas a una buena Administración Pública, que se concreta, entre otros, en los siguientes derechos subjetivos de orden administrativo:

10. Derecho a una indemnización justa en los casos de lesiones de bienes o derechos como consecuencia de la actividad o inactividad de la Administración

El cual al leerlo vemos como le indica tácitamente a la administración pública que de causarle algún perjuicio al administrado deberá resarcirlo o presentar indemnización al mismo, todo esto a pesar de que no se "obliga" explícitamente a la administración a brindar respuesta, por lo que, entendemos que junto a lo explicado anteriormente y lo dispuesto por la jurisprudencia sobre eficacia bien podríamos concebir que la administración si tiene una obligación de dar respuesta, pese a no existir legislación propia sobre el tema.

## **2.2 Ficción jurídica como fundamento para la inactividad administrativa.**

Podríamos definir la ficción legal como un recurso jurídico que afirma como una realidad legal aquello que en la realidad no es verdad<sup>27</sup>. Al ser esto en este

---

<sup>27</sup> González Navarro, Francisco. "El silencio administrativo: ficción, trampa y caos". El procedimiento administrativo y el control judicial de la Administración Pública: VI Jornadas Hispano-Argentinas de Derecho Administrativo en homenaje al profesor Laureano López Rodó (2001). En [https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?query=Dismax.DOCUMENTAL\\_TODO=el+silencio+administrativo%3A+ficci%C3%B3n%2C+trampa+y+caos](https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?query=Dismax.DOCUMENTAL_TODO=el+silencio+administrativo%3A+ficci%C3%B3n%2C+trampa+y+caos) (acceso el 25/03/2017).

sentido, entendemos que en efecto es útil dentro de la narrativa legal el uso de este recurso.

Y es que, en los casos donde se presenta la inactividad misma, como ya hemos explicado, si no primara en el derecho administrativo el acceso a esta figura jurídica, definitivamente toda actividad que involucrara a la administración estaría detenida, debido a que sería imposible superar los baches burocráticos en los que incurren, contradiciendo en todas sus partes el principio de buena administración.

Por lo demás, aunque muchos de los doctrinarios no terminen de aceptar la realidad y necesidad de esta figura queda más que evidenciado lo práctico de la misma debido a su amplia utilidad dentro de la administración pública.

Ahora bien, la posición de estos juristas podría ser más que acertada en su recelo con este recurso, debido a que en si la ficción legal no es un término que, acuñado dentro de legislación alguna, por lo que su definición, plena como vimos ha caído rendidamente en manos de la doctrina, esta llega a presentarse únicamente en situaciones de hecho, ejemplo claro del accionar de la inactividad, debido a que estas situaciones podrían constituirse en obstáculos para lograr una buena administración.

Es por esto que en un claro afán por nombrar una situación que escapa a las normas legales determinadas, tanto la doctrina como la jurisprudencia se encargan de designar como ficción legal a las situaciones donde la ley manifiesta el silencio administrativo a través de la inactividad de la administración al transcurrir los plazos legales establecidos, habilitando todas las vías de lugar, de modo que el particular pueda dirigirse a la jurisdicción correspondiente, en este caso la contencioso-administrativa.

En tal sentido, la ficción legal se incurre en el hecho del claro reconocimiento de la presencia de un acto administrativo, aunque el mismo en realidad nunca ha sido efectuado, ya que nunca fue emitido lo que se traduce, en las dos vertientes que ya hemos conocido, uno se considera rechazado o desestimado lo que provoca que el mismo pueda ser recurrido o dos se entiende acogida y por tanto se da por autorizada la solicitud con todos los efectos que contuviera dicho acto.

### **2.2.1 Ficción jurídica como protección del administrado**

Como ya hemos visto la ficción legal es un recurso o realidad legal necesaria para ser ejecutada en los momentos donde no existe en más respuesta oportuna o movimiento razonable dentro del derecho, básicamente es dar por sentado la existencia de algo que nunca ha existido y reconociendo entonces o más bien produciendo los efectos que este "algo" generaría de haber existido íntegramente.

Por lo que es más que necesario entender su relevancia ya analizada dentro de la inactividad administrativa y por más su pronto resultado en manos de la figura del silencio administrativo, lo que termina en encontrar en diversos tratados la opinión de la mayoría de los juristas sin más, entendiendo que el objetivo mismo de la creación de este tipo de ficción legal es la defensa y protección del administrado, que en todo caso sería la persona más vulnerable dentro de la relación pautada.

Y es que sin lugar a dudas el nacimiento mismo de esta figura viene de una respuesta necesaria ante la negligencia y poca practicidad de una administración pública con altos niveles inconcebibles de burocracia donde relegaban a años de espera al particular para emitir algún tipo de contestación a su solicitud en el mejor de los casos si se dignaran a emitir respuesta alguna.

Indiscutiblemente nos adherimos a este criterio entendiendo que el principal objetivo expreso para la creación y sostenimiento del silencio administrativo como ficción legal no es otra cosa más que la de brindarle la debida protección al ciudadano ante las actuaciones de la administración pública, ya que la intención del legislador con la creación y permisibilidad del mismo no es otra cosa más que no dejar en estado vulnerable al administrado y proveerle de los medios necesarios para que pueda accionar conforme los parámetros legales existentes, de más está decir entonces que la realidad de la ficción legal del silencio administrativo reposa no en otra parte sino en la protección del particular.

Sin embargo, así como algunos autores alaban la figura de la ficción legal y la consideran como el acto administrativo en sí, para otros no se puede considerar como un verdadero acto de respuesta de la administración, llamándolo algunos autores como acto presunto, o como una simple situación

jurídica para permitir los recursos administrativos contra el acto administrativo presunto, y otros como la ausencia de acto alguno por parte de la administración que habilita los recursos administrativos contra el acto administrativo presunto<sup>28</sup>, mismo acto del cual hablaremos a continuación.

### 2.3 El acto presunto.

Entendemos como acto presunto aquel acto administrativo que, por disposición de la norma jurídica, se puede presumir que se ha producido, aunque en la realidad nunca haya existido<sup>29</sup>, por ende, se entiende su apreciación de manera absoluta en los casos donde se presenta la inactividad administrativa y por tanto el silencio administrativo.

Y es que como bien ya hemos repasado al hablar de la inactividad administrativa, nos estamos refiriendo a todo caso donde el particular le haya solicitado algo expresamente a la administración y esta haya incurrido en no darle respuesta dentro de los plazos hábiles de la misma luego de que este haya iniciado un procedimiento administrativo.

Otra definición con la que podemos encontrarnos, indica que de igual modo el acto presunto –o acto ficto– se configura ante la ausencia de un acto expreso y de un acto tácito, es decir, no hay una manifestación directa ni indirecta de voluntad; sólo hay inactividad o silencio administrativo, al cual el ordenamiento jurídico le atribuye un valor y/o efecto.<sup>30</sup>

Aunque suene un poco descabellado, el considerar un acto inexistente como si existiera, la confección de un acto presunto no quiere decir de forma alguna que, pueda considerársele como un acto expreso, el cual no es más que la plena manifestación unilateral de voluntad por parte de la administración

---

<sup>28</sup> Rizik Cabral, Roberto (2015). El silencio administrativo negativo:

¿Puede por sí solo acarrear la nulidad o caducidad de un contrato que requiere según la ley la aprobación de la Administración? Gaceta Judicial, 23. <https://headrick.com.do/wp-content/uploads/2017/09/Roberto-Rizik.pdf>

<sup>29</sup> Acto presunto (s.f). <http://www.encyclopedia-juridica.com/>. Recuperado de: <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/acto-presunto/acto-presunto.htm> [29 de julio 2021]

<sup>30</sup> Jorge I. Muratorio, “¿Actos administrativos tácitos?”, Acto y reglamento administrativo, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral los días 30, 31 de mayo y 1º de junio de 2001, RAP, Buenos Aires, 2002, 373. En <https://es.scribd.com/doc/244623464/ACTOS-ADMINISTRATIVOS-TACITOS-MURATORIO-pdf>

(artículo 8 de la ley 107-13), solo se le considera de esa forma para los fines legales que de este puedan desprenderse, lo que logra fortalecer la figura de ficción legal a la cual se alude.

Ahora bien, conforme a lo anterior, es necesario presentar la existencia de una diferencia apreciable entre los fundamentos que componen los dos tipos de silencio administrativo, ya que, aunque es cierto que ambos reposan en la intención de un acto presunto como ficción legal, debido a la no contestación de la administración, cada uno genera efectos diferentes.

En razón al silencio administrativo negativo podemos determinar, conforme lo expuesto por las Leyes Nos. 1494 y 107-13 las cuales dictan que luego de transcurridos los plazos sin que se pronuncie la Administración, se considera desestimada la solicitud del administrado, habilitando en tal sentido las vías de recurso, por lo que podemos determinar que el procedimiento administrativo instaurado llega a su fin, mientras que en el caso del silencio administrativo positivo, a pesar de que también podemos interpretar que llega a su final, ante la no contestación el particular a diferencia del caso anterior goza de todos los beneficios de su petición ya que sus efectos surgen de manera casi inmediata en comparación, conociéndose este acto administrativo que autoriza como acto presunto.

A raíz de lo anterior surge la pregunta, de si en realidad estamos ante un acto administrativo per se, a pesar de que este tipo de actos (el presunto) no cumple con todas las generalidades plausibles que debe de llevar dicho acto, lo que nos lleva directamente a la doctrina en manos de Agustín Gordillo<sup>31</sup>, quien indica que bien para que un acto administrativo sea válido, más allá de las directrices de lugar, el mismo debe ser apto para producir efectos jurídicos directos y de forma inmediata, es decir esto deben ser posibles de emanar del acto mismo, si no lo hacen estaríamos simplemente frente a un acto no vinculante de la administración.

Siendo así, podemos determinar que el acto presunto, aunque no nace con todas las directrices de forma que debería emanar de la administración

---

<sup>31</sup> Gordillo, A. A. (2000). *Tratado de derecho administrativo* (5a. ed. Tomo II cap. II.). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

misma, podemos decir también que si estamos ante un acto administrativo ya que este produce efectos jurídicos que nacen de el mismo, ya sea en su forma positiva o negativa, los cuales deben ejecutarse de manera inmediata.

#### **2.4 La caducidad y la discrecionalidad dentro de la administración pública**

Se entiende por caducidad a la extinción de una facultad o de una acción por el mero transcurso de un plazo configurado por la ley como carga para el ejercicio de aquellas.<sup>32</sup>

Dentro del marco de la legislación administrativa, En la Ley No. 107-13, en su artículo 28 acápite e, se encarga de establecer, como forma para dar por consumada la acción de un procedimiento administrativo, no otra cosa sino la declaración de caducidad dada por el transcurso del tiempo sin realizar alguno de sus trámites esenciales y cito:

**Artículo 28. Formas de finalización.** Pondrán fin al procedimiento administrativo:

- a. La resolución, que debe dar respuesta congruente y razonada a todas las cuestiones planteadas en el mismo.
- b. El desistimiento del solicitante, que no comportará pérdida del derecho a reiniciar otro procedimiento dentro los plazos legales.
- c. La renuncia al derecho, siempre y cuando se trate de un derecho renunciabile.
- d. La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas.

***e. La declaración de caducidad, por transcurso del tiempo sin realizar alguno de sus trámites esenciales.***

- f. La celebración de un convenio, acuerdo o pacto, en los casos previstos por las normas sectoriales.

Como podemos ver, este artículo no especifica cuál de las partes involucradas en el proceso es de quien emana la caducidad en sí y al no

---

<sup>32</sup> Diccionario de la Real Academia Española. En <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=6bK0IBp>

especificar cuál de las partes permitió el perimir de los plazos sin realizar ningún tipo de trámite, se le aplica por tanto esta declaración, lo mismo a la administración como al administrado, por lo que, podríamos decir entonces que ante la evidencia de este artículo la caducidad se permite por inactividad tanto para uno como el otro.

Ahora bien, efectivamente la caducidad es una de las formas jurídicas dentro del derecho administrativo para darle termino al procedimiento administrativo, por lo que podríamos bien inferir que el no darle seguimiento a dicho procedimiento, consideraríamos entonces que el administrado se ha desentendido del mismo, con lo que demuestra su desinterés.

Si esto lo podemos interpretar de este modo entonces, se puede afirmar, como lo haría Carlos Hernández en su tesis sobre inactividad administrativa, que la obligación de actuar de la Administración se ve *excepcionada por depender su consecución de actuaciones que escapan a ella y que le corresponden al administrado ejercer*, cosa que a su vez explica Agustín Gordillo magistralmente al declarar que la Administración tiene la facultad de declarar la caducidad, pero no el deber, porque antes de declararla debe cerciorarse de que realmente se paraliza el procedimiento administrativo por una inactividad del administrado, ya que, de lo contrario, debe la Administración hacer lo necesario para proseguir con dicho procedimiento.

Lo que nos lleva a analizar que efectivamente, al ser entonces la caducidad una forma de dar por concluido un procedimiento administrativo y el administrado no accionar, es decir no procurar en el tiempo hábil el seguimiento adecuado de su caso, la Administración puede finalizar el procedimiento administrativo en cuestión mediante una declaratoria de caducidad, luego de agotado el tiempo hábil.

Al no generar un debido seguimiento al procedimiento administrativo, se entiende que el administrado se ha desatendido del mismo, con lo que por lo que podría demostrar su falta de interés en el mismo. Esto nos lleva a determinar que la sobre la administración pesa cierta obligación de actuar ante aquello que escapa a su calidad correspondiendo su accionar al administrado.

Sin embargo, Gordillo refuerza un hecho importantísimo que no debe ser pasado por el alto y es que, "si bien la Administración tiene la facultad de declarar la caducidad, pero no el deber, porque antes de declararla debe cerciorarse de que realmente se paraliza el procedimiento administrativo por una inactividad del administrado, ya que, de lo contrario, debe la Administración hacer lo necesario para proseguir con dicho procedimiento".<sup>33</sup>

Si bien podemos interpretar que conforme por lo dispuesto en el artículo 28 de la ley 107-13, al no ser específico en cuanto a quien podría declarar la caducidad ya sea la administración o administrado, resulta obvio y sobremesa entender que si bien la administración podría declararlo en razón al desinterés del administrado, sería imposible para la administración misma, declarar la caducidad ante su propia falta y más en el entendido nefasto de la sujeción al compromiso de la responsabilidad de los funcionarios al no accionar e incumplir lo dispuesto por esta legislación.

Ahora bien, otro punto a tomar en consideración más allá que el de la caducidad que pudiere originarse como ya hemos visto, es el de la discrecionalidad de la administración pública, el cual podemos entender como un poder que posee la administración de ponderar cual sería el momento adecuado para realizar una acción determinada, es decir es como una potestad que profesa la administración de obrar con total libertad<sup>34</sup>,

y bien podríamos declarar que en efecto esto resulta completamente contradictorio a los principios de derecho por los cuales se debe mover la administración, principio que desarrollaremos más adelante, lo que alude el hecho de que la misma se estructurada de esta forma bajo los regímenes legales que la dirigen y es que este tipo de potestad sin los límites normativos establecidos en su diario ejercicio, sin lugar a dudas decantaría en conductas primitivas de poder donde la arbitrariedad y la posición del más fuerte podría ser de cancerígena para el estado.

---

<sup>33</sup> Agustín Gordillo. "El tiempo en el procedimiento". El procedimiento administrativo. Capítulo VIII, Tomo 4. Primera edición, (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2016), VIII-15. En [http://gordillo.com/pdf\\_tomo4/capitulo8.pdf](http://gordillo.com/pdf_tomo4/capitulo8.pdf)

<sup>34</sup> Pedro Pierry Arrau, "El Control de la discrecionalidad administrativa", Revista Chilena de Derecho. Vol. 11, Nº 2-3, 1984, 480. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2649469>

Bien es cierto que en épocas pasadas se gozaba del uso mismo de la palabra discrecionalidad dentro de cualquier acto administrativo y esto ocasiona que el juez que pudiera estar conociendo dicho recurso solo argumentara sobre la forma y dejara de lado el fondo<sup>35</sup>, actualmente podemos afirmar que estos casos han pasado al olvido de la administración y mediante disposiciones legales solo son algunos casos, que la misma legislación señala, que podrían ostentar dicha potestad administrativa.

Siendo esto de esta forma, bien podríamos planear sobre la idea de que cuando se presente la afrenta misma del silencio administrativo debido a la inactividad de la administración, en ese sentido no existiría la discrecionalidad debido a que sería necesario la existencia de un acto administrativo, sin embargo esto no es necesario ya que la discrecionalidad de la administración puede presentarse también al no emitir una acción, he ahí porque el concepto mismo puede resultar tan peligroso a lo fines del poder que ostenta hoy por hoy la administración.

Y es que aparentemente la administración misma es la única que podría juzgar el momento en el que puede obrar, por lo que la inactividad podría bien reconocerse como parte de su capacidad discrecional, claro siempre que el plazo establecido no haya concluido, al menos este es el límite permitido reglamentariamente a la administración para que esta pueda apoyarse en dicha discrecionalidad para postergar su respuesta, en palabras de Ponce Solé "la Discrecionalidad no significa libertad de elección. La Administración no elige libremente una opción determinada, ya que como poder en todo momento dirigido por el Derecho, debe orientarse según los parámetros establecidos en la ley y en su mandato de actuación, ponderándolos autónomamente en el marco de la habilitación actuada"<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Eduardo García de Enterría, "La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)", Revista de Administración Pública, Nº 38, 1962, 167. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112627>

<sup>36</sup> Juli Ponce Solé, "Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero", Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época, no 11, (enero-junio 2014) 2, citando a Schmidt-Assmann, "Teoría general del derecho administrativo como sistema", Marcial Pons, 2003, p. 221. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=77645>

Si se llegara a considerar que la administración usa la potestad generada por la discrecionalidad con el pleno sentido de sustentar su inactividad por vía de consecuencia entonces el silencio administrativo, sería un sin sentido jurídico al no ser necesario su aparición como ficción legal ya que la administración gozaría de la potestad no emitir respuesta de así decidirlo.

Claro esta hay una realidad que no debemos ocultar, y es que a pesar de que el párrafo anterior parecería un simple equívoco imposible de suscitarse hoyen día la verdad es que si bien la administración no usa su discrecionalidad a los fines de no emitir respuesta o dejar perimir los plazos, la verdad es que esta goza de alargar las respuesta en incontable número de veces debido a que esta potestad le permite entre líneas, hacerlo, es decir la administración puede fácilmente en uso de aquella facultad discrecional de la cual goza, esperar hasta el último día del plazo para emitir respuesta y no toma en consideración la celeridad a la cual esta llamada conforme lo expuesto en la ley 107-13.

Y es que aún no sea una situación que se encuentre por escrito o regulada de alguna forma su proceder diario y tangible así lo demuestra, al manipular por llamarlo de alguna forma, a través de largos procesos burocráticos los límites y alcances de la extensión de los términos de los plazos establecidos para esta actuar.

Indudablemente, sin importar el hecho de que ley regule dicha discrecionalidad de la Administración, al colocarlo bajo los marcos legales sobre los cuales puede manejarse, es lo que nos da aún más severidad en declarar que se encuentra en manos de esa misma ley establecer que la discrecionalidad administrativa no debería ser exageradamente amplia y debe la misma someterse por igual a los principios que sostienen la legislación y protegen al administrado.

Sin lugar a duda en el momento mismo en que la ley dispone que la administración puede hacer uso de este tipo de discrecionalidad, la misma queda validada y justificada. En este sentido la ley 137-11 sobre el tribunal y los procedimientos constitucionales en su artículo 108 punto e, sobre amparo de cumplimiento indica:

*“No procede el amparo de cumplimiento: Cuando se demanda el ejercicio de potestades expresamente calificadas por la ley como discrecionales por parte de una autoridad o funcionario”*

Esto quiere decir que el amparo de cumplimiento se ejerce, de modo tal que el juez pueda ordenar al funcionario público o autoridad que se encuentre reacio a contestar, a emitir de manera, cuando las normas legales así lo ordenen, el emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento, esto conforme a lo establecido en el artículo 104 de la Ley No. 137-11. Entonces, la excepción de la que habla el artículo 108 punto e, claramente señala que no procede dicho amparo cuando la Administración Pública actúa dentro del ejercicio de sus facultades discrecionales.

Por lo que queda por más demostrado, que aún no esté dictado por la ley, si la ley previera la discrecionalidad entonces la institución en si tiene el poder de no contestar fomentando de ese modo la inactividad administrativa y por ende el silencio mismo. En ocasión a lo anterior existe una sentencia del Tribunal Constitucional, TC/0205/14, la cual se encarga de reconocerlo en razón a una renovación de licencia sobre Comercio, Porte y Tenencia de armas de fuego, Ley No. 36, la cual dicta y cito:

*“En el caso que ocupa la atención de este tribunal constitucional ha de observarse el artículo 27 de la Ley núm. 36 sobre Comercio, Porte y Tenencia de Armas, en el cual se ha conferido una facultad discrecional al Ministerio de Interior y Policía en los asuntos relacionados a la expedición y revocación de las licencias para el porte o tenencia de armas de fuego, quedando incluida dentro de esa potestad discrecional legislativa todo lo atinente a la renovación y expedición de esos tipos de licencias”.<sup>37</sup>*

Lo contraproducente de la sentencia anterior, no es solo que aluda a la discrecionalidad de la administración, en pos de argumentar su fallo, sino que el mismo provenga de uno de los tribunales cuya función excede este tipo de

---

<sup>37</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional dominicano TC/0205/14. En <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/sites/default/files//documentos/Sentencia%20TC%200205-14%20C.pdf>

accionar ya que deben garantizar constantemente la protección de los derechos fundamentales y los principios garantistas que encontramos en la constitución como sostén de la normativa nacional.

### **CAPITULO III: PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO.**

Para analizar a profundidad este capítulo, creemos que debemos empezar explicando ¿Qué es un principio? Y ¿Por qué es relevante para este análisis? Ya que con una buena exposición de este tema llegaremos al centro de este trabajo investigativo.

Entendemos por principio a aquel que se encarga de una manera u otra de dirigir el actuar de las personas dentro de un estado de derecho, a los fines de consolidar tanto las demandas que emanan de la sociedad misma como el accionar del estado que la dirige.

Los principios que forman el derecho administrativo existen ante la simple necesidad de garantizar la participación del administrado en los procedimientos administrativos y fomentar la buena administración por parte del estado, es por esta razón que entendemos la gran relevancia de explicar la correlación entre algunos de estos principios con el silencio administrativo.

Citando a Heredia Horacio en palabras de Agustín Gordillo sobre este tema, el advierte que “una de las características fundamentales de los recursos administrativos y por lo tanto del procedimiento mismo, es que ellos (los principios) son objetivos, en el sentido de que tienden no sólo a la protección del recurrente o a la determinación de sus derechos, sino también a “la defensa de la norma jurídica objetiva, con el fin de mantener el imperio de la legalidad y justicia en el funcionamiento administrativo<sup>38</sup>,” de aquí el que exista el interés publico predominante sobre estos.

En palabras de *Vicenç Aguado I. Cudolá* estos se manejan en estrecha conexión los unos con los otros, donde por ejemplo juntamente con el principio de legalidad deben situarse, el principio de eficacia administrativa y el de seguridad jurídica, la superposición de estos principios permite, entre otras consecuencias, situar entonces el factor tiempo en un plano destacado en

---

<sup>38</sup> Heredia, Horacio H., “Los medios administrativos para la protección de los administrados,” en Rev. del Col. de Abogados de Buenos Aires, año 1945, n° 2, pp. 251 y ss. y 254.

relación con la actividad de la Administración pública, y precisamente de este factor es con el que queremos comenzar.

### 3.1 Principio de celeridad y el silencio administrativo

Este lo encontramos determinado en la Ley No. 107-13, en su artículo 3 acápite 19, el cual citamos a continuación para una mejor comprensión de lo expuesto:

**“Artículo 3.** Principios de la actuación administrativa. En el marco del respeto al ordenamiento jurídico en su conjunto, la Administración Pública sirve y garantiza con objetividad el interés general y actúa, especialmente en sus relaciones con las personas, de acuerdo con los siguientes principios:

*19. Principio de celeridad:* En cuya virtud las actuaciones administrativas se realizarán optimizando el uso del tiempo, resolviendo los procedimientos en plazo razonable que, en todo caso, no podrá superar los dos meses a contar desde la presentación de la solicitud en el órgano correspondiente, salvo que la legislación sectorial indique un plazo mayor. En especial, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones a los efectos de que los procedimientos se tramiten con diligencia y sin dilaciones injustificadas, de manera escrita o a través de técnicas y medios electrónicos. ”

Como podemos notar, este principio administrativo guarda mucha relevancia en razón al silencio administrativo y la inactividad en sí, ya que su punto eje es precisamente el uso debido del tiempo acordado por la administración de cara al administrado, que, como bien afirma dicho artículo (el cual mantiene la forma del artículo base de la ley 1494) no podrá transcurrir en más de dos meses desde la petición o solicitud por parte del particular.

Y es que cuando este principio refiere el buen uso del tiempo determinado, no hace referencia únicamente al tiempo en sí mismo sino, también, al uso adecuado de los recursos económicos del estado, en otras palabras “Este principio dispone que las autoridades administrativas deben evitar costosos,

lentos o complicados pasos administrativos que obstaculicen el desarrollo del trámite del expediente”<sup>39</sup>.

Lo que trae en sí mismo no otra cosa sino, ver una administración pública que goce de una burocracia simplificada y no costosa, tanto para ella misma como para el administrado, en definitiva, la máxima de este principio es el ahorro del tiempo que podría invertirse en todo el procedimiento gubernamental por el que pasa dicha petición. Al analizar la misma ley, la 107-13, los derechos que en ella reposan y de los cuales goza el administrado son precisamente con miras a lograr estas cosas, celeridad y disminución de los largos tramites empleados, tomamos como ejemplo el derecho mencionado en el artículo 4 acápite 7 de la ley:

**“Artículo 4.** Derecho a la buena administración y derechos de las personas en sus relaciones con la Administración Pública. Se reconoce el derecho de las personas a una buena Administración Pública, que se concreta, entre otros, en los siguientes derechos subjetivos de orden administrativo:

*7. Derecho a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración Pública o que versen sobre hechos no controvertidos o no relevantes. ”*

Quizás podría verse no tan relevante, pero solo debemos imaginar, como parte del engranaje particular que mueve el estado, el ahorro de tiempo en que incurriría la administración pública de poner en práctica este principio y como bien mencionamos, no solo sería un ahorro de tiempo, sino que lograría economizarse de igual modo una gran cantidad de recursos empleados de ambas partes, es decir tanto para el administrado como para la administración.

Ahora bien, este principio sin lugar a dudas, de llegar a adoptarse en la forma en la cual fue confeccionada dentro de nuestra legislación, evitaría diversas ocasiones en las cuales la administración pública quedara en vergüenza delante del administrado, en razón de la inactividad administrativa al no contestar en el tiempo acordado, lo que, como resultado de la observancia de

---

<sup>39</sup> Miguel Alejandro López Olvera, “Los principios del procedimiento administrativo”, pág. 192. En <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/12.pdf>

este principio, se desprende un mandato de la Administración Pública que se traduce en una garantía para todo ciudadano<sup>40</sup>.

Sin embargo, cabe resaltar que aunque indiscutiblemente la existencia de este principio pone en evidencia claramente y aún más, la negligencia de una administración inactiva, podemos encontrar fácilmente en el sentido del silencio administrativo positivo que, aun dentro de la negligencia e ineficacia de la administración esta lleva a cabo el tratar de cumplir un segundo plazo de cinco días dado por la ley, para dar por escrito las autorizaciones como resultado del silencio positivo, a pesar de esto este principio no pierde su relevancia y utilidad estatal, sino, que llega a reforzarla, como bien mencionamos en la introducción a este capítulo, este principio no es fuerte por si solo sino le es necesaria la confección de otros principios, que trataremos más adelante, como lo son el de buena administración y seguridad jurídica.

Es bueno señalar que este principio guarda especial relevancia en casos tales como la ponderación dentro del Tribunal Constitucional de admitir o no un recurso, en virtud de la necesidad expresa que el mismo sea conocido, lo que lleva al tribunal a no dilatar la respuesta.

Y aunque verdaderamente en estos casos, estamos hablando de causas violatorias de derechos fundamentales, bien podría la administración pública aprender del tribunal y empezar a ejecutar de manera intencional este tipo de principios, los cuales son tan necesarios, que no existen en un claro afán de adornar simplemente la legislación sin consecuencias aparentes, como alguno podría llegar a pensar, sino, de sostener al estado en su facultad de garante de los derechos fundamentales de cada particular.

### **3.2 Principio de buena administración y el silencio administrativo**

El principio de buena administración es un derecho de los administrados, reconocido nada menos que como un derecho fundamental, y, a la vez, un

---

<sup>40</sup> Laura Cristina Quintero Chinchilla, “La aplicación de los principios de Celeridad y Debido Proceso en los Procesos de Cobro Coactivo en Colombia. Un análisis desde su naturaleza y la normatividad vigente. 2006-2015”, Tesis de Grado para Optar por el Título de Magister en Derecho Administrativo, Universidad Colegio Mayor De Nuestra Señora Del Rosario, (Bogotá, 2015), 19. En <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12512/TRABAJO%20DE%20GRADO%20UR%20-%20MAESTRIA%20DERECHO%20ADMINISTRATIVO.pdf?sequence=1>

principio de acción administrativa, que se deriva en que los ciudadanos tienen derecho a exigir determinados esquemas o estándares en el manejo de la Administración y la Administración por tanto estaría obligada, a accionar en su servicio diario de manera objetiva y orientada al interés general<sup>41</sup>.

Podemos considerar en estos días, la buena administración tanto como un principio general, así como un derecho; todo en razón a quien se aplique, por ejemplo, si hablamos de la administración pública sin lugar a duda no referimos a este como un principio debido a que hoy día la administración se encuentra supeditada al mismo debido a que esta se debe a los intereses expuestos del ciudadano a los fines de garantizar una buena gerencia.

Y es que a los fines generales toda institución pública en plena democracia no es de propiedad de sus dirigentes, sino, del pueblo quien es el titular de esa soberanía dada, lo que determina que el responsable debe saber, y practicar, el rendir cuentas de manera continua a los particulares y por tanto el buen accionar del mismo debe primar en cada una de sus actuaciones.

Mientras que, si nos referimos a derecho fundamental, sin lugar a dudas nos referimos al administrado debido a lo dispuesto por el tribunal constitucional en su sentencia núm. TC/0322/14, la cual se encarga de otorgarle el rango de derecho fundamental a este principio, logrando la protección inmediata sobre este.

Si bien en nuestro país no contamos exactamente con un concepto clave sobre "buena administración", al menos tenemos cierto referente en la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional TC/0322/14, la cual se encargó de crear un precedente, más que necesario para la misma, con el trabajo conjunto de aquellos artículos de la constitución que se encargan de distinguir los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación.

---

<sup>41</sup> Rodríguez-Arana, Jaime (2014). La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. <https://www.revistamisionjuridica.com/>. Recuperado de: <https://www.revistamisionjuridica.com/la-buena-administracion-como-principio-y-como-derecho-fundamental-en-europa/> [30 de julio de 2021]

Por lo que podemos destacar que la *buena administración* en sí, es un principio sobre el cual debe estar supeditada toda administración pública y de igual modo también es un derecho fundamental inherente a cada ciudadano conforme lo dispuesto por el Tribunal Constitucional, es por esta razón que resulta contraproducente el reconocimiento, en la misma legislación que consagra este principio, de la ficción conocida como silencio administrativo positivo ya que, en palabras de Carlos Hernández estarían reconociendo la inactividad misma contraria a este principio del derecho, ya que a la luz del principio de buena administración y del derecho fundamental que goza todo ciudadano, admitir el reconocimiento del silencio administrativo positivo es reconocer, de antemano, la posibilidad del incumplimiento; por un lado, de la obligación de actuar, y por el otro, la vulneración a un derecho fundamental que la propia Administración debe salvaguardar<sup>42</sup>.

Reconocemos que, en verdad, no presenta tarea fácil para la administración pública el adherirse a este tipo de principio, al menos no en el aparente corto tiempo producido, sin embargo, a la vez no es menos cierto que con el establecimiento del silencio positivo ante la inactividad de la administración, es como si la legislación le dijera a la administración: *debes guiarte por estas normas, pero no te preocupes tanto*.

Y es que verdaderamente hemos avanzado mucho en estos últimos quince años mucho más que los 66 que transcurrieron entre la promulgación de la ley 1494 y la 107-13, por lo que hoy día nos encontramos con regímenes más garantistas de derecho que superan con creces los arcaicos regímenes pasados, que, aunque ya no existen aún mantienen sus adherencias dentro de la administración pública, lo que no le permite a pesar del tiempo transcurrido adaptarse a plenitud a estos tiempos.

La ley 107-13 en definitiva fomentó una revolución dentro de lo que se conocía como administración, ya que dentro de uno de sus considerandos presento con gran osadía el hecho de que el estado debe reconocer el valor incalculable del cual gozan los ciudadanos frente a la Administración, Jorge Prats

---

<sup>42</sup> Hernández Batlle, C.J. 2017, La inactividad administrativa positiva en la jurisdicción administrativa de la República Dominicana (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Santo Domingo, República Dominicana.83.

resalta en un artículo publicado para el periódico Hoy, lo siguiente sobre dicho considerando:

*“En un Estado Social y Democrático de Derecho los ciudadanos no son súbditos, ni ciudadanos mudos, sino personas dotadas de dignidad humana, siendo en consecuencia los legítimos dueños y señores del interés general, por lo que dejan de ser sujetos inertes, meros destinatarios de actos y disposiciones administrativas, así como de bienes y servicios públicos, para adquirir una posición central en el análisis y evaluación de las políticas públicas y de las decisiones administrativas<sup>43</sup>.*

..

La verdad es que en esta época es natural encontrar dentro de las nuevas constituciones de diferentes legislaciones la incorporación como un derecho fundamental de este principio de buena Administración pública y esto por una simple razón y es que el Estado es la persona, la protección y promoción de la dignidad humana y de todos sus derechos fundamentales<sup>44</sup>, lo que le permite ser en verdad el garante principal de los derechos fundamentales del individuo.

En el presente, momento de profunda crisis en tantos sentidos, la indignación reinante también se canaliza hacia la exigencia de una buena Administración pública que trabaje sobre la realidad, desde la racionalidad y, centrada en el ser humano, actúe con mentalidad abierta, buscando el entendimiento y haciendo gala de una profunda sensibilidad social.

Es por esta simple razón que encontramos dentro de ordenamiento jurídico nacional los mecanismos legales, tales como el silencio administrativo, para luchar con la inactividad administrativa que tanto margina y avergüenza los avances legislativo realizados en pos de la misma, con el objetivo de que los particulares puedan exigir objetivamente las prestaciones o servicios que requieran, por ejemplo esto lo vemos al observar las consecuencias contra aquel

---

<sup>43</sup> Eduardo Jorge Prats, “El derecho fundamental a la buena administración”, Artículo del Periódico Hoy de fecha 27 de febrero del año 2015. En <http://hoy.com.do/el-derecho-fundamental-a-la-buena-administracion/>

<sup>44</sup> Rodríguez-Arana, Jaime (2014). La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. <https://www.revistamisionjuridica.com/>. Recuperado de: <https://www.revistamisionjuridica.com/la-buena-administracion-como-principio-y-como-derecho-fundamental-en-europa/> [30 de julio de 2021]

funcionarios que al incumplir compromete su responsabilidad personal (artículo 28 párrafo II de la ley 107-13) y de igual modo el derecho que prima a aquel ciudadano de exigir indemnización a la administración en caso de que esta le cause perjuicio alguno (artículo 4 punto 10 de la ley 107-13).

Lo trascendente de estos casos, es el que podamos contar con que al encontrarse con estas situaciones el ciudadano común pueda ejercer estas prerrogativas, por ante la jurisdicción contencioso-administrativa al encontrarse con las causas resultantes en silencio negativo es decir que la misma se encuentre desestimada, lo que nos deja más que establecida la idea de que ya no nos encontramos con una administración cerrada y autoritaria sino, todo lo contrario, al menos esta es la concepción que podemos dar por sentado en razón a lo establece nuestra actual legislación

Ahora bien, con el silencio administrativo positivo esto no se manifiesta del mismo modo, la respuesta la encontramos en el simple hecho de la naturaleza de ambos tipos de silencio, en el sentido negativo vemos que se encarga de abrir las puertas para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa por rechazo, el cual se justifica como hemos aclarado en varias ocasiones en una ficción legal de lo solicitado por el administrado, donde el administrado tiene la oportunidad de reclamar aquello que supuestamente le fuera negado.

Sin embargo, cuando hablamos del sentido positivo, nos referimos únicamente a otorgarle a la solicitud del administrado como resultado de esta, un acto presunto estimatorio emitido por la Administración, necesitándose únicamente la constancia del hecho de la inactividad, sin perjuicio de la tutela judicial efectiva a la que tiene el particular derecho.

Esto así, debido a que la ley no toma en consideración en ninguna de sus partes el hecho de que ante la existencia del silencio administrativo positivo se pueda acudir o más bien recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa para que le pueda ser reconocido ese derecho, ya que recordemos una vez más, que este tipo de silencio se manifiesta únicamente en los casos donde la ley lo contempla de manera específica, a través de las leyes especiales que sostienen a algunas instituciones.

Lo difícil aquí radica en el hecho de que la Administración pueda proveer la constancia a la que está llamada a presentar de manera plenamente voluntaria. Y es que, no olvidemos que esto representa una manera en que la administración reconozca el incumplimiento en sus actuaciones y por tanto su incumplimiento del principio de buena administración, que ya hemos explicado, violentando con este accionar el derecho fundamental que hoy reposa a favor del particular.

Indiscutiblemente en el momento en que el Tribunal Constitucional, a través de su sentencia TC/0322/14, reconoce el derecho a la buena administración como un nuevo derecho fundamental, puso a disposición de la Administración el proteger y salvaguardar este derecho, otorgándole la posibilidad de tutelar este derecho, cuando este requiera protección inmediata, mediante la garantía fundamental de la acción de amparo ante la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>45</sup>.

Por tanto, cuando la Administración Pública, ejerce su inactividad administrativa y entra en escena el silencio administrativo positivo, como ya hemos repasado, aun sin manifestarlo expresamente, violenta el derecho fundamental a la buena administración y transgrede la tutela de este derecho que pesa favorablemente sobre todo ciudadano, por lo que, al hacerlo entonces se encuentra obligada a contestar de manera favorable, debido a que nace en la misma constitución la obligación sobre el estado de proteger lo fundamental.

### **3.3 Seguridad Jurídica y el silencio administrativo**

Para poder entender este principio, adentrémonos a lo expuesto por el Dr. Milton Ray Guevara en su conferencia magistral sobre el tema de noviembre 2015, este nos indica que la Seguridad jurídica, consiste en la confianza que tiene en un estado de derecho el ciudadano a través de un buen ordenamiento jurídico, es decir, la confianza en el conjunto de leyes que garantizan la seguridad y el orden jurídico.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Jorge Prats, Eduardo (27 de febrero 2015). El derecho fundamental a una buena administración. Acento. <https://acento.com.do/opinion/el-derecho-fundamental-la-buena-administracion-8226137.html>

<sup>46</sup> Guevara, Milton R. (12 noviembre 2015). “La legitimación de los órganos de la justicia constitucional en el siglo XXI” En ocasión de las XXII Jornadas de Derecho Constitucional. Conferencia llevada a cabo en el Hotel Sheraton.

Este principio compone uno de los fundamentos esenciales para sostener un estado de derecho y a la vez logra situarse como referencia necesaria para concebir los derechos sociales y democráticos que pesan sobre dicho estado. Sin embargo, para el Dr. Guevara, a quien citamos más arriba, al hablar de este principio podríamos estarnos refiriendo a una especie de noción abstracta, debido a que el Dr. Guevara entiende, y así lo asumimos de manera general, que este principio es un vivo ejemplo dentro del lenguaje jurídico de imprecisión y ambigüedad, por lo que no es casualidad encontrarnos con un concepto de esta figura completamente desvirtuado, que por lo general apela a una protección constitucional no real y definitivamente no jurídica, se trata de una noción que suele ser utilizada en términos abstractos, puesto que es un ejemplo común de ambigüedad e imprecisión del lenguaje jurídico.

Ahora bien, este tipo de principio no nació bajo las conjeturas que conocemos hoy día, sino más bien, estamos hablando que dentro de sus orígenes permea una doctrina *Ius Civilista*, lo que lo hace nacer como una garantía de la debida ejecución de los contratos comerciales.<sup>47</sup>

Al pasar de los años como es propio dentro del derecho, esta figura comenzó a tomar diversos matices hasta lograr obtener un lugar relevante como principio básico del ciudadano dentro de la constitución y por consiguiente dentro de la administración pública, todo esto producido por los cambios en sí que fueron experimentados por la sociedad, lo que, para ser sinceros, “no ha sido la consecuencia de una elaboración lógica, sino de las conquistas políticas de la sociedad”<sup>48</sup>

La seguridad jurídica a grosso modo puede ser entendida como una salvaguarda que cubre otros tipos de principios, que, por así decirlo, podríamos entender que dependen de esta, como lo son la juridicidad, legalidad, certeza, jerarquía, irretroactividad de las leyes y publicidad, siendo el de irretroactividad uno de los principales con el que normalmente es asemejado.

---

<sup>47</sup> María Immordino y Carlo Modica, “El principio de seguridad jurídica en el ordenamiento jurídico italiano”, *Revista De Documentación Administrativa* (2002). Números 263-264, págs. 281-327, 282. En <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5585>

<sup>48</sup> Pérez Luño, Antonio Enrique. “Los principios generales del derecho: ¿un mito jurídico?”. *Revista de estudios políticos*, N° 98, 1997, págs. 9-24. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=192503>

Este principio los podemos ver destacado dentro de la ley 107-13 en el artículo 3 punto 8, que dice:

**Artículo 3.** Principios de la actuación administrativa. En el marco del respeto al ordenamiento jurídico en su conjunto, la Administración Pública sirve y garantiza con objetividad el interés general y actúa, especialmente en sus relaciones con las personas, de acuerdo con los siguientes principios:

*8. Principio de seguridad jurídica, de previsibilidad y certeza normativa: Por los cuales la Administración se somete al derecho vigente en cada momento, sin que pueda variar arbitrariamente las normas jurídicas y criterios administrativos.*

Para Rodrigo Borja, estadista y jurista, quien fuere citado a su vez por Dr. Guevara en 2015 en la ponencia sobre este tema, la seguridad jurídica “es la certidumbre que las personas tienen sobre los alcances y límites de la autoridad pública. En el Estado de derecho hay referencias precisas respecto de hasta dónde llega el poder público y desde donde comienza la esfera inviolable de los derechos de las personas; lo cual torna predecible a la autoridad y elimina las arbitrariedades y las sorpresas en el ejercicio del poder”. Por lo que bien podemos determinar que este principio corresponde a las garantías de estabilidad dentro de los trazos jurídicos en relación a las normas fundadas por la autoridad, de igual modo esto confirma lo dispuesto por Fernando Mangual al referir que “a través de la seguridad jurídica podemos medir el grado de certeza con que se cumple o no el sistema jurídico de un país que a la vez requiere de dos movimientos: 1) se publique la norma y 2) se materialice la norma. En la inseguridad jurídica la norma se publica, pero no se cumple.”<sup>49</sup>

Lo que nos permite señalar que este principio, a pesar de no haber obtenido el grado de ser un derecho fundamental, como lo es el de buena administración, comprende en sí mismo la garantía absoluta a todo ciudadano al sostener en sí mismo ciertas cláusulas supletorias en el derecho como lo es el

---

<sup>49</sup> Mangual, Fernando. (30-09-2016). ¿Responsables de la seguridad jurídica?. *Acento*. <https://acento.com.do/opinion/responsables-la-seguridad-juridica-8387475.html>

silencio administrativo ante las irregularidades que ya vimos puede presentar la administración pública.

El Tribunal Constitucional expreso esta realidad en algunos acápites tocados en su sentencia TC/0100/13, de la cual destacamos que:

*"La seguridad jurídica, es concebida como un principio jurídico general consustancial a todo Estado de Derecho, que se erige en garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que asegura la previsibilidad respecto de los actos de los poderes públicos, delimitando sus facultades y deberes. Es la certeza que tienen los individuos que integran una sociedad acerca de cuáles son sus derechos y obligaciones, sin que el capricho, la torpeza o la arbitrariedad de sus autoridades puedan causarles perjuicios"<sup>50</sup>.*

Por lo que podemos interpretar claramente a la luz de lo estudiado que uno de los objetivos apreciables de este principio es el que los funcionarios puedan ejercer sus funciones administrativas no sujetos a sus deseos o dejando libre su torpeza y negligencia, por más absurdo que pudiera parecer, sino que puedan actuar apegados y subordinados a lo dispuesto en la legislación con el fin de garantizar el buen derecho a la sociedad, buscando claramente la certeza dentro de toda operación así como la previsibilidad anhelada en sus actuaciones.

Este principio logra oponerse en la práctica no solo solamente a la nefasta diligencia insoluble de los funcionarios públicos, sino también, a todas aquellas particularidades que los exceden e incluso pudieran llegar a transgredir sus competencias dejándolos en vergüenza.

Estas particularidades no son otra cosa más que un mal común que le es inherente a toda administración que desea de algún modo cumplir con lo procesal, esto es, por ejemplo, la cantidad excesiva de normas legales existentes que provocan en muchos de los casos una interpretación distinta para la cual fueron formadas y simplemente se tornan repetitivas y no eficaces o de igual modo la existencia de largos esquemas burocráticos y obsoletos, los cuales no están ni siquiera de acuerdo a nuestros tiempos y por tanto entorpecen el

---

<sup>50</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional TC/0100/13. En <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/1609>

dinamismo de la administración, permitiendo que caigan en el error de incumplir con los principios que hoy por hoy la rigen.

La verdad es que la seguridad jurídica no puede ser vista como un principio estático, sino todo lo contrario debe ser conocida como un principio dinámico, el cual siempre busque equilibrar tanto los intereses generales como los del particular logrando armonizar las relaciones entre las diversas administraciones y su relación con los administrados.

Algunos doctrinarios del derecho ven a la seguridad jurídica desde una visión más subjetiva, lo ven más como aquella “certeza del derecho, como la proyección en las situaciones personales de las garantías estructurales y funcionales de la seguridad objetiva”.<sup>51</sup> Esto quiere decir que, el particular debe entender y conocer de forma cotidiana como debe de comportarse antes los actos y designios del estado.

De igual modo la Administración se encuentra llamada a efectuar cada una de sus funciones dentro de márgenes precisos y por sobre todo legales, con la única finalidad de no solo colocar límites a su poder sino también de utilizarlo como el motor necesario con el que todo ciudadano realice sus funciones dentro de la sociedad. Por lo demás, el silencio administrativo como resultado de la inactividad, pese a ser una solución justa y necesaria, no podemos negar que no deja de ser un insulto a los principios legales ya estudiados, debido a que no solo lacera sus funciones, sino que no es capaz de emitir acto alguno que justifique su accionar y deja en sí que continúe el curso del silencio.

Y esto en sí, podríamos bien indicar, que no resultaría contraproducente ante lo estudiado, debido a que el principio de seguridad jurídica demanda de la Administración emitir un acto administrativo en tiempo hábil y de no hacerlo acudir entonces a la figura de la ficción legal creada por el silencio administrativo, de modo que este sirva de sustento legal. Esto así, porque el administrado no puede ni debe quedar en pleno estado de indefensión por culpa de la misma administración que existe como institución garantista. Lo que genera un acto estimatorio o más bien presunto, el cual el principio de seguridad jurídica, una

---

<sup>51</sup> Pérez Luño, Antonio Enrique. “Los principios generales del derecho: ¿un mito jurídico?”. Revista de estudios políticos, Nº 98, 1997, págs. 9-24. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=192503>

vez este sea adquirido no le permite ser desestimado hasta tanto el mismo se consolide.

Parece un equívoco el hecho de que en virtud de lo dispuesto por el principio de seguridad jurídica el particular está exento de que su concesión sea validada por una sentencia, esto en el sentido expreso de que quizás no podríamos hablar mucho de seguridad jurídica sino interviene un tribunal, los cuales existen para tutelar derechos de cada ciudadano.

Ahora bien, si llegara a intervenir el tribunal correspondiente en alguno de estos procesos con el objetivo de juzgar la inactividad de la administración significaría que el carácter que rodea al silencio administrativo positivo fracaso o fue burlado.

Lo que nos llama a indagar ante el hecho de que en muchas ocasiones podemos categorizar erradamente el hecho o no de que el principio de seguridad jurídica podría considerarse como un absoluto, que no puede ser limitado, de ser así nos encontraríamos ante tremendo descalabre del sistema jurídico nacional, ya que este principio entonces, al conocerse de este modo, lo llevaría a estancarse.

Este principio en sentido general debe decantarse siempre hacia formalizar las normas y responder en todo el sentido mismo a las transformaciones sociales que se evidencian día con día. Para el magistrado Guevara "Es deber de los poderes públicos, en el marco permitido por sus respectivas competencias, promover y desarrollar las modificaciones normativas necesarias que resultan cónsonas con los referidos cambios. De lo contrario, la norma deviene en ineficaz y carente de todo sentido, contribuyendo a un verdadero caos social".

Por lo que, caminando sobre sus palabras la firmeza dentro del marco jurídico nacional cuando apremia el sentido mismo de dicho cambio, se encuentran estancados ante la plena realización estatal llamados a modificarse en pos del bienestar nacional y general.

El Tribunal Constitucional en la Sentencia 148/13, del 12 de septiembre de 2013, se encarga de abordar este problema dictaminando que:

*“Si bien constituye un fin esencial del Estado el garantizar la seguridad jurídica de todas las personas físicas y morales, no menos cierto es que esto no impide que el Congreso Nacional pueda modificar las políticas tributarias que estime convenientes para alcanzar fines constitucionalmente legítimos, siempre y cuando el ejercicio de esas potestades congresuales no impliquen vulneración alguna a derechos adquiridos, pues en una democracia el Poder Legislativo debe ejercer cabal y eficazmente las facultades constitucionales que le corresponden, entre estas, la de legislar sobre las materias de su competencia.”*

La observación magistral que hace el Dr. Guevara recae en que “el TC hace suyas las consideraciones más generales de la jurisprudencia comparada en el sentido de que: “En una democracia, el Congreso no está atado a sus propias leyes porque sería insostenible que una mayoría política coyuntural pudiera impedir que, en el futuro, cuando el pueblo soberano elija a otros representantes, la nueva mayoría ejerza las competencias que la Constitución le ha confiado al legislador. Por ello, la seguridad jurídica debe ceder ante la potestad del Congreso de modificar o derogar las leyes... No podría ser de otra manera en un Estado Social de Derecho, dentro del cual la seguridad jurídica no impide cambios en las reglas de juego, pero sí exige que éstos no se hagan arbitraria y súbitamente sin consideración alguna por la estabilidad de los marcos jurídicos que rigen la acción de las personas y en desmedro de la previsibilidad de las consecuencias que se derivan para los particulares de ajustar su comportamiento a dichas reglas”.

A la luz de estas palabras exponenciales, bien podemos entender que en nuestra nación lamentablemente, este tipo de principio es otro que se encuentra relegado a pesar de su trascendental importancia.

## **CONCLUSION.**

El silencio administrativo data en nuestro país de aproximadamente 77 años, luego de que el mismo fuere implementado en su haber negativo a través de la ley 1494, la cual se encargó a su vez de crear el tribunal contencioso-administrativo, desde ese entonces y a pesar de la época histórica en la que nos encontrábamos cuando se promulgo dicha ley, que pudo bien haber influenciado en su promulgación, ya el legislador preveía un letargo en la respuesta y una falta de interés por parte de la administración en dar contestación oportuna al administrado, quien no gozaba precisamente de derechos sensatos que lo protegieran ante el accionar arbitrario del estado representado por la administración pública.

A lo largo de los años específicamente en 2013, es entonces cuando conocemos una nueva ley que se encarga de establecer como ha de manejarse el estado ante el administrado forjando las pautas y a la vez las consecuencias que pudiera acarrear el no manejar en forma pertinente las solicitudes hechas a las entidades estatales, es entonces cuando, a través de esta misma ley el silencio administrativo deja de ser únicamente negativo y pasa entonces a ser positivo, lo que fuere un hito en su promulgación misma, debido a que pasaba de conocer únicamente como respuesta, el rechazo de la administración a través de su silencio, lo que en si mantenía en estado de inercia a estas instituciones, a exigir un accionar por parte de la administración al autorizar aquello a lo que en principio no le dieron respuesta, lo que demostraba la ineficacia de su inactividad.

Lo anterior suponía una situación de alarma ante el público en general ya que existían situaciones o más bien solicitudes que no debían asumirse como autorizadas sin el debido análisis por las instituciones pertinentes, como lo es el caso por ejemplo, de las licencias de porte y arma de fuego, su autorización sin el debido análisis presupone un mal escandaloso para la sociedad, lo que el legislador reparo indicando que únicamente surgiría un efecto positivo en los casos donde una ley especial así lo expresara, salvaguardando la integridad de lo anterior.

Ahora bien, el establecimiento de ambos tipos de silencio denoto en efectos plausibles dentro de nuestros organismos jurídicos, que afectan de manera

directa tanto al administrado como a la administración misma, efectos que asumimos como el eje principal de este trabajo de investigación.

Esta investigación arrojo como resultado que, efectivamente el silencio administrativo en sus dos vertientes surge como figura necesaria de protección de los derechos de defensa y repuesta oportuna que le pertenecen al administrado, el efecto directo que genera en el particular es permitirle obtener algún tipo de resultado ante la ineficacia y arbitrariedad a la que pudiera enfrentarse con la administración que en principio no tenía ningún tipo de objeción y lograba que por desgaste los particulares no continuaran con sus procesos ante el estado mismo, sin embargo con el nacimiento de la misma logra que esta brecha burocrática e ineficiente pueda ser destronada ofreciéndole este tipo de arma al crear una ficción legal ante la inexistencia del acto mismo, lo que en ninguna de sus formas funge como obstáculo a la hora de recurrir ante los tribunales competentes, debido a que el mismo legislador a través del concepto de ficción legal, dota al administrado de los mecanismos necesarios para presentar su defensa.

Ahora bien, también pudimos verificar que el hecho de que hoy en día el administrado pueda contar con estas herramientas jurídicas no ha logrado en forma alguna que podamos palpar estos avances a través de extensas jurisprudencias creadas sobre el tema o autorizaciones emanadas de la administración en forma de ficción, lo que, debido a la inexistencia de estos supuestos nos hace preguntarnos entonces *¿ha cambiado la administración pública y hoy día es más eficiente?* De ninguna manera, lamentablemente esto se da como resultado de la desconfianza del administrado o quizás por el temor a que efectivamente las disposiciones y sus consecuencias vayan a administrarse consecuentemente, sin provocarle ningún tipo de laceración.

En el sentido opuesto, para la administración los efectos que sobre ella pesan, generados a raíz de esta figura son casi imperceptibles, debido a lo que expusimos en el párrafo anterior, ya que la ley 107-13, se encargó de comprometer la responsabilidad de la administración con sus funcionarios de manera que ante la presión que esta misma ley ejerce, las instituciones estatales deberían ser más ágiles en responder buscando cumplir con los principios sobre los cuales están fundamentadas, sin embargo, como garantista de los derechos

individuales que es, aún quedan largas líneas por escribir sobre este asunto, ya que aún el engranaje estatal está aprendiendo a caminar sobre esta materia, debido a que la misma falta de jurisprudencia sobre el tema no es aliciente para que la administración se pudiera sentir verdaderamente coaccionada a responder sobre un asunto en el tiempo que se le ha impuesto hacerlo, más si le agregamos a esta ecuación un particular temeroso que aun entiende que el estado es aquel opresor del pasado donde solo el tenía la verdad absoluta.

Y esto responde sin mas al hecho de que no solo no existe suficiente información al respecto, al menos en nuestra nación, sino que la poca que existe tiende a ser desconocida tanto por el administrado como por el funcionario actuante y lamentablemente ante un mal manejo de la información resulta imposible considerar avanzar de algún modo sobre este tópico en particular.

De ahora en mas resta esperar conocer si en los años por venir lograremos contar con una administración publica, informada y moderna, garantista de los derechos de los administrados de forma que la figura del silencio administrativo ya no sea un mal procesal necesario en los tramites jurisdiccionales.

## RECOMENDACIONES.

- Educar a través de nuevas políticas institucionales al funcionario público, de modo que este pueda conocer sobre las consecuencias directas de la inactividad.
- Eficientizar los procedimientos de rigor dentro de la administración pública a través de las nuevas tecnologías de modo que puedan cumplir con el principio de celeridad al cual han sido llamados.
- Adecuar los procedimientos internos de la administración a los nuevos tiempos de modo que los largos procesos con exceso de burocracia puedan disminuir exponencialmente.
- Revisar con denuedo el grupo de normas vigentes actuales que pudieran entorpecer los procedimientos dentro de la administración.
- Informar de manera adecuada al administrado a través de campañas públicas y audiovisuales con el objetivo que este pueda conocer y hacer uso de la figura del silencio administrativo ante la falta administrativa.
- Fomentar a través del mismo estado y de manera intencional la tutela administrativa efectiva.
- Garantizar al particular el debido procedimiento administrativo como resultado de un silencio administrativo positivo emanado de la administración.
- Garantizar desde el poder judicial en manos del tribunal contencioso-administrativo la ponderación correcta de los recursos como resultado de la inactividad administrativa.

## BIBLIOGRAFIA:

1. Acto presunto (s.f). <http://www.encyclopedia-juridica.com/>. Recuperado de:<http://www.encyclopedia-juridica.com/d/acto-presunto/acto-presunto.htm>
2. Aguado I Cudola, Vicenç. “Los orígenes del silencio administrativo en la formación del Estado constitucional”, Revista de Administración Pública. Núm. 145. (enero-Abril, 1998), págs. 329-362. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17384>
3. Aguado I Cudola, Vicenç. “Silencio administrativo e inactividad. Contribución al estudio de los efectos del transcurso del tiempo en el ejercicio de las actividades administrativas”. Tesis doctoral dirigida por Tomás Font i Llovet (dir. tes.). Universitat de Barcelona (1997). En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=50458>
4. Arrau, Pedro Pierry. “El Control de la discrecionalidad administrativa”. Revista Chilena de Derecho. Vol. 11, Nº 2-3, 1984, págs. 479-491. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2649469>
5. Balleteros Moffa, Luis Ángel. “La capitulación del acto consentido y firme ante el silencio administrativo negativo”, Revista de Administración Pública. Núm. 192, Madrid, septiembre-diciembre (2013), págs. 99-135. En <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4534818.pdf>
6. Castillo Blanco, Federico A. “El principio de seguridad jurídica: especial referencia a la certeza en la creación del Derecho”. Documentación administrativa, Nº 263-264, 2003 (Ejemplar dedicado a: El Principio de seguridad jurídica y sus manifestaciones), págs. 21-72. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=16792>
7. Eduardo García de Enterría, “La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)”, Revista de Administración Pública, Nº 38, 1962, 167. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112627>
8. García De Enterría, Eduardo. “Sobre el silencio administrativo y recurso contencioso”. Revista de Administración Pública, Nº 47, (1965), págs. 207- 227. En <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2115709.pdf>

9. Gil Melian, José Luis. "Revisión del carácter instrumental del acto administrativo", Actas del XI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Santo Domingo, República Dominicana (2012)
10. Gordillo, Agustín. El tiempo en el procedimiento. El procedimiento administrativo. Capítulo VIII, Tomo 4. Primera edición, (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2016). En [http://gordillo.com/pdf\\_tomo4/capitulo8.pdf](http://gordillo.com/pdf_tomo4/capitulo8.pdf)
11. Gordillo, Agustín. Estabilidad e Impugnabilidad. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 3. Capítulo VI, 8va edición (Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2004) pág. VI-2. En [http://www.gordillo.com/pdf\\_tomo3/capitulo6.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo3/capitulo6.pdf)
12. Guevara, Milton R. (12 noviembre 2015). "La legitimación de los órganos de la justicia constitucional. en el siglo XXI" En ocasión de las XXII Jornadas de Derecho Constitucional. Conferencia llevada a cabo en el Hotel Sheraton.
13. Heredia, Horacio H., "Los medios administrativos para la protección de los administrados," en Rev. del Col. de Abogados de Buenos Aires, año 1945, n° 2, pp. 251 y ss. y 254
14. Hernández Batlle, C.J. 2017, La inactividad administrativa positiva en la jurisdicción administrativa de la República Dominicana (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Santo Domingo, República Dominicana.83.
15. Jorge Prats, Eduardo (27 de febrero 2015). El derecho fundamental a una buena administración. Acento. <https://acento.com.do/opinion/el-derecho-fundamental-la-buena-administracion-8226137.html>
16. Laura Cristina Quintero Chinchilla, "La aplicación de los principios de Celeridad y Debido Proceso en los Procesos de Cobro Coactivo en Colombia. Un análisis desde su naturaleza y la normatividad vigente. 2006-2015", Tesis de Grado para Optar por el Título de Magister en Derecho Administrativo, Universidad Colegio Mayor De Nuestra Señora Del Rosario, (Bogotá, 2015), 19. En <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12512/TRABAJ>

- O%20DE%20GRADO%20UR%20-%20MAESTRIA%20DERECHO%20ADMINISTRATIVO.pdf?sequence=1
17. Mangual, Fernando. (30-09-2016). ¿Responsables de la seguridad jurídica? *Acento*. <https://acento.com.do/opinion/responsables-la-seguridad-juridica-8387475.html>
  18. María Immordino y Carlo Modica, “El principio de seguridad jurídica en el ordenamiento jurídico italiano”, *Revista De Documentación Administrativa* (2002). Números 263-264, págs. 281-327, 282. En <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5585>
  19. Martín Mateo, Ramón. “Silencio positivo y actividad autorizante”. *Revista de Administración Pública*, núm. 48, (septiembre-diciembre 1965), págs. 205-239. En <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2115778.pdf>
  20. Medina Reyes, R.A. (2016). El Silencio Administrativo en el ordenamiento jurídico dominicano. <http://www.robortomedinareyes.com/el-silencio-administrativo-en-el-ordenamiento-jur-dico-dominicano.html>
  21. Miguel Alejandro López Olvera, “Los principios del procedimiento administrativo”, pág. 192. En <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/12.pdf>
  22. Muratorio, Jorge I. “¿Actos administrativos tácitos?”. *Acto y reglamento administrativo*, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral los días 30, 31 de mayo y 1º de junio de 2001, RAP, Buenos Aires, 2002. En <https://es.scribd.com/doc/244623464/ACTOS-ADMINISTRATIVOSTACITOS-MURATORIO-pdf>
  23. Perdomo Cordenó, Nassef. *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano 2015*. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano 2015, Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional (2017)
  24. Pérez Luño, Antonio Enrique. “Los principios generales del derecho: ¿un mito jurídico?”. *Revista de estudios políticos*, N° 98, 1997, págs. 9-24. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=192503>
  25. Ponce Solé, Juli. “Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, no 11,

enero-junio 2014, 20 pp. En

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=77645>

26. Roberto Rizik Cabral. (septiembre 2015). El silencio administrativo negativo: ¿Puede por sí solo acarrear la nulidad o caducidad de un contrato que requiere según la ley la aprobación de la Administración? GACETA JUDICIAL, 345, 23.
27. Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. “El derecho a la buena administración”. Globalización, Equidad, Inclusión Social, Medio Ambiente Y Derecho Administrativo Trabajos II Congreso Redoeda, Santa Fe, Argentina, 2012, <http://www.fcjs.unl.edu.ar/reoeda/wpcontent/uploads/2013/04/conferencia-de-apertura.pdf>
28. Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. “La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa”. Misión Jurídica: Revista de derecho y ciencias sociales, Vol. 6, 2013, págs. 23-56. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=108663>
29. Rodríguez-Arana, Jaime. “El principio general de la confianza legítima”. Ciencia Jurídica Universidad de Guanajuato, División de Derecho, Política y Gobierno, Departamento de Derecho, Año 1, núm. 4, 2013, pp 59-70. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=108663> (acceso el 27/08/2017).
30. Sentencia del Tribunal Constitucional TC/0100/13. En <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/1609>



	<b>Consentimiento</b>	
	<input type="checkbox"/> <b>Sí</b> <input type="checkbox"/> <b>No</b> Marque una casilla	<b>Firma</b> Puede insertar una imagen