

Artículos

El Recurso Jerárquico por motivos de mérito y la figura del Silencio Administrativo

(Estudio comparativo con el Derecho venezolano) *

José Antonio Muci Borjas

Abogado

SUMARIO

I. INTRODUCCION

1. *Planteamiento del problema.*

II. ITALIA

2. *Recurso jerárquico. Carácter facultativo. Motivos admisibles.* 3. *El silencio administrativo. Naturaleza jurídica: manifestación tácita de voluntad; acto presunto; y, comportamiento meramente omisivo. Distinción entre silenzio-rigetto y silenzio-rifiuto.* 4. *Aplicación excepcional al recurso jerárquico no decidido (cuando ha sido intentado por motivos de mérito) del silenzio rifiuto.*

III. VENEZUELA

5. *Recurso jerárquico. Carácter obligatorio. Motivos admisibles.* 6. *El silencio administrativo. Teorías sobre su naturaleza jurídica. Análisis de los artículos 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.* 7. *El recurso jerárquico interpuesto por motivos de mérito y la inercia de la Administración. No aplicación excepcional del silencio administrativo consagrado en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Recurso de Amparo constitucional.*

I. INTRODUCCIÓN

1. El presupuesto fundamental de todo análisis jurídico consiste en el planteamiento, por parte del estudioso del Derecho, de una interrogante (suscitada por las disposiciones contenidas en un ordenamiento jurídico) a la cual se pretende dar respuesta, o con respecto a la cual —al menos— se desean plantear las dudas surgidas y los problemas detectados. En el caso concreto, la finalidad del presente (y, por lo demás modesto) estudio consiste en el análisis de las figuras del silencio administrativo y el recurso jerárquico, a fin de —a la luz de la doctrina y la legislación italiana— tratar de dar respuesta al problema que surge cuando la Administración Pública no decide el recurso administrativo jerárquico que ha sido interpuesto por motivos de mérito, por motivos que no son de “ilegitimidad”¹. Como se sabe, el recurso jerárquico

* Trabajo final presentado en el Corso di Perfezionamento in Scienze Amministrative de la “Università degli Studi di Roma” —La Sapienza—, año lectivo 1986-1987, dirigido por el Profesor Massimo Severo Giannini.

1. No está de más el precisar que el título del presente trabajo obedece —fundamentalmente— a los términos en los cuales se plantea el problema en Italia, ya que las reflexiones (conclusiones) que se harán en el capítulo referido a Venezuela —en particular en el número 7— no sólo valen para el recurso jerárquico, sino también para aquellos supuestos en los cuales la solicitud del particular (de 1º grado) se dirige —directamente— a la autoridad adminis-

puede ser interpuesto con base en motivos de ilegitimidad, así como de mérito (que comprende, según Pietro Virga, tanto la oportunidad como la conveniencia y la adecuación) y de hecho. El principio general para el caso de que la Administración no decida en el término legal es la aplicación del silencio administrativo, en virtud del cual se considera "rechazado" el recurso y, en consecuencia, se faculta al administrado para interponer el recurso siguiente. Ahora bien, como al juez administrativo no le está permitido el censurar la actuación administrativa por razones o motivos que no sean de ilegitimidad, la figura del silencio administrativo perjudicaría —lejos de mejorar— al recurrente que hubiese interpuesto el recurso jerárquico por motivos de mérito, ya que se hallaría frente a una "negativa tácita" en contra de la cual no es posible demandar la tutela del juez administrativo. ¿Qué remedio tiene el particular frente a la inercia de la Administración Pública? ¿Es acaso posible que en este caso no opere el silencio administrativo (el *silenzio-rigetto* italiano), y de ser así, cuál es la solución aplicable? Es a estas y a otras interrogantes que nos proponemos ofrecer respuesta, analizando —en primer lugar— las disposiciones del ordenamiento jurídico, la doctrina y la jurisprudencia italiana. Posteriormente, y con base en la experiencia italiana —*mutatis mutandis*—, en la medida que ello sea posible, trataremos de hallar la solución en el Derecho venezolano.

trativa que se halla al vértice de la organización, así como cuando el administrado intenta el recurso de reconsideración ante la autoridad que se halla a la cúspide administrativa (casos, pues, en los cuales la única vía que queda es la contencioso administrativa). El señalado *recurso de reconsideración* es aquel que, de conformidad con el artículo 94 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, publicada en la *Gaceta Oficial* Nº 2.818 Extraordinario, de fecha 1º de julio de 1981, procede contra todo acto administrativo de efectos particulares, *debiendo intentarse por ante el funcionario que dictó el acto*.

Sobre el tema objeto de este estudio pueden verse: G. Abbamonte, "Silenzio rifiuto e processo amministrativo", en *Il silenzio della pubblica amministrazione* (Atti del XXVIII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione), Giuffrè Editore, Milano, 1985; Allan R. Brewer-Carías, "El Derecho Administrativo y La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos", Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985; Allan R. Brewer-Carías, "Instituciones Políticas y Constitucionales", segunda edición, Tomo II, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985; Allan R. Brewer-Carías, "Los diversos tipos de acciones y recursos contencioso administrativos en Venezuela", *Revista de Derecho Público*, Nº 25, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1986; Alfredo Caracciolo, "Riflessi delle recenti leggi di giustizia amministrativa sul silenzio della pubblica amministrazione", *Foro Amministrativo*, Giuffrè Editore, 1972; Sebastiano Casarino, *Il processo amministrativo (nella legislazione e la giurisprudenza)*, Tomo I, Giuffrè Editore, Milano, 1984; Alberto De Roberto e Paolo Tomimi, "I ricorsi amministrativi" Giuffrè Editore, Milano, 1984; G. Ferrari, "Ricorsi amministrativi prospettanti censure di merito e silenzio della pubblica amministrazione", en *Il silenzio della pubblica amministrazione* (Atti del XXVIII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione), Giuffrè Editore, Milano 1985; Massimo Severo Giannini, "Diritto Amministrativo", Tomo II, Giuffrè Editore, Milano, 1970; Gian Antonio Micheli, "Derecho Procesal Civil", Volumen II (El proceso contencioso de cognición), Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1970; Mario Nigro, *Giustizia Amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 1983; Alfonso Quaranta, "Il silenzio della pubblica amministrazione", *Foro Amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 1972; Alfonso Quaranta e Giuseppe Grasso, *I ricorsi amministrativi*, Giuffrè Editore, Milano, 1981; *Revista de Derecho Público*, Nos. 25 al 28 (ambos inclusive), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1986; Rolando Roffi, *Contributo per una teoria delle presunzioni nel diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 1982; Aldo Sandulli, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Jovene Editore, XIV edizione, Napoli, 1984; Aldo Sandulli, "Il silenzio della pubblica amministrazione oggi: aspetti sostanziali e processuali", en *Il silenzio della pubblica amministrazione* (Atti del XXVIII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione), Giuffrè Editore, Milano, 1985; Filippo Satta, *Giustizia Amministrativa*, Cedam-Padova, 1986; Pietro Virga, *Il provvedimento amministrativo*, Giuffrè Editore, IV edizione, Milano, 1972; Pietro Virga, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, III edizione, Giuffrè Editore, Milano, 1982; Guido Zanobini, *Corso di Diritto Amministrativo*, Volume secondo (Giustizia Amministrativa), VIII edizione, Giuffrè Editore, Milano, 1985.

II. ITALIA

2. Debemos comenzar señalando que en el ordenamiento jurídico italiano, de conformidad con el artículo 20 de la Ley número 1.034, del 6 de diciembre de 1971 (con la cual se instituyeron los Tribunales Administrativos Regionales)², ya no rige la tradicional regla de la obligatoriedad de la interposición del recurso jerárquico, como única manera de agotar la vía administrativa, y de obtener —por consiguiente— un acto impugnante ante el juez administrativo; el recurso jerárquico se ha convertido, de esta manera, en un remedio de carácter facultativo, a los fines del acceso a la tutela jurisdiccional.

Ahora bien, en el caso de que el particular opte por la vía administrativa, es decir, por interponer el recurso jerárquico, tal recurso puede fundamentarse en motivos de ilegitimidad y de mérito (comprendiendo el mérito, como se señaló *supra*, la oportunidad, la conveniencia y la adecuación), de conformidad con el artículo 1, comma 1, del D.P.R. número 1.199, del 24 de noviembre de 1971³. En otras palabras, la autoridad que conoce el recurso es competente para realizar un completo reexamen del acto (la decisión) impugnado.

3. El Consejo de Estado italiano individualizó el problema del silencio de la Administración Pública, por vez primera, en un fallo del 2 de marzo de 1894, al cual siguió la decisión “Longo”, de fecha 2 de agosto de 1902. Estas iniciales decisiones del “juez administrativo” dieron lugar a un desarrollo doctrinario y jurisprudencial que condujo a la elaboración de la figura del silencio administrativo, elaboración esta que buscaba evitar que la inercia administrativa, en presencia de supuestos en los cuales la Administración debía adoptar un acto administrativo (un *provvedimento amministrativo*), pudiese perjudicar al administrado.

La primera teoría que se ocupó de la inercia de la Administración y de su significado veía, siguiendo los lineamientos de la doctrina privatista, una manifestación de voluntad (tácita). En efecto, los sostenedores de esta tesis se basaban (y continúan haciéndolo) en la doctrina pandectista, según la cual el silencio mantenido por un sujeto —en virtud del principio de autonomía de la voluntad— en ciertas circunstancias equivale a manifestación (tácita) de una voluntad negocial (declaración tácita de voluntad)⁴. Es así como el problema del silencio administrativo se redujo a una interpretación de la voluntad de la Administración Pública, y de cómo se comenzó a hablar de un acto (un *provvedimento amministrativo*) de negativa, implícito en el silencio. Una segunda tesis consideró que en los casos de inercia administrativa, no obstante hallarse la Administración obligada a pronunciarse, *se debía presumir* que ésta había querido decidir negativamente, teoría llamada del “acto presunto”. En contraposición con las dos tesis precedentes, los sostenedores de una tercera posición ven en la inercia, ya no un acto (implícito o presunto) sino un comportamiento meramente omisivo, un simple hecho, perjudicial al interés del particular. Según esta tercera teoría el silencio es, pues, una simple omisión de decisión, razón por la cual no puede asumirse *per se* significado alguno, ni positivo ni negativo: “*qui tacet neque negat, neque utique fatetur*”. Algunos hablan de simple hecho jurídico, en tanto otros hablan

2. El artículo 20, comma 1, de la Ley número 1.034 del 6 de diciembre de 1971 establece: “Nei casi in cui contro gli atti o provvedimenti emessi da organi periferici dello Stato o di enti pubblici a carattere ultra regionale sia presentato ricorso in via gerarchica, il ricorso al Tribunale amministrativo regionale è proponibile contro la decisione sul ricorso gerarchico ed in mancanza, contro il provvedimento impugnato, se, nel termine di novanta giorni, la pubblica amministrazione non abbia comunicato e notificato la decisione all'interessato”.

3. Según el artículo 1, comma 1, del D.P.R. número 1.199, del 24 de noviembre de 1971, “contro gli atti amministrativi non definitivi è ammesso ricorso in unica istanza all'organo sovraordinato, per motivi di legittimità e di merito, da parte di chi abbia interesse”.

4. Alfonso Quaranta, “*Il silenzio della Pubblica...*”, p. 342.

de mero comportamiento. Esta tercera posición o teoría es el producto de una revisión crítica de las tesis precedentes con base en la doctrina objetiva del negocio jurídico, según la cual el silencio no es reducible a una manifestación de voluntad del sujeto al cual es imputable la inercia, la inacción: la inercia sólo podría ser interpretada como un comportamiento omisivo, del cual el ordenamiento jurídico hace derivar efectos⁵.

A partir del año 1934 comienza a distinguirse, en algunas sentencias, entre *silenzio-rifiuto* (silencio denegación) y *silenzio-rigetto* (silencio rechazo), con lo cual se comienzan a individualizar dos figuras diferentes dentro de la noción de silencio administrativo. Sin embargo, no es sino hasta el año 1960, con la decisión número 8 de la Asamblea Plenaria (Adunanza Plenaria) del Consejo de Estado italiano, que se rompe definitivamente con la unidad conceptual del silencio administrativo, distinguiéndose entre la hipótesis en la cual el silencio se manifiesta como una mera condición para impugnar el acto *original* (entendiendo por tal aquel ya recurrido en vía administrativa), y aquella en la cual el silencio se presenta como mero incumplimiento del deber de pronunciarse.

El silencio denegación (*silenzio-rifiuto*) es, según la doctrina italiana, la figura que comprende todas las hipótesis —excepción hecha de aquellas que tienen origen en un recurso administrativo— en las cuales la Administración se abstiene de pronunciarse, sin que el ordenamiento jurídico atribuya un valor legal típico (negativo o positivo) a su inercia, de manera tal que dicha inercia no pueda asumir para el Derecho significado o valor que no sea el de mero incumplimiento del deber de decidir (de pronunciarse)⁶. El *silenzio-rigetto* (silencio rechazo, equivalente a la figura contenida en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), por su parte, dejó de ser considerado, a partir del año 1960, como una decisión tácita negativa —inmotivada—, afirmándose que la inercia de la Administración ante un recurso administrativo no hacía más que legitimar al interesado para impugnar el acto original (que no causaba *per se* estado) en base a los mismos vicios alegados en sede administrativa⁷.

La distinción entre *silenzio-rigetto* (silencio rechazo) y *silenzio-rifiuto* (silencio denegación) tiene en Italia mucha importancia, a los efectos de determinar el *objeto*

5. No obstante ser las teorías del acto implícito o presunto las más difundidas, y en la actualidad mayormente aceptadas, es indudable que estas posiciones no dejan de suscitar objeciones. En primer lugar, si en el silencio administrativo es posible encontrar un acto administrativo (implícito o presunto), y por lo tanto una manifestación de voluntad, surge el problema de que la voluntad *real* de la Administración puede ser totalmente contraria a aquellos efectos que el ordenamiento jurídico atribuye a su inacción (como sería una voluntad administrativa conforme con la pretensión del particular en aquellos casos en los cuales la ley atribuye efectos denegatorios a la inercia), problema que *no* resuelve —ni siquiera— la teoría del acto presunto, tal y como lo señalaremos en el capítulo referido a Venezuela.

Por otra parte, que el silencio administrativo no puede ser considerado en nuestro país como manifestación tácita de voluntad (implícita o presunta en la inacción), parecería desumirse del contenido de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. En efecto, tomando en consideración que la motivación del acto administrativo es un elemento formal del mismo, cuya ausencia hace el acto anulable, sería —en principio— siempre admisible la anulación del silencio *por falta de motivación de la decisión que éste encierra*. El admitir esta posibilidad significaría el admitir siempre, *a priori*, la ilegitimidad del silencio de la Administración Pública, ya que es imposible hallar motivación alguna en una inercia, simple inacción. ¿No constituiría un contrasentido el que el Legislador afirmara que el silencio contiene una manifestación de voluntad, condenada *ab-origine* a ser anulada por inmotivada? ¿Tiene algún sentido “*crear*” un acto sólo para (con la única finalidad) de impugnarlo y obtener su anulación?

6. Aldo Sandulli, “*Il silenzio della pubblica amministrazione...*”, p. 55.

7. Según Alberto De Roberto y Paolo Tonini, “*I ricorsi amministrativi...*”, p. 196, “*si preferiva dissimulare tale conclusione assegnandosi al silenzio il valore di decisione (reiettiva) confermativa dell’atto non definitivo. Nella pronuncia (tacita) finiva, così, per riflettersi —in conseguenza della nuova interpretazione— il contenuto dell’atto non definitivo (pur se impugnabile, ormai, dopo il suo assorbimento nella decisione gerarchica, all’autorità sovraordinata)*”.

del proceso administrativo ocasionado por la inacción de la Administración Pública. En efecto, el *silenzio-rifiuto*, en cuanto mera omisión de decisión a la cual el Legislador no atribuye una calificación de carácter substancial (en el sentido de no atribuirle un valor, ni negativo ni positivo), en cuanto sola violación del deber de decidir, comporta que el juez administrativo puede examinar —solamente— si la negativa de la Administración a pronunciarse sea o no justificable⁸; y, por otra parte, la procedencia del recurso implica sólo el reconocimiento jurisdiccional de dicho deber, reconocimiento este que otorga la posibilidad de ejercer una ulterior acción para obtener el cumplimiento del fallo. En definitiva, pues, el juez administrativo declara la existencia (con un fallo mero declarativo) del deber de la Administración de decidir —de pronunciarse—, y devuelve los actos y documentos —por consiguiente— a la autoridad administrativa que debe decidir⁹.

En el *silenzio-rigetto*¹⁰ (silencio rechazo) la ley atribuye a la inercia observada por la Administración Pública el valor típico de un acto administrativo, como si la Administración hubiese emanado el acto. En otros términos, la ley atribuye un determinado valor jurídico a la inercia administrativa. Sin embargo, debe tenerse presente que la equiparación del silencio —en cuanto a sus efectos— a un acto administrativo (un *provvedimento amministrativo*), de manera tal de hacerlo equivalente, no puede hacer de la inercia un acto, ya que la esencia del silencio y del acto —no obstante la equivalencia de ley— es totalmente diversa. El silencio es un simple hecho que *per se* no tiene un significado preciso, mas al cual la ley —en ciertos casos— atribuye los mismos efectos de un acto. La ley, pues, *ex auctoritate*, atribuye al silencio de la Administración (que es mero comportamiento, sólo omisión) el valor de un acto administrativo, en cuanto hace derivar de la inercia los efectos propios de una decisión negativa del recurso, independientemente del real contenido (de cualquier contenido) de voluntad¹¹. Como se observa, la elaboración del *silenzio-rigetto* con respecto al recurso jerárquico permitía al administrado proponer, (y esta es la razón de su génesis) de frente a la inercia administrativa, el recurso jurisdiccional en un sistema que admitía únicamente la impugnación, en sede jurisdiccional, de actos “definitivos”¹².

Con la nueva disciplina contenida en el artículo 6 del D.P.R. 1.199 (sobre simplificación de los procedimientos en materia de recursos administrativos)¹³, y el artículo 20 de la Ley número 1.034 (institutiva de los tribunales administrativos regionales), el objeto del recurso jurisdiccional es el acto emanado por la autoridad administrativa subordinada, impugnado directamente ante el juez administrativo (ya que, como se recuerda, el recurso jerárquico es facultativo) o una vez transcurrido inútilmente el término de 90 días —caso del *silenzio-rigetto*— para decidir el recurso administrativo jerárquico. El recurso jurisdiccional, pues, tiene por objeto —en caso de *silenzio-rigetto*— el acto “original”, aquel de la autoridad subordinada contra el cual se intentó el recurso jerárquico, y no el silencio.

8. En Italia, a diferencia de Venezuela, no existe una ley general que regule el procedimiento administrativo. Por otra parte, no está consagrado legalmente —y de manera general— el deber de la Administración Pública de proceder y pronunciarse sobre toda solicitud interpuesta por los administrados, lo cual exige un análisis casuístico por parte del juez administrativo, tendente a verificar la existencia del deber en el caso concreto.
9. Alfonso Quaranta, “*Il silenzio della pubblica amministrazione...*”, p. 345.
10. Igual ocurre en los casos de *silenzio assenso* (silencio positivo), que no constituyen objeto de las breves reflexiones que aquí hacemos.
11. Mario Nigro, *Giustizia Amministrativa...*, p. 158.
12. Es necesario precisar que en Italia el *atto definitivo* es aquel que agota la vía administrativa, aquel que “causa estado”, según la terminología jurídica venezolana.
13. El artículo 6 del D.P.R. número 1.199 del 24 de noviembre de 1971, establece que “decorso il termine di novanta giorni dalla data di presentazione del ricorso senza che l'organo adito abbia comunicato la decisione, il ricorso si intende respinto a tutti gli effetti, e contro il provvedimento impugnato è esperibile il ricorso all'autorità giurisdizionale competente, o quello straordinario al Presidente della Repubblica”.

4. En el supuesto de un recurso jerárquico intentado por motivos de mérito (sean o no argumentados de manera exclusiva) y de posterior inercia de la Administración Pública, la única solución aceptable, sostenida por un importante sector de la doctrina italiana, es la de aplicar —excepcionalmente— la figura del *silenzio-rifiuto* (*silenzio-inadempimento*) y no la figura del *silenzio-rigetto*. En otras palabras, la inacción administrativa (el silencio) debe ser tratada como la injustificada omisión de decisión sobre el recurso intentado. Los artículos 6 del D.P.R. 1.199 y 20 de la Ley número 1.034 no pueden ser interpretados de manera tal que la inercia de la Administración Pública signifique el *rechazo* del recurso ya que, no siendo —de máxima— denunciables estos vicios en vía jurisdiccional, el recurrente vería frustrada la tutela que la ley le ha acordado con los recursos administrativos. En efecto, sería del todo irracional el que una normativa que consagra el recurso administrativo por motivos de mérito excluya la posibilidad de posterior actuación del administrado de frente a la evasión de tal instancia, considerándola —por consiguiente— vacía de todo contenido o relevancia. El recurrente, pues, en el absurdo supuesto de que el recurso no decidido debiera considerarse rechazado, no podría obtener ningún pronunciamiento sobre las censuras de mérito, no obstante la posibilidad de alegarlas en sede jerárquica, visto que el juez administrativo no puede conocer sobre el mérito de la actividad administrativa. Es por lo anterior que, transcurridos los 90 días para la decisión del recurso jerárquico, el silencio de la autoridad debe considerarse (excepcionalmente) como *silenzio-rifiuto* (*silenzio-inadempimento*) y no como *silenzio-rigetto*. Debe considerarse como mero incumplimiento del deber de decidir y, por lo tanto, incapaz de producir efecto alguno asimilable a un acto administrativo, con la posibilidad de obtener la declaratoria de ilegitimidad del silencio¹⁴. Por lo demás, esta tesis ya había sido acogida por el Consejo de Estado italiano en pleno (Adunanza Plenaria), en la decisión número 8 del 3 de mayo del año 1960.

La tesis esbozada precedentemente fue abandonada por el Consejo de Estado italiano en pleno (Adunanza Plenaria) mediante la decisión número 4, del 7 de febrero del año 1978. En efecto, la señalada decisión —basándose fundamentalmente sobre la disposición contenida en el artículo 6 del D.P.R. número 1.199— afirmó que transcurrido el término previsto (90 días) *adquiere vida una decisión tácita de rechazo*, imputable por lo tanto a la autoridad que conoce el recurso jerárquico, en la cual se refleja el acto “no definitivo” (aquel dictado por la autoridad subordinada), impugnado con el recurso jerárquico, sobre el cual no hubo decisión expresa. El acto tácito que adquiere vida una vez transcurridos los 90 días sería, pues, *idéntico* al ya impugnado con el recurso jerárquico. Así, en el supuesto de inercia frente a vicios de mérito (sean o no propuestos conjuntamente con vicios de legitimidad), no existiría ninguna posibilidad de obtener ulterior tutela ante el juez administrativo¹⁵, no obstante la evasión de la instancia por parte de la Administración Pública.

14. Debemos señalar que en estos supuestos el resultado procesal obtenido es mínimo respecto a aquel —mucho más satisfactorio— que podría ser alcanzado de haber sido alegados (sólo) motivos de ilegitimidad.

Sobre este punto véase: Sandulli, “*Manuale di Diritto...*”, p. 657, Sandulli, “*Il silenzio della pubblica amministrazione oggi...*”, p. 59; y, Quaranta, “*Il silenzio della pubblica amministrazione...*”, p. 346.

15. Ferrari, “*Ricorsi amministrativi prospettanti censure...*”, pp. 253 y ss.; De Roberto-Tonini, “*Ricorsi amministrativi...*”, p. 206.

Según el Consejo de Estado italiano (Adunanza Plenaria), si “la normativa vigente prevede che nel caso di decorso del termine di novanta giorni dalla data di presentazione del ricorso senza che l'organo addetto abbia comunicato la decisione «il ricorso si intende respinto a tutti gli effetti», l'inercia assume per dettato legislativo valore di comportamento legalmente tipizzato, da interpretarsi cioè non come emissione ma come modo (sia pure tacito) di provvedere. In base alla nuova disciplina introdotta con il D.P.R. del 1971, il silenzio costituisce non un rifiuto di decisione, bensì una vera e propria decisione di rigetto, come tale equiparata a tutti gli effetti ad una decisione esplicita di rigetto”, (Decisión número 4, de fecha 7 de febrero del año 1978).

III. VENEZUELA

5. En primer lugar, debemos precisar que en el ordenamiento jurídico venezolano, a diferencia de lo que ocurre en Italia, el recurso administrativo jerárquico —en línea de máxima— *no* es facultativo sino obligatorio¹⁶, ya que el administrado debe agotar la vía administrativa antes de tener derecho a la tutela del juez con competencia en lo contencioso administrativo. Obligatorio, pues, en el sentido de que sólo los actos que agotan la vía administrativa, es decir aquellos que *causan estado* (“definitivos” en Italia), pueden ser —posteriormente— impugnados en vía judicial, ante los tribunales con competencia en lo contencioso administrativo. En otros términos, el haber agotado la vía administrativa es una condición de recurribilidad, en vía judicial, de los actos administrativos de efectos particulares.

En lo que se refiere a los motivos argüibles al intentar el recurso administrativo jerárquico, si bien es cierto que no existe una norma que de manera expresa prevea cuáles son los motivos admisibles, doctrina y jurisprudencia admiten —pacíficamente— que los mismos pueden ser de cualquier naturaleza: tanto razones de ilegitimidad (cuando se estima que el acto es contrario a Derecho), como razones de mérito, de inoportunidad, de inconveniencia o de hecho¹⁷.

6. Debemos comenzar diciendo que tanto la doctrina como la jurisprudencia nacional han considerado el silencio administrativo, tradicionalmente, o bien como una *manifestación tácita de voluntad implícita* en la inercia de la Administración, o bien como una *presunta declaración (negativa) de la voluntad* administrativa. Ambas posturas, a nuestro modo de ver, son susceptibles de ser criticadas.

En efecto, la tesis del *acto tácito implícito* en el silencio de la Administración Pública encuentra un escollo insalvable en la disposición contenida en el artículo 134, primer aparte, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Establece el mencionado artículo que “*el interesado podrá intentar el recurso* previsto en el artículo 121 . . . , dentro del término de seis meses establecido en esta disposición, *contra el acto recurrido en vía administrativa, cuando la administración no haya decidido el correspondiente recurso administrativo* en el término de noventa días consecutivos a contar de la fecha de interposición del mismo” (el subrayado es nuestro). No hay en el silencio un acto administrativo (una decisión tácita negativa) y, precisamente por ello, el recurso contencioso administrativo de anulación se intenta *contra el acto ya recu-*

16. Como señalamos *supra*, el principio general es que sólo son recurribles en vía judicial aquellos actos que causan estado. Ahora bien, este principio general ha sufrido una fractura con el Código Orgánico Tributario, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 2.992 Extraordinario, del 3 de agosto de 1982, y la disposición contenida en su artículo 174, ordinal primero. Establece el mencionado artículo:

“El recurso contencioso tributario procederá:

1. Contra los mismos actos de efectos particulares que pueden ser objeto de impugnación mediante el recurso jerárquico, sin necesidad del previo ejercicio de dicho recurso”.

Que el acto agote la vía administrativa, pues, ya *no* es un requisito *sine qua non* de recurribilidad en vía contencioso administrativa (no constituye un presupuesto procesal de *todo* proceso contencioso administrativo), pues el *Código Orgánico Tributario* en su artículo 174, dispone que la interposición del recurso jerárquico es facultativa.

No podemos dejar de señalar el *asombro* (al límite de la estupefacción) que causa la disposición contenida en el Parágrafo Único del artículo 174 del Código Orgánico Tributario. Según la norma *in commento*, “el recurso contencioso tributario podrá también ejercerse subsidiariamente al recurso jerárquico, en el mismo escrito, para el caso de que hubiese expresa denegación total o parcial, o denegación tácita de dicho recurso jerárquico”. Nos preguntamos, ¿es acaso posible el proponer un recurso contencioso tributario de anulación contra el acto denegatorio emanado por el superior jerárquico (nos referimos al supuesto de denegación expresa, total o parcial) *antes* de que exista el acto que se impugna? En otras palabras, ¿es posible que se proponga un recurso (aun cuando sea en vía subsidiaria) cuando el “objeto” mismo de dicho proceso —más preciso sería decir “impugnación”— aún no existe? De no ser así, ¿cuál es el sentido de la norma? A decir verdad, lo ignoramos.

17. Allan R. Brewer-Carías, “*El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica . . .*”, p. 336.

rrido en vía administrativa y no contra el silencio y la decisión en él supuestamente implícita. Sin embargo, debemos destacar que un respetable sector de la doctrina venezolana considera que la disposición contenida en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia ha sido derogada ("modificada") por el artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, visto que en esta última norma "se presume que se produce (en caso de silencio) una decisión tácita denegatoria"¹⁸: *lex posteriore derogat priori*.

En nuestro parecer, el artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no deroga (no modifica) la norma contenida en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y el fundamento de tal afirmación se halla —por extraño que parezca— en la normativa contenida en el Código Orgánico Tributario. En efecto, el referido Código contiene dos normas, que equivalen, respectivamente, a los artículos 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como son los artículos 160 y 174. El artículo 160 dispone que "el recurso (jerárquico) deberá decidirse mediante resolución motivada", y que "vencido el término fijado en el artículo anterior (4 meses) sin que hubiere decisión, el recurso se entenderá denegado", en tanto que el artículo 174 establece que el recurso contencioso tributario procederá contra los actos de efectos particulares que pueden ser objeto de impugnación mediante el recurso jerárquico "cuando habiendo mediado recursos jerárquico éste hubiere sido denegado tácitamente conforme al artículo 160 de este Código". Estas dos normas, de acuerdo a lo que en nuestro criterio debe ser la interpretación ajustada, formando parte de un único cuerpo legislativo —de un único "conjunto orgánico de normas"—, no pueden ser entendidas como disposiciones incompatibles entre sí sino que, por el contrario, deben ser analizadas partiendo de la base de que son normas que coexisten y regulan de manera armónica —complementándose— la figura del silencio administrativo y el objeto de la impugnación en vía judicial. En otras palabras, estando contenidas estas dos normas en una única ley, es evidente que no pueden —entre sí— plantear problemas o conflictos. De ser así, no planteándose el problema de que la vigencia de una excluiría la vigencia de la otra, ¿es posible afirmar que el artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (equivalente al 160 del Código Orgánico Tributario) derogó el 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (equivalente al 174 del Código Orgánico Tributario)? Creemos que la respuesta ha de ser negativa.

Por lo demás, el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es una *norma especial* que precisa cuál es el objeto de la impugnación en sede contencioso administrativa (una *norma procesal*), en tanto el artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos es una norma general (con incidencia *procedimental*) que especifica cuáles son los efectos de la inercia administrativa¹⁹.

Por su parte, la tesis del "acto presunto" no crea menores dudas e inconvenientes que la teoría precedente. En primer lugar porque el *presumir* que en el silencio de la Administración se encierra un acto (una decisión) tácito denegatorio estaría en franca contradicción con lo establecido en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que según esta norma el objeto de la impugnación en vía judicial (en caso de silencio administrativo) no es el silencio o el presunto acto que éste encierra, sino el acto ya impugnado en vía administrativa y sobre el cual no se obtuvo respuesta. La actual vigencia del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se halla fuera de toda duda, tal y como lo señalamos precedentemente.

18. Allan R. Brewer-Carías, "Instituciones Políticas y Constitucionales...", p. 665.

19. A la base de la afirmación, según la cual el artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos habría derogado el 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se halla —a nuestro modo de ver— la tradicional idea de la manifestación de voluntad (el acto administrativo tácito denegatorio), implícita o presunta en el silencio de la Administración.

El hecho de que el artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no establece una presunción legal (y, por ende, no surge un “presunto acto negativo”) se desprende por otra parte, del análisis del artículo 1.394 del Código Civil²⁰. En efecto, si bien es cierto que en el caso de silencio administrativo existe un hecho conocido (como es el inútil transcurso del término para decidir, la inercia de la Administración Pública ante un recurso administrativo propuesto, la no decisión del Recurso), así como unas consecuencias que la Ley saca de dicho hecho (como son el considerar resuelto negativamente el recurso y el facultar —consecuentemente— al interesado para interponer el recurso siguiente), no es menos cierto que falta el hecho desconocido, o mejor dicho, la finalidad de establecerlo: estamos en presencia de un supuesto que no presenta la “estructura” de la presunción, razón por la cual no cabe hablar ni de acto presunto ni de presunción. No cabe contraargüir que el hecho desconocido que se presume acaecido es la decisión (o el contenido negativo de la misma), ya que la inercia —que es precisamente el hecho conocido— es “inexistencia de decisión” (decisión que por lo demás requiere de una externación formal). En otros términos, en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no hay presunción alguna²¹.

Ahora bien, si en la inercia administrativa no es posible encontrar un “acto administrativo negativo” (sea tácito o presunto), ¿qué es en definitiva el silencio administrativo? Pareciera que debe afirmarse que el silencio es un mero comportamiento (acto omitido), en el cual no es posible encontrar una manifestación de voluntad de la Administración Pública. En este orden de ideas, *la equiparación del silencio, sólo en cuanto a sus efectos, a un acto administrativo*, de manera tal de hacerlos equivalentes, no puede hacer del silencio un acto: no puede por imposibilidad natural, por la diversa esencia de uno y otro instituto. El silencio administrativo es un hecho, un hecho con relevancia jurídica, y *no* diventa un acto por la equivalencia hecha por la Ley. *Los efectos son los mismos de un acto, mas es allí donde finaliza la similitud*, ya que el silencio es precisamente no decidir.

El silencio administrativo es una figura que presenta un doble aspecto: un aspecto o carácter substancial y un aspecto o carácter procedimental, íntimamente ligados.

El carácter (aspecto) substancial consiste en que el Legislador, *ex auctoritate legis*, atribuye al silencio de la Administración Pública, a su inercia, un valor legal típico, *equivalente* a un acto administrativo, con contenido negativo o positivo. En tal sentido cuando el artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece que en caso de inercia administrativa “se considerará que ha resuelto negativamente” el órgano al cual competía decidir, tal previsión *no* hace surgir un acto administrativo tácito negativo; por el contrario, *sólo le da al comportamiento omisivo un valor equivalente al del acto*, sólo le atribuye a la inercia (que es un hecho, en el cual no es posible hallar manifestación de voluntad alguna) los efectos que produciría un acto denegatorio²². Esta equivalencia a nivel de efectos se realiza, y ello es bueno tenerlo presente, sólo a fines procedimentales.

20. Según el artículo 1.394 del Código Civil venezolano, “las presunciones son las consecuencias que la Ley o el Juez sacan de un hecho conocido para establecer uno desconocido”.

21. En contra de esta posición puede verse Rolando Roffi, “Contributo per una teoria delle presunzioni...”, p. 62. Según Roffi, “in realtà la presunzione non rende affatto noto ciò che non lo è, bensì, per effetto della presunzione, un rapporto giuridico viene disciplinato come se un certo fatto o certi presupposti si atteggiassero in un certo modo anche quando non sia, al momento, certo se effettivamente essi si sono atteggiati nel modo presunto”. “Se la Pubblica Amministrazione non decide nel termine di 90 giorni, la legge dichiara il ricorso respinto *in via di presunzione legale...*” (el subrayado es nuestro).

22. La posición del *acto administrativo tácito negativo* es sostenida, entre otros, por mi Profesor y Maestro Allan R. Brewer-Carías. Véase “*El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica...*”, p. 107. El artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, publicada en la *Gaceta Oficial* N° 2.818 Extraordinario, de fecha 1° de julio de 1981, establece:

“En los casos en que un órgano de la Administración Pública no resuelve un asunto o

En cuanto se refiere al carácter (aspecto) procedimental del silencio administrativo (elemento que se manifiesta "particularmente" en los casos de silencio negativo), la equivalencia de la inercia de la Administración a un acto administrativo faculta al interesado cuyo interés personal, legítimo y directo ha sido lesionado a intentar el recurso siguiente, incluidos aquellos en sede contencioso administrativa, garantizando así la tutela de las posiciones jurídico subjetivas del particular, sin que sea necesario esperar una decisión expresa. En el caso analizado, es decir una solicitud o recurso intentado ante la autoridad que se halla al vértice de la organización administrativa (cuya decisión, por consiguiente, agotaría la vía administrativa) sin que se obtenga una resolución en el lapso fijado por la Ley, la función procedimental del silencio se evidencia en la posibilidad otorgada al sujeto interesado de dirigirse al juez con competencia en lo contencioso administrativo para proteger sus situaciones jurídicas subjetivas (derechos e intereses), independientemente de la emanación del acto que decida la solicitud o recurso propuesto, evitando de esta manera que la inercia de la Administración Pública pueda perjudicar o hacer nugatoria la tutela judicial²³ garantizada por la Constitución venezolana (artículo 68)²⁴.

Recapitulando, en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos el Legislador venezolano ha atribuido al silencio administrativo un valor equivalente al de un acto negativo, denegatorio. Es fundamental recalcar que *no* hay en el silencio acto alguno, implícito o presunto; la Ley, sólo a efectos procedimentales, atribuye a la inercia los efectos que produciría un acto de contenido negativo. El silencio *no* puede constituir un acto administrativo, ni tácito ni presunto, por una limitación que le es intrínseca, como es el ser inacción administrativa, una omisión de decisión, un mero hecho²⁵. A la inercia se atribuyen los efectos que derivarían de un acto administrativo negativo, sólo a los efectos (es ésta la finalidad del instituto) de permitir al recurrente la interposición del recurso inmediato siguiente.

El artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia²⁶, por su parte, establece que el objeto del recurso contencioso administrativo de anulación en el supuesto del silencio —de frente a un recurso administrativo— es el acto *original* ya impugnado en vía administrativa. Se impugna el acto emitido por la autoridad inferior (*verdadera manifestación de voluntad* de la Administración Pública), solución legislativa que rompió con la tradicional teoría que veía en el silencio un acto administrativo tácito. El control del juez con competencia en lo contencioso administrativo se concentra sobre la decisión (sobre el acto) emitido por la autoridad subordinada. *El transcurso inútil del lapso para decidir el recurso administrativo jerárquico se configura, pues, como una condición de admisibilidad (un mero presupuesto procesal) para la impugnación —en vía judicial— del acto que no causa estado, ya impugnado con*

recurso dentro de los correspondientes lapsos, se considerará que ha resuelto negativamente y el interesado podrá intentar el recurso inmediato siguiente, salvo disposición expresa en contrario. Esta disposición no releva a los órganos administrativos, ni a sus personeros, de las responsabilidades que les sean imputables por la omisión o demora" (el subrayado es nuestro).

En definitiva, el silencio administrativo no hace más que permitir impugnar directamente ante el juez con competencia en lo contencioso administrativo un acto cuya legitimidad, originalmente, no podía ser controlada —de manera *inmediata*— por el juez administrativo.

23. Caracciolo, "Riflessi delle recenti leggi di giustizia...", p. 233; Quaranta-Grasso, "I ricorsi amministrativi...", p. 120.
24. Establece el artículo 68 de la Constitución venezolana que "todos pueden utilizar los órganos de administración de justicia para la defensa de sus *derechos e intereses*, en los términos y condiciones establecidos en la ley, la cual fijará normas que aseguren el ejercicio de este derecho a quienes no dispongan de medios suficientes. La defensa es inviolable en todo estado y grado del proceso".
25. Filippo Satta, "Giustizia Amministrativa...", p. 196.
26. La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia fue publicada en la *Gaceta Oficial* Nº 1.893 Extraordinario, de fecha 30 de julio de 1976.

el recurso jerárquico ²⁷. El transcurso inútil de tal *spatium deliberandi* constituye, pues, uno de los presupuestos procesales para la interposición, contra el acto original, del recurso ante el tribunal contencioso administrativo competente.

No obstante lo breve de las precedentes consideraciones, resulta indudable que el artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia disciplinan —complementándose— de manera armónica la figura del silencio administrativo (negativo): el primero atribuye un valor substancial a la inercia de la Administración, haciéndola *equivalente* a un acto de contenido negativo, valor que le viene atribuido *sólo* a los efectos de permitir al administrado intentar el recurso siguiente (aspecto procedimental); el segundo identifica cuál es el objeto de la impugnación en sede judicial, en el supuesto de inútil transcurso del lapso fijado en la Ley, señalando que se trata del acto (original) ya impugnado previamente en vía administrativa.

7. Habiendo ya analizado, si bien brevemente, la disciplina legal —general— del silencio administrativo y del recurso jerárquico (al menos en los aspectos que más nos interesan), nos corresponde ahora precisar cuál es el remedio concedido por el ordenamiento jurídico venezolano al recurrente que, habiendo intentado un recurso jerárquico por motivos de mérito (de más está el insistir en que análogas consideraciones cabe hacer con respecto a toda solicitud o recurso en reconsideración cuando éstos se intentan ante la máxima autoridad, poniendo fin a la vía administrativa), ha visto transcurrir inútilmente el lapso legal sin que la Administración tome una decisión.

Como punto previo, sin embargo, es fundamental el precisar que en el supuesto bajo análisis no opera la figura del silencio administrativo. No opera porque de atribuirse a la inercia de la Administración el valor de una decisión negativa, el recurrente se vería imposibilitado a acudir a la vía contencioso administrativa en defensa de sus intereses, lo cual desvirtuaría la finalidad (intrínseca) eminentemente procedimental del silencio administrativo negativo. La Ley, en efecto, considera resuelto negativamente el asunto o recurso que no viene decidido por la Administración en el lapso establecido, *a fin de* permitir al interesado el intentar el recurso siguiente. Si el recurrente interpuso el recurso jerárquico por motivos de mérito (aislada o conjuntamente con motivos de ilegitimidad), es claro que su pretensión se satisface sólo con la decisión del órgano al cual compete conocer del recurso jerárquico interpuesto, pues en la vía contencioso administrativa el control del juez se extiende solamente a la contrariedad al Derecho, a la ilegitimidad del acto impugnado ²⁸. Si la finalidad del silencio administrativo negativo es fundamentalmente procedimental, permitiendo al interesado intentar el recurso siguiente (evitando que la inercia de la Administración lo perjudique), resulta evidente que en el supuesto aquí estudiado —precisamente por no haber recurso siguiente, no pudiendo apreciar el juez los motivos de mérito alegados— la aplicación del silencio resultaría contraria a la finalidad procedimental del mismo, a la razón de ser del instituto. De hecho, el recurrente quedaría privado de todo medio de tutela de sus intereses, lo cual estaría en franca contradicción con lo dis-

27. Cassarino, "Il processo amministrativo...", p. 1.288.

28. Consideramos conveniente el realizar una aclaratoria que hasta ahora no habíamos hecho en estas breves reflexiones, quizás por lo obvio que resulta: cuando el recurrente interpone, ante la máxima autoridad administrativa (no habiendo posterior recurso en vía administrativa), un recurso por motivos de mérito, *conjuntamente* con motivos o alegatos de ilegitimidad, bien *puede* valerse del silencio administrativo (cuando la Administración dentro del lapso de Ley no decide) para así intentar el recurso en vía judicial con base sólo en los motivos de ilegitimidad (aquellos que puede conocer el juez con competencia en lo contencioso administrativo), o bien *exigir* una decisión de la autoridad administrativa competente que comprenda todas las razones o motivos por él alegados. En lo relativo a los motivos del recurso Contencioso-Administrativo de anulación, véase Allan R. Brewer-Carías. "Instituciones Políticas y Constitucionales", Caracas 1985 pp. 665 y siguientes.

puesto en los artículos 67 y 68 de la Constitución venezolana²⁹. Ahora bien, no siendo aplicable al presente caso el contenido (valor) negativo que la Ley atribuye al silencio, siendo éste tan sólo silencio —mera violación del deber de decidir— ¿cuál es el medio al cual puede recurrir el administrado para tutelar sus intereses?

No resultando aplicable la figura del silencio administrativo contemplado en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el problema analizado debe plantearse en términos de un derecho (cuya titularidad corresponde al recurrente) a dirigir peticiones y obtener oportuna respuesta, y un deber (de la Administración Pública) de resolver acerca de las instancias o peticiones que le sean dirigidas, derecho —y correlativo deber— exigible, de acuerdo a la más reciente jurisprudencia venezolana, a través del *Recurso de Amparo* consagrado en el artículo 49 de la Constitución venezolana, según el cual:

“Los Tribunales ampararán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece, de conformidad con la ley.

El procedimiento será breve y sumario, y el juez competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida”.

La jurisprudencia venezolana se ha pronunciado sobre la procedencia del *Recurso de Amparo* constitucional cuando intentado un recurso de reconsideración (que en el caso *sub-iudice* agotaba la vía administrativa) no se obtiene oportuna respuesta, a fin de obtener del tribunal competente una orden, dirigida a la autoridad administrativa, *emplazándola* a pronunciarse. Los razonamientos del juez contencioso administrativo son plenamente aplicables al caso aquí analizado³⁰. En efecto, la inercia administrativa violaría la garantía contenida en el artículo 67 de la Constitución, garantía desarrollada en los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos³¹.

Como se observa, el interponer el *Recurso de Amparo* constitucional y —por consiguiente— el dejar de aplicar “excepcionalmente” la figura del silencio administrativo (lo cual se justifica sobre la base de que la aplicación de este último desnaturaría el instituto, ya que dicha aplicación iría en contra de la finalidad que le sirve de fundamento, de justificación) es la única solución aceptable, por lo demás consona con los principios que inspiran nuestro ordenamiento jurídico, cuando la Administración, frente a una solicitud o recurso interpuesto por motivos de mérito, y contra la cual no hay ulterior recurso en vía administrativa, no decide dentro del lapso establecido en la Ley.

29. Según el artículo 67 de la Constitución venezolana “todos tienen el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier entidad o funcionario público, sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos, y a obtener oportuna respuesta”.

30. Nos referimos a la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, caso Federación Venezolana de Tiro, de fecha 13 de febrero de 1986, con ponencia de nuestro Profesor Román J. Duque Corredor, publicada en la *Revista de Derecho Público*, Nº 25, Editorial Jurídica Venezolana, p. 114. Cabe también citar la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa, de fecha 29 de abril de 1986, en *Revista de Derecho Público* número 26, pp. 122 y 123.

31. Establece el artículo 2 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que “toda persona interesada podrá, por sí o por medio de su representante, dirigir instancias y peticiones a cualquier organismo, entidad o autoridad administrativa. Estos deberán resolver las instancias o peticiones que se les dirijan o bien declarar, en su caso, los motivos que tuvieren para no hacerlo”. El artículo 3 *eiusdem*, por su parte, dispone que “los funcionarios y demás personas que presten servicios en la Administración Pública, están en la obligación de tramitar (deber de proceder, de sustanciar) los asuntos cuyo conocimiento les corresponda y son responsables por las faltas en que incurran”.

Por la vía del amparo constitucional, pues, se acude al juez competente a fin de que se restablezca el goce del derecho lesionado (el derecho de petición), por lo cual se puede exigir el cumplimiento, en un plazo perentorio fijado por el tribunal, del contenido de tal derecho, a través de la emanación del acto (de la decisión) que se pretende.

Roma, 8 de junio de 1987.