

OBLIGACIÓN DE RESOLVER, SILENCIO ADMINISTRATIVO Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR INACTIVIDAD

UNA PERSPECTIVA DE COMPARACIÓN
ENTRE EL DERECHO ESPAÑOL Y MEXICANO

Alina del Carmen Nettel Barrera

Doctora en Derecho

 **Atelier**
LIBROS JURÍDICOS



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	13
<i>Vicenç Aguado i Cudolà</i>	
PRÓLOGO	19
<i>Jorge Fernández Ruiz</i>	
INTRODUCCIÓN Y ASPECTOS METODOLÓGICOS	23
1. Preámbulo. La importancia del estudio de la obligación de resolver el procedimiento y las consecuencias jurídicas de su incumplimiento	23
2. Sobre la delimitación del objeto y los fines de estudio de este libro	29
3. La metodología utilizada en esta investigación	33
3.1. El análisis jurídico de una realidad en proceso de transformación, el proceso de argumentación y la diversidad de fuentes utilizadas ..	33
3.2. Aproximación al Derecho comparado como método.....	38
3.2.1. Los fines del derecho comparado, elementos de su funcionalidad en la investigación	38
3.2.2. Los riesgos de la utilización del Derecho comparado: mitos y realidades en la importación de soluciones para realidades jurídicas diversas	40
4. Recapitulación y agradecimientos	45

PRIMERA PARTE

EL SILENCIO ADMINISTRATIVO Y LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO PRIMERO

EL SILENCIO POSITIVO EN EL DERECHO ESPAÑOL, DESARROLLO DE UNA INSTITUCIÓN, BALANCE Y PERSPECTIVAS	51
1. La actuación de las Administraciones públicas: obligación de resolver, procedimiento y sus patologías.....	51
1.1. Los principios rectores de la actividad administrativa y el Derecho a la buena administración en el ordenamiento jurídico	51

1.2. La obligación de resolver como objetivo finalista de la actividad administrativa	63
1.3. La inactividad procedimental de la Administración pública, delimitación en el ámbito de la pasividad administrativa	71
2. La sustitución de la actividad administrativa, implicaciones de la economía global	81
2.1. La coherencia de las tendencias pragmáticas, de la convalidación de la inactividad a la simplificación administrativa.	81
2.1.1. Algunos efectos indeseados de la política económica sobre la actividad de ordenación de la Administración	84
2.1.2. Las Administraciones públicas, los recursos humanos y materiales y la Administración electrónica	86
2.2. ¿Es posible la superación del Estado autorizador y del silencio positivo? Perspectivas a comienzos del siglo XXI.	89
2.2.1. El derecho a la libertad de establecimiento y prestación de servicios en la Unión Europea: La Directiva de Servicios 123/2006/CE (Directiva Bolkestein), objetivos europeos de dinamización económica	90
2.2.2. La transposición de la Directiva de Servicios 123/2006/CE y la modificación de la Ley 30/1992	94
2.3. La revalorización del procedimiento como garantía de seguridad jurídica para el ciudadano y para la Administración	97
3. El silencio administrativo en el ordenamiento jurídico español.	99
3.1. Evolución del silencio administrativo en el contexto histórico del Derecho administrativo y el Estado de Derecho.	100
3.2. El silencio administrativo, estado del arte, especial referencia a su naturaleza jurídica.	107
3.2.1. La naturaleza jurídica del silencio administrativo: panorámica general	111
3.2.2. Los plazos de producción del silencio y los supuestos de suspensión	114
3.2.3. Los plazos de impugnación en los casos de silencio administrativo	119
3.3. El principio de seguridad jurídica <i>versus</i> el principio de legalidad y el control de la legalidad del silencio positivo	125
3.3.1. Inexistencia, nulidad de pleno derecho y el silencio positivo	130
3.3.2. La inadmisión del silencio positivo <i>contra legem</i> como principio general del derecho urbanístico	136
3.3.3. La doctrina del Tribunal Supremo sobre la adquisición de licencias urbanísticas contrarias al ordenamiento jurídico	138

CAPÍTULO SEGUNDO

LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN EL CONTEXTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS MEXICANAS	143
1. La evolución y el contexto de la inactividad administrativa en el ordenamiento jurídico mexicano.	143

1.1. El contexto histórico de la jurisdicción contenciosa y de la inactividad administrativa en México	144
1.2. El objeto del recurso contencioso administrativo	149
1.3. Las competencias de los Estados de la República en materia procedimental y de control jurisdiccional de la actividad administrativa	152
2. La obligación constitucional y procedimental de resolver las peticiones de los ciudadanos	156
2.1. La obligación de resolver, un aspecto común a los diferentes regímenes del llamado <i>derecho de petición</i> y de la negativa ficta	158
2.2. El artículo 8° de la Constitución Federal, el régimen jurídico del derecho de petición	160
2.2.1. El Derecho de petición en el ordenamiento jurídico mexicano y español	163
2.2.2. A la búsqueda de las «asimilaciones» entre el legislador mexicano y español	166
2.3. La tutela de los derechos de los ciudadanos ante la inactividad administrativa	167
2.3.1. Diferentes vías procesales ante diferentes concepciones de la inactividad	170
2.3.2. Las tesis jurisprudenciales de los tribunales federales tras la vigencia de las distintas normas procedimentales	174
3. Antecedentes y naturaleza jurídica del silencio administrativo en el Derecho mexicano	177
3.1. La evolución del silencio administrativo en el ordenamiento mexicano	177
3.2. La naturaleza jurídica del silencio administrativo en México	180
3.2.1. La negativa ficta como presupuesto procesal en una jurisdicción de carácter revisor	181
3.2.2. El silencio positivo y la certificación de la producción de la positiva ficta	182
3.3. La previsión de la positiva ficta en los ordenamientos de las entidades federativas	184
 CAPÍTULO TERCERO	
EL SILENCIO POSITIVO Y SUS IMPLICACIONES PROCEDIMENTALES EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	191
1. El fortalecimiento del silencio positivo en el derecho comparado	192
1.1. Europa, América Latina, en particular, México	192
1.2. Tendencia o coincidencia en la generalización del silencio administrativo	195
2. Ante un reto para la lucha contra la corrupción: el silencio positivo	196
2.1. El silencio positivo y la ausencia de procedimiento	200
2.2. Actividad administrativa y combate a la corrupción	203
2.2.1. Derecho de petición, silencio administrativo y la reforma de las normas procedimentales	208
2.2.2. La jurisprudencia de los tribunales mexicanos: corrupción y procedimiento	209

3. Corrupción y derecho administrativo: los aspectos preventivos de un fenómeno	210
3.1. Corrupción, ética pública y códigos de conducta en el control de la inactividad administrativa	211
3.2. El carácter autónomo del sistema de responsabilidad disciplinaria en el Derecho mexicano	215

SEGUNDA PARTE
LA GARANTÍA PATRIMONIAL DEL CIUDADANO FRENTE A LA
INACTIVIDAD PROCEDIMENTAL DE LA ADMINISTRACIÓN

INTRODUCCIÓN A LA SEGUNDA PARTE	225
---	-----

CAPÍTULO PRIMERO

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN POR INACTIVIDAD PROCEDIMENTAL EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL	229
---	------------

1. La responsabilidad patrimonial por inactividad de la Administración en el ordenamiento español	230
1.1. El origen del sistema de responsabilidad y la configuración del sistema vigente	232
1.2. La inactividad administrativa y los requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración	235
1.2.1. La lesión indemnizable producida por la inactividad de la Administración	236
1.2.2. La imputación del daño: La inactividad de la Administración como funcionamiento anormal de los servicios públicos	240
1.2.3. La relación de causalidad entre la inactividad y la lesión producida	244
2. La jurisprudencia más representativa en los distintos ámbitos en los que la Administración está obligada a actuar	247
2.1. La responsabilidad patrimonial por inactividad en el ejercicio de la potestad normativa	248
2.2. La responsabilidad patrimonial por inactividad material	251
2.2.1. La responsabilidad patrimonial por inactividad en el ejercicio de medidas de policía administrativa	251
2.2.2. La responsabilidad patrimonial por inactividad en el ejercicio de la potestad sancionadora	256
2.2.3. La responsabilidad patrimonial por inactividad en la realización de prestaciones o servicios	259
2.2.4. La responsabilidad patrimonial por la inexecución de actos administrativos firmes	268
2.3. La responsabilidad patrimonial por inactividad procedimental	273
2.3.1. El incumplimiento de la obligación de resolver como presupuesto necesario pero no suficiente para la responsabilidad procedimental	273

2.3.2. El silencio administrativo y la producción de una lesión indemnizable.	279
2.3.3. La caducidad del procedimiento y la producción de una lesión indemnizable	282
3. Recapitulación: La necesidad de revalorizar el procedimiento en el control jurisdiccional de la responsabilidad por inactividad.	283

CAPÍTULO SEGUNDO

EL RECIENTE DESARROLLO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS MEXICANAS.	287
1. Antecedentes y evolución normativa. El carácter constitucional de la garantía patrimonial por daños causados por la actuación irregular de la Administración	289
2. El carácter objetivo y directo de la responsabilidad patrimonial de la Administración en el ordenamiento jurídico mexicano.	293
2.1. Alcance de la reforma constitucional y previsiones normativas en el desarrollo de un sistema objetivo.	294
2.2. El carácter objetivo de la antijuridicidad de la lesión en relación con la conducta u omisión	296
2.3. La idea de culpa por incumplimiento de la obligación de resolver subjetiviza el sistema de responsabilidad	299
3. La lesión indemnizable por la actuación irregular de la Administración, la previsión normativa de la actividad procedimental.	302
3.1. De la simple omisión a la exigencia de un determinado nivel de eficacia de la actuación administrativa.	303
3.2. Los estándares de eficacia de las Administraciones públicas mexicanas	305
3.3. Cuestionar la diligencia de la Administración pública, exigencia en un Estado democrático.	306

CAPÍTULO TERCERO

FUNCIONES Y PERSPECTIVAS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA Y MÉXICO, EN ESPECIAL LA RESPONSABILIDAD POR INACTIVIDAD.	309
1. La función preventiva, reparadora y distributiva de la responsabilidad patrimonial de la Administración	309
1.1. La responsabilidad patrimonial como medio de control de la inactividad administrativa	313
1.2. La responsabilidad patrimonial en la dinámica de la eficacia de la Administración.	315
2. El interés general, las previsiones económicas y la función distributiva de la indemnización.	316
2.1. Los principios de solidaridad e igualdad en el ordenamiento jurídico mexicano	318
2.2. El ejercicio de la acción de resarcimiento ¿la garantía patrimonial de la responsabilidad patrimonial es accesible para todos los ciudadanos?	320

3. La jurisprudencia mexicana en el ámbito de la responsabilidad patrimonial por inactividad procedimental.	322
RECAPITULACIÓN: LOS DIVERSOS ÁMBITOS EN LOS QUE INCURRE LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS	327
1. El ordenamiento jurídico español y los retos que plantea la inactividad administrativa en el contexto del procedimiento.	328
2. El desarrollo del Derecho administrativo mexicano en el contexto del fortalecimiento del Estado de Derecho y la inactividad administrativa . . .	330
3. La inactividad administrativa como fenómeno común a diversos ordenamientos. Algunas conclusiones en el marco del Derecho comparado como método	331
BIBLIOGRAFÍA	333