

EL CONTROL JUDICIAL DE LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

JUDICIAL OVERSIGHT OF ADMINISTRATIVE INACTION

■ **M.Sc. YOMAYS OLIVAREZ GAINZA**

Presidente de Sala,¹ Tribunal Supremo Popular, Cuba

<https://orcid.org/0009-0005-3453-809X>

yomays@tsp.gob.cu

■ **ROSALÍA LÓPEZ AVILA**

Estudiante (3.^{er} año), Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, Cuba

<https://orcid.org/0009-0007-5005-1892>

rosalialp13@gmail.com

Resumen

La vinculación de la Administración pública a los principios de supremacía constitucional y legalidad impone a esta la actuación debida, en concordancia con el papel que ha de desempeñar en un contexto de responsabilidad social, cual exigencia real y concreta para que la actuación pública, al servicio de la ciudadanía, responda a los principios constitucionales de eficacia y eficiencia. Cuando ella no lo hace o se mantiene inmóvil, conculca tales máximas, esenciales para una buena administración, como mecanismo por medio del cual el Estado materializa su compromiso con la sociedad, y asegura que los recursos y servicios públicos se gestionen de manera eficiente, en beneficio de todos los ciudadanos. El Derecho ofrece herramientas procesales a los ciudadanos para combatir la pasividad administrativa, las que, en el ámbito nacional, se encuentran reguladas en los artículos 38 y 49 de la Ley del proceso administrativo que, aunque perfectibles, significan un avance en la protección jurídica. Este trabajo se acerca, críticamente, a los contenidos de dichos preceptos.

¹ Sala de lo Civil, de lo Familiar y de lo Administrativo.

Palabras clave: Derecho administrativo; Ley de procedimiento administrativo; fines de la Administración pública; inactividad u omisión administrativa; silencio administrativo.

Abstract

The Public Administration's commitment to the principles of constitutional supremacy and legality imposes due diligence on it, in accordance with the role it must play in a context of social responsibility. This is a real and concrete requirement for public action, in the service of citizens, to respond to the constitutional principles of effectiveness and efficiency. When it fails to do so or remains inactive, it violates these principles, essential for good administration, as a mechanism through which the State materializes its commitment to society and ensures that public resources and services are managed efficiently, for the benefit of all citizens. The Law offers citizens procedural tools to combat administrative passivity. At the national level, these tools are regulated in Articles 38 and 49 of the Administrative process law. Although they can be improved, they represent a step forward in the legal protection. This paper, critically, approaches the contents of these provisions.

Keywords: Administrative Law; Administrative Procedure Law; purposes of Public Administration; administrative inaction or omission; administrative silence.

Sumario

I. Introducción; II. Fines de la Administración pública en el Estado de Derecho y justicia social; III. Efectos jurídicos de la inactividad administrativa; IV. La pasividad de la Administración como objeto del control judicial; 4.1. Inactividad formal; 4.2. Inactividad material; V. Conclusiones; VI. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

El Derecho administrativo no debe limitarse a estudiar la forma (legal o ilegal) que tiene la Administración de aplicar las normas, sino que debe extender su análisis a la propia inaplicación de tales normas (la llamada inactividad administrativa), que es una de las formas más refinadas de ilegalidad.
(Nieto, 1975, p. 18)

La notable influencia de la tradición administrativa francesa en el régimen jurídico-administrativo español que llegó a la isla de Cuba, dada su condición de colonia, marcó la construcción de la arquitectura de la jurisdicción administrativa cubana (Matilla, 2021, p. 7). La regencia de la Ley Santamaría de Paredes hasta la segunda mitad del siglo xx (1888-1974)² y, luego, las leyes de procedimiento civil, administrativo y laboral (1974 y 1977),³ enraizaron en Cuba la naturaleza revisora del control jurisdiccional de la actividad administrativa.

Así, solo se podía acudir a los tribunales del orden administrativo cuando la Administración hubiera generado un acto causante de un daño, a juicio de quien lo impugnase, criterio asentado en la arcaica concepción de que el aparato estatal solo provoca daño si actúa, es decir, cuando realiza un acto formal. Ello supuso que determinadas áreas del quehacer —o, más bien, del no hacer— administrativo, potencialmente generadoras de perjuicios, quedaran fuera del control judicial (Olivarez, 2021, p. 83).

La aprobación de la Constitución de la República de Cuba (CRC) (2019) y el establecimiento de la protección judicial efectiva y el debido proceso, ya sea en el ámbito judicial o administrativo, como garantías de los derechos de los ciudadanos, derivaron, por sí mismas, en la necesidad de eliminar las barreras que puedan obstruirlas y la prohibición de cualquier acto u omisión que las afecte.

² El prolongado período de vigencia de dicha disposición normativa generó críticas en la doctrina patria, dado el rezago que suponía la pervivencia de un instrumento colonial. Álvarez Tabío (1954) expresaba, «nuestro proceso se halla regulado por una legislación española del siglo pasado, que ya ni siquiera rige en el país de su procedencia, y todavía se mantiene vivo en ella lo que en otros Estados desapareció hace más de cincuenta años» (p. 9).

³ En 2006, la última de ellas incorporó el procedimiento de lo económico y pasó a denominarse «Ley de procedimiento civil, administrativo, laboral y económico» (LPCALE) (Mantecón, 2015).

Por otro lado, la vinculación de la Administración pública (AP) a los principios de supremacía constitucional y legalidad impone a esta la actuación debida, en concordancia con el papel que ha de desempeñar en un contexto de responsabilidad social, cual exigencia real y concreta para que la actuación pública, al servicio de la ciudadanía, responda a los principios constitucionales de eficacia y eficiencia (Olivarez, 2021, p. 83). Interesa, verdaderamente, que la Administración sirva y sirva bien; cuando ella no lo hace o se mantiene inmóvil, conculca tales máximas, esenciales para una buena administración, como mecanismo por medio del cual el Estado materializa su compromiso con la sociedad y asegura que los recursos y servicios públicos se gestionen de manera eficiente, en beneficio de todos los ciudadanos.

Por eso, la arquitectura jurídica combina dos fuerzas aparentemente opuestas: prerrogativas especiales para actuar con rapidez y obligaciones que buscan garantizar la consecución del interés general. De esta forma, es posible suscribirse a lo planteado por Garcini (1986, p. 13), en el sentido de que la actividad administrativa se extiende y diversifica al máximo, hasta el punto de que no existe un solo aspecto de la vida social en el que no intervenga la Administración.

La reforma procesal, introducida por la Ley No. 142, «Del proceso administrativo» (LPA) (2021, pp. 4071-4093), supuso una modificación sustancial en el régimen de la actividad revisable, al ensanchar el control judicial hacia la inactividad administrativa. En ella, se rebasa —aunque no sin contratiempos— la clásica ficción que supone el silencio administrativo en su dimensión negativa, según lo recogía el Artículo 672 de la derogada LPCALE (Mantecón, 2015, p. 165), como única forma de combatir la inacción de los entes públicos.

Se reafirma, así, el proceso administrativo como el cauce idóneo para la tutela efectiva de los valores y principios constitucionales, y los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Tal como afirma Matilla (2022), al valorar la trascendencia de la reforma procesal, la vigente ordenación adjetiva debe reflejarse en el mejoramiento de la eficacia del funcionamiento administrativo, y la revisión y transformación de los procedimientos y las prácticas de la AP de cara al tráfico jurídico (p. 558).

No obstante, el tratamiento procesal de la inactividad —especialmente, la material— presenta ciertas ambigüedades que dificultan su impugnación efectiva, sobre todo a partir de la falta de regula-

ridad del control judicial. Este trabajo se centra en sistematizar algunos de los fundamentos teórico-jurídicos del deber de actuación de la AP y evaluar el tratamiento procesal del incumplimiento (o la inactividad) en la LPA. Para ello, se propone establecer los fines y principios de la AP que justifican el citado deber; conceptualizar la inactividad y distinguir sus dimensiones formal y material; y valorar la eficacia del marco normativo cubano, para garantizar una tutela efectiva ante la inactividad administrativa.

II. FINES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE DERECHO Y JUSTICIA SOCIAL

Para entender la institución que se analiza, habrá que acudir a los mismos fundamentos que justifican la AP. García de Enterría y Fernández (2011) afirmaban, con mucha razón, que

la Administración Pública no es representante de la comunidad, sino una organización puesta a su servicio [...]. Sus actos no valen por eso como propios de la comunidad [...], sino como propios de una organización dependiente, necesitada de justificarse en cada caso en el servicio de la comunidad a la que esta ordenada. Así, la Constitución, al referirse a la Administración, además de subrayar como nota definitoria su carácter servicial [...], extrae de ello inmediatamente su condición de subordinada [tanto a la ley como al Derecho y siendo sus actuaciones controladas por los Tribunales]. (p. 39)

Desde que surge la sociedad, política y soberanamente organizada, depositaria del poder de regular la vida nacional, se requiere de un conjunto coordinado de órganos, organismos y autoridades encargados(as) de establecer las normas que deben regular la sociedad (Tamayo y Fernández, 2016, p. 28). Afirma González Saravia —citado por Tamayo y Fernández (2016)— que

la Administración abraza una vasta tarea: vigila las necesidades de los administrados para satisfacerlas; sostener el orden y la tranquilidad públicos, pero sin hacer enojosa su vigilancia, ni odiosa su severidad; mejorar los servicios; proporcionar las mayores comodidades posibles; proteger los derechos; exigir el cumplimiento de los deberes; garantizar la seguridad personal; sostener la

moral de las costumbres públicas; defender la cultura; mejorar constantemente las condiciones generales del Estado; y esta misión importante y honrosa es la base del bienestar, orden, prosperidad y progreso social. (pp. 32-33)

Más sintéticamente, Garcini (1986) describe la Administración como un sistema constituido por oficios públicos, mediante los cuales el Estado provee permanentemente el ejercicio activo de sus potestades para la satisfacción de las necesidades colectivas (p. 20).

La vinculación entre la actividad administrativa y los fines estatales encuentra sustento iusfundamental en el ordenamiento jurídico cubano, como parte de la constitucionalización del Derecho administrativo de los últimos tiempos. El Artículo 13 de la carta política (2019, pp. 72-73) establece los objetivos del Estado, que se operacionalizan, precisamente, mediante la acción administrativa; de ello, se colige que la actividad administrativa constituye el medio idóneo para la realización de finalidades estatales, con mira a propiciar el bienestar y la prosperidad individual y colectiva a que se refiere el Artículo 1 del texto constitucional (p. 71).

La asunción de casi todos los espacios de la vida en sociedad, por la AP, supuso un ensanchamiento de la actividad de esta. Tempranamente, Gascón (1951) señaló, con razón, que cualquier persona que analice la situación de los diferentes Estados actuales notará en ellos una gestión pública que sobrepasa claramente los márgenes establecidos por las ideas del Estado liberal y la teoría administrativa (p. 36).

Ya sea legislando, ejerciendo la actividad de policía, prestando un servicio público, promoviendo entre los particulares u otros entes públicos, mediante sus medios de fomento, la satisfacción de ciertas necesidades, consideradas de carácter público, o sustituyendo, plenamente, la actividad privada, mediante la organización de servicios públicos, la Administración está presente, siempre, en aquellos ámbitos en los que existe una necesidad humana y una actividad en la que el hombre se muestra interesado. Ello, en definitiva, justifica su existencia.

Al respecto, Pérez y Aragón (2017, p. 295) argumentan que la falta de actividad en la AP podría ir contra el propósito activo y la esencia de una entidad que debe ser funcional, ya que al estar sin acción no logra alcanzar los fines que justifican su existencia. La Administración cumple su función en la medida en que su quehacer se encamine a la satisfacción de

las necesidades públicas. De acuerdo con Matilla (2017, pp. 39-40), el poder público debe verse, necesariamente, como un mecanismo al servicio de la sociedad y sus integrantes, y el *animus* que rija su actuar de cumplir tan primordial función. Dicha finalidad coloca frente a una AP que ha de ser activa, en tanto lo que se espera de ella, es que sea capaz de cumplir con esos fines.

El deber de actuación, en el modelo social que defiende la CRC de 2019, adquiere mayor connotación. En el diseño de un Estado socialista de Derecho y justicia social se reconoce a los ciudadanos como punto de partida y centro de la actividad de los poderes públicos. Son ellos los configuradores de ese interés general y, a la vez, los principales afectados por las medidas que se adopten o no. Ello exige una AP dialogante y activa que, en el marco de la legalidad, ejecute la voluntad estatal y propicie el necesario bienestar que proclama el texto constitucional, pues es ella, esencialmente, tal como razona Arias Gayoso, la que asume ese rol de mediadora en la actividad y finalidades de las políticas estatales (2019, p. 52).

III. EFECTOS JURÍDICOS DE LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

La AP no se limita a una mera ejecución mecánica de decisiones formales; su objetivo es alcanzar niveles óptimos de eficacia en la gestión pública. El concepto de buena administración no solo fundamenta la función administrativa, sino que, también, se erige en un derecho de cada ciudadano; de ahí que la inactividad, en cualquiera de sus formas, constituya una absoluta transgresión del principio enunciado.

En la construcción que se le ha dado por la doctrina, la jurisprudencia y la normativa jurídica, la buena administración es fórmula que engloba una serie de principios, reconocidos como fundamento del régimen jurídico de la AP y, en especial —aunque no en exclusiva—, de sus relaciones con los ciudadanos o administrados, a la vez que se manifiesta en tales ámbitos. Estos principios, con identidad y entidad propias, resultan máximas de la buena administración; pueden mencionarse, entre los más recurridos y sin el ánimo de agotarlos, los de eficacia, eficiencia, objetividad, economía o economicidad y celeridad, imparcialidad, proporcionalidad, publicidad, transparen-

cia, participación, coherencia, racionalidad, igualdad de trato o no discriminación, protección de la confianza legítima, responsabilidad patrimonial (Matilla, 2017, p. 40).

En resumen, como acertadamente razona Matilla (2017, p. 59), referirse a una buena administración es, primero que nada, hablar de una apreciación o juicio favorable respecto al desempeño concreto de la actividad administrativa, considerando los estándares que estipulan cómo debe llevarse a cabo; por lo tanto, se hace alusión a parámetros objetivos que han sido establecidos o determinados de antemano, en relación a ciertos objetivos, cuyo logro indica la naturaleza positiva de dicha actividad en su materialización o ejecución.

Por otro lado, cuando la AP incurre en comportamientos antijurídicos, es decir, actúa en contraposición al principio de legalidad, en su sentido más amplio (juridicidad), se pone en evidencia una falta al deber de servir y la vocación de ser un agente transformador de la realidad social. Esta antijuricidad, también, puede darse como consecuencia de una omisión de actividades jurídicas o materiales, legalmente exigibles y materialmente factibles. Para Fernández Bulté (2004, p. 238), el principio de legalidad constituye el único método posible de dirección de la sociedad, mediante el cual se abandonan la arbitrariedad, el voluntarismo y el autoritarismo, y la sociedad es conducida por la ley que representa los grandes intereses y proyectos de la mayoría.

Uno de los problemas más complejos que surge en este ámbito es la generación de derechos potenciales, a favor de terceros, como consecuencia directa de la pasividad administrativa. Cuando se produce una resolución tardía que contradice el sentido del acto presunto, las expectativas legítimas que este pudo haber suscitado se desvanecen. En ciertas circunstancias, esas expectativas pueden estar vinculadas a derechos o intereses que merecen ser protegidos. La solución del dilema no debe centrarse, únicamente, en el reconocimiento de los derechos, sino que ha de orientarse, además, hacia la responsabilidad que podría exigirse a la AP por los daños que ocasione su inacción.

Si bien este trabajo no tiene el propósito de profundizar en la discusión sobre la responsabilidad administrativa en el contexto citado, es crucial subrayar el nivel de desprotección y vulneración de derechos que genera la pasividad de los órganos administrativos, la cual afec-

ta a los individuos en su esfera personal e impacta, negativamente, en la colectividad, al socavar las expectativas legítimas generadas en los actores o ciudadanos involucrados. Así, la AP incumple su misión principal de satisfacer los intereses generales; actúa en contra de estos y erosiona el principio de buena administración, de conjunto con los derechos que los administrados tienen frente a este ente del poder público.

La inacción, por ende, infringe el principio de legalidad, que exige que la AP actúe conforme con las disposiciones normativas —Artículo 9 CRC (2019, p. 72)—, a la vez que transgrede el principio de buena administración, que aboga por una gestión eficiente y responsable de los intereses públicos. Por tanto, es posible afirmar que existe un derecho general del ciudadano a exigir la actividad administrativa, lo que trae consigo, necesariamente, un deber de resolver por parte de la Administración.

En el ordenamiento jurídico cubano, tal derecho queda regulado en el Artículo 94, inciso g) de la CRC (2019, p. 87), que impone la obligación al ente público a resolver en el plazo que establezcan las disposiciones normativas o, en su defecto, un lapso razonable, más allá de la inseguridad jurídica que produce el empleo de ese concepto jurídico indeterminado. De igual modo, se relaciona, estrechamente, con el derecho de las personas a ser respetadas y atendidas por los órganos del Estado, y recibir respuestas de estos, sus directivos, funcionarios y empleados. La Ley de procedimiento administrativo (LPAD), en vigor desde junio del presente año (2024, pp. 2061-2130), ofrece un trato especial, prioritario o preferente a las personas en condición de vulnerabilidad. La transgresión de los derechos y las garantías de quienes estén en tal caso, ante la inactividad administrativa, supone una situación de hipervulnerabilidad.

La disposición normativa citada obliga a la AP a resolver y responder en todo caso. El contenido del derecho a la tutela administrativa efectiva incluye, también, el derecho a obtener una resolución justa y fundada; la AP debe emitir una decisión motivada. Uno de los derechos más importantes de que gozan los administrados es el debido procedimiento. Este principio, de rango constitucional y garantía de la seguridad jurídica de las personas, comprende un plexo de derechos, entre los cuales es de especial interés la obtención de una decisión oportuna, pertinente y fundamentada de la autoridad competente, en el plazo y

según el procedimiento establecido en las disposiciones normativas. Similar caso se presenta con las quejas y peticiones, que han de ser tramitadas y respondidas con los mismos requisitos que las decisiones mencionadas anteriormente. Lo anterior se resume en que la AP está obligada a actuar.

IV. LA PASIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN COMO OBJETO DEL CONTROL JUDICIAL

La transformación del paradigma hacia una AP más comunicativa y activa en la vida de los ciudadanos ha influido, indudablemente, en la expansión del ámbito de control que los órganos jurisdiccionales ejercen sobre las actividades de los entes públicos. Estos, ya sea por acción u omisión, tienen la capacidad de causar daños, los que pueden —y deben— ser reparados.

La Administración no constituye un mero espectador neutral, ni siquiera en los supuestos de inactividad. La inacción administrativa genera, también, efectos jurídicos que han de ser considerados por el Derecho, pues inciden en la realización de los intereses colectivos que justifican su existencia o los frustran.

De acuerdo con Rodríguez García (2017, p. 48), existe una evidente simetría entre los postulados de acción y los de falta de acción —inactividad—, ya que la suposición de esta última consiste únicamente en la no realización de la acción esperada, debida o prevista, que se debe a lo estipulado en la norma, como guía para el ejercicio del agente administrativo.

En 1986 —a 25 años de sus primeros trabajos sobre el tema—, Nieto señaló que el estudio de la inactividad administrativa seguía siendo un tema relevante, en gran parte, debido a la interacción de dos factores; por un lado, la expansión del ámbito público, en sus diversas manifestaciones, como el poder de policía, los servicios públicos y las actividades de fomento; y por el otro, la creciente complejidad de las organizaciones administrativas y la constante creación de nuevas administraciones (p. 13). Al día de hoy, tales consideraciones mantienen total vigencia, pues dicho ensanchamiento continúa y el entramado de administraciones o de personas naturales o jurídicas

que ejercen potestades públicas o servicios de esta naturaleza es aun mayor.

Es importante, por tanto, definir qué se entiende por inactividad formal y material de la AP. La primera, a decir de Nieto (1962, pp. 232-233), es aquella que se produce en un expediente o procedimiento administrativo, cuando la entidad no avanza en el curso de este o no responde a la solicitud presentada por el ciudadano. Esta variante es más común y más susceptible de ser fiscalizada, fácilmente, por el órgano judicial. En cambio, la segunda se manifiesta en el incumplimiento de la AP en el ejercicio de sus competencias regulares, es decir, en la falta de acción de los entes administrativos para llevar a cabo los objetivos que les corresponden y cumplirlos de modo adecuado.

Nieto (1986, pp. 14-16) identifica diversas manifestaciones de la inactividad material, entre las que se ubica la falta del dictado de normas o disposiciones de carácter general, que la ley haya encomendado a la AP, la no creación de órganos imprescindibles para el cumplimiento de las tareas establecidas en la legislación, la no prestación de los servicios públicos, el no ejercicio de las acciones tendientes a la defensa de derechos e intereses, encargadas al ente público, o la no ejecución de las sentencias dictadas en su contra.

El ordenamiento procesal cubano solo reconoce, como manifestaciones de inactividad, la no realización de las prestaciones concretas a que está obligada la AP, la inejecución de los actos administrativos firmes y la no adopción de normas reglamentarias, exigidas por disposiciones de rango superior —Artículo 49 a), b) y c), LPA, p. 4079—.

Con independencia de las diferencias que existen entre una figura y la otra —que se retomarán más adelante—, entre ambas existe un elemento común: nacen de la omisión de actuar por parte de la AP; en unos casos, por no atender la solicitud concreta formulada por el ciudadano y, en otros, al incumplir las obligaciones legales a su cargo. Ambos comportamientos son indeseables y conculcan los fines de la AP, mencionados en párrafos anteriores, a la vez que infringen el orden constitucional y jurídico.

El Artículo 10 de la CRC establece que «los órganos del Estado, sus directivos, funcionarios y empleados están obligados a [...] dar respuesta al pueblo [...]» (2019, p. 72). Este precepto forma parte del

capítulo del texto constitucional dedicado a los principios esenciales que informan los fundamentos políticos de la nación y deja claro, desde el inicio, el deber de la AP de responder a las peticiones que se le formulen.

Más adelante, el Artículo 61 del texto reconoce el derecho de todas las personas «a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, las que están obligadas a tramitarlas y dar las respuestas oportunas, pertinentes y fundamentadas en el plazo y según el procedimiento establecido en la ley» (2019, p. 81). La citada regulación se refuerza, cuando, en el Artículo 92, se reconoce la posibilidad de «acceder a los órganos judiciales a fin de obtener una tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos. Las decisiones judiciales son de obligatorio cumplimiento y su irrespeto deriva responsabilidad para quien las incumpla» (p. 86).

Por otro lado, el Artículo 94 (2019, pp. 86-87) refleja una de las máximas garantías de la seguridad jurídica de los ciudadanos, el respeto al debido proceso o procedimiento, al que están obligados los órganos judiciales y administrativos. Como parte de ella, una vez más, se reconoce el derecho a dirigir peticiones a los entes públicos y que estas sean resueltas en un plazo razonable.

La inmediatez, en la justicia administrativa, es inviable, dado que los órganos estatales requieren un período prudencial para tramitar las peticiones y garantizar resoluciones ajustadas a la realidad material y el Derecho. Este intervalo de tiempo no es un mero formalismo, sino una exigencia inherente al respeto de garantías constitucionales como los derechos a la defensa y la interposición de recursos, por solo mencionar dos de los relacionados en el precepto 94 *iusdem*. El procedimiento administrativo, entendido como una secuencia de actos interrelacionados y orientados a un fin concreto, demanda un tiempo mínimo para su adecuada tramitación, de modo que se asegure una valoración integral de los aspectos fácticos, normativos, individuales y sociales en juego, y se equilibre, siempre, el interés individual con el social. No obstante, esa necesidad temporal no justifica la prolongación indefinida de los procedimientos, por negligencia o ineficacia atribuible, exclusivamente, a la AP, situación que vulnera el derecho de los ciudadanos a una respuesta oportuna.

El principio constitucional de seguridad jurídica exige que los procedimientos se sustancien con celeridad, eficiencia y simplicidad. Estos criterios obligan a la AP a evitar demoras injustificadas que puedan ocasionar la frustración, caducidad o menoscabo grave de la situación jurídica o los derechos invocados por los administrados. La figura de la autotutela declarativa, entendida como la potestad de la AP para resolver conflictos en dicha sede, no debe convertirse en un instrumento de abuso, que perjudique al ciudadano mediante dilaciones indebidas. Por el contrario, esta prerrogativa conlleva una responsabilidad reforzada: la obligación de emitir y notificar las resoluciones en los plazos establecidos, legalmente, para evitar que la mora administrativa injustificada vulnere la tutela administrativa efectiva. A la luz de lo presentado, la intención del legislador fue requerir que la Administración lleve a cabo acciones activas para cumplir con las responsabilidades asignadas por la ley.

4.1. INACTIVIDAD FORMAL

Tradicionalmente, esta forma de inactividad ha resultado más fácil o simple de controlar en lo judicial, aunque, en el presente, no deja de afrontar contratiempos. Como consecuencia del canon revisor que, por años, caracterizó el control sobre la AP —del que Cuba no estuvo exento hasta hace muy poco tiempo—, la intervención judicial en la actividad administrativa estaba condicionada a la existencia de un acto previo.

Cuando la AP no emite una resolución sobre un procedimiento, se genera un problema de falta de seguridad jurídica. El interesado queda en una situación de incertidumbre, al desconocer cuándo se tomará una decisión y cuál será su contenido. Ello no puede extenderse, indefinidamente, sin afectar los cimientos sobre los que se erige el Estado de Derecho.

En sus inicios, la jurisdicción contencioso-administrativa o, en términos más actuales, el proceso administrativo se consideraba, únicamente, como revisor de los actos administrativos. El requisito indispensable para interponer un recurso judicial era, siempre, la existencia de un acto o una disposición contra el(la) que dirigirlo. Sin ello, no existía la posibilidad de acceder a la jurisdicción administrativa, lo que significaba que la simple inacción de la AP en la

resolución de un procedimiento, solicitado por el interesado para el reconocimiento, el ejercicio o la defensa de sus derechos e intereses legítimos, le impedía acceder a la protección que el órgano judicial competente debía ofrecerle con la tutela judicial efectiva.

En el ámbito nacional, el Artículo 656, de la derogada LPCALE, establecía:

La jurisdicción en materia administrativa conocerá de todas las pretensiones que se deduzcan contra las disposiciones de carácter general y resoluciones que emanen de la Administración y que, en uno u otro caso [sic], vulneren derechos legalmente establecidos a favor del reclamante, salvo lo dispuesto en los artículos 657 y 673. (Mantecón, 2015, p. 161)

Más adelante, en el Artículo 666 a), quedaba determinada la legitimación para accionar ante los tribunales, la que solo se reconocía al titular del derecho, derivado de la disposición legal vulnerada por la resolución impugnada (Mantecón, 2015, p. 163).

El tratamiento procesal que la precitada norma ofrecía necesitaba la existencia de un acto previo. Así lo ratificó el máximo órgano de justicia en muchas de sus resoluciones; por ejemplo, la sentencia de casación 514, de 2007, de la Sala de lo Civil, de lo Familiar y de lo Administrativo, sostuvo que, para lograr «el acceso a la justicia, como expresión de efectividad de la defensa en materia administrativa, tiene que alegarse y justificarse, cumplidamente, la vulneración de un derecho subjetivo prestablecido a favor de la persona que impugne el acto administrativo» (s.p.).

La vigente norma procesal retoma, de alguna forma, la configuración de la existencia del acto previo. El Artículo 1 de la LPA (2021) establece que dicha disposición tiene la finalidad de regular el proceso «para el conocimiento por los tribunales de las pretensiones en relación con los actos administrativos, disposiciones reglamentarias, actuaciones materiales y omisiones de la [AP], y de otras entidades y personas en el ejercicio de la función administrativa» (p. 4072).

Posteriormente, al referirse, concretamente, al objeto del proceso, el Artículo 36 instituye que «el proceso administrativo puede promoverse, en todo caso, contra los actos, las disposiciones reglamentarias, actuaciones materiales y omisiones que no sean susceptibles

de ulterior recurso en la vía administrativa, salvo las excepciones establecidas en la ley» (2021, p. 4078).

Ante esta situación, el silencio administrativo emerge como una técnica o un mecanismo jurídico, diseñado para mitigar los efectos de la inactividad administrativa y saltar el obstáculo del acto previo. Esta figura permite al administrado, ante la ausencia de respuesta en un plazo predeterminado, presumir la resolución de su solicitud, ya sea en sentido favorable (silencio positivo) o desfavorable (silencio negativo). La presunción, dependiendo de su naturaleza, faculta al interesado para ejercer los derechos reconocidos tácitamente o impugnar la desestimación presunta, mediante el recurso que proceda, como si se tratara de un acto administrativo expreso. En el ordenamiento jurídico cubano, el silencio administrativo se orienta, como regla general, hacia la desestimación de la solicitud.

Paulatinamente, se fue delineando el silencio administrativo como una solución o un medio para escapar de la parálisis que provocaba la inacción de la AP. Sin necesidad de profundizar en las discusiones —por fortuna, ya cerradas— acerca de si la figura se considera un acto administrativo (presunto) o una creación legal, en sus dos dimensiones (positiva o negativa), la utilidad de la institución es innegable, al permitir eludir la estricta formalidad del acto administrativo previo. Así, la declaración del silencio de la AP abría la posibilidad de recurrir a instancias judiciales, aunque, técnicamente, no existiera un acto administrativo explícito que impugnar.

En los casos en que la AP ejerce su potestad sancionadora o cualquier otra potestad de intervención, susceptible de generar efectos desfavorables o gravámenes al administrado, el transcurso del plazo establecido para resolver conlleva la caducidad automática del procedimiento. Este efecto, de naturaleza imperativa y *ex lege*, reviste una trascendental importancia en tales expedientes, dada la potencial afectación a los derechos del individuo y la presunción de inocencia que debe prevalecer en ellos. La caducidad, en el caso, opera como una garantía procedimental esencial que impide la perpetuación indefinida de la incertidumbre jurídica y protege al administrado frente a la prolongación excesiva de procedimientos que puedan restringir sus derechos.

El silencio administrativo estaba regulado, anteriormente, en el Artículo 672 de la LPCALE y suponía que,

cuando la autoridad administrativa, en cualquiera de los grados de la jerarquía, no resuelva cualquier recurso dentro del plazo legal o, en su defecto, del de 45 días naturales, el interesado podrá considerarlo desestimado al efecto de establecer, frente a esta denegación presunta, el correspondiente recurso, o esperar que sea dictada la resolución expresa para establecer el proceso en la forma ordinaria. (Mantecón, 2015, p. 165)

En la actualidad, con una redacción muy aproximada a esta, queda regulado en el Artículo 38 de la LPA (2021, p. 4078) y, como se precisó en líneas anteriores, posee efectos negativos. En este sentido, la Sala de lo Civil, de lo Familiar y de lo Administrativo del TSP tuvo la oportunidad de pronunciarse, en la sentencia 2 de 2023 (proceso administrativo), al afirmar que «el Artículo 38 de la LPA, que introduce en el proceso cubano el silencio administrativo negativo, en lo fundamental, proporciona una facultad al ciudadano frente a una Administración que no contesta a una petición de los particulares» (s.p.).

La figura del silencio favorece al administrado y pone fin a la incertidumbre que produce la falta de solución a una petición expresa, a la vez que es una forma de agotar la vía administrativa para habilitar la instancia judicial. La ficción solo permite que el ciudadano interpele la denegación de lo pedido, pero no puede atacar el mal proceder de la AP que conculca el derecho a obtener una decisión fundada y motivada, garantía establecida en el Artículo 94 e), de la CRC (2019, p. 87), en virtud del cual el silencio del ente público no es respuesta. Además, tampoco es posible combatir la negación de la AP de iniciar un procedimiento administrativo a instancia de parte.

Lo anterior justifica la regulación que contiene el inciso d), del Artículo 49, de la LPA (2021, p. 4079). Con amparo en dicho precepto, los administrados pueden interesar que la AP dé curso a un procedimiento iniciado o emita un acto administrativo expreso.

Esto último es útil para llamar la atención sobre una cuestión relevante, el plazo de caducidad, establecido en el Artículo 85, de la LPA, que, al referirse al silencio administrativo como actividad revisable, remite al Artículo 38 de la misma norma y deja claro que el plazo de 45 días para interponer la demanda administrativa «comienza a con-

tarse al siguiente día de aquel en que deba considerarse recaída la resolución presunta que agote la vía administrativa» (2021, p. 4084).

4.2. INACTIVIDAD MATERIAL

Como se mencionó anteriormente, el carácter revisor de la jurisdicción administrativa y la necesidad de un acto previo, de conjunto con la estricta idea de la separación de poderes, influyeron en la resistencia a que la actuación administrativa fuera supervisada. La inacción de la AP no es una excepción a esta regla. Sin embargo, poco a poco comenzó a desvanecerse la base tradicional que sostenía esta postura y se inició su paulatino desmantelamiento.

Esto llevó a que algunos sistemas jurídicos extranjeros —Costa Rica (2006, s.p.); Venezuela (2010, s.p.) y España (1998, s.p.)— comenzaran a suavizar la rigidez del dogma mencionado y recurrieran, en numerosas ocasiones, a soluciones procesales que transformaran la inacción material de la AP en acción formal, mediante la realización de una solicitud explícita. Este proceso no está completo ni es pacífico. Las normativas procesales han conseguido regular la inactividad formal de manera más técnica y casi uniforme, pero no sucede lo mismo en los casos de inactividad material, lo que ha permitido que se manifiesten problemas dañinos para el buen funcionamiento administrativo, como la corrupción.

En el ámbito nacional, se ha reconocido el fenómeno con cierto retardo y, según se verá más adelante, no sin contratiempos o medias tintas. Hasta el 2021, el ordenamiento procesal solo abordaba la inactividad formal. La reforma constitucional de 2019 supuso un giro copernicano en la protección de los derechos de los ciudadanos frente a la AP.

El reconocimiento del acceso a los órganos judiciales, a fin de obtener una tutela efectiva de los derechos e intereses legítimos, y al disfrute de un debido proceso —y procedimiento administrativo— motivó una amplia reforma procesal que culminó, en estos ámbitos, con la promulgación de la LPA, lo cual permitió el control de la inactividad administrativa, no solo aquella conocida tradicionalmente (silencio administrativo) sino, también, la normativa y prestacional.

La nueva ley no deja de suponer un avance en cuanto al control de la inactividad administrativa, pero, cuando menos, peca de poca claridad en su tratamiento. Se prefiere no calificar los distintos tipos de inactividad, en la forma en que lo hace Nieto (1986, pp. 15-16), y solo se intentará ofrecer, de manera didáctica, algunas consideraciones para esclarecer la situación existente tras la entrada en vigor de la LPA, en especial, su Artículo 49 (2021, p. 4079).

En cualquier caso, el control no se viabiliza frente a cualquier tipo de inactividad, sino solamente cuando esta supone un incumplimiento de los deberes legales de la AP. Si no existe tal deber, no habrá incumplimiento ni, por tanto, posibilidad de revisión judicial. Ello evita el riesgo de que el control judicial de la inactividad se convierta en una patente de corso para buscar remedio a cualquier comportamiento anómalo omisivo o pasivo del ente público.

El precepto de referencia presupone la existencia de un deber legal de actuar por parte de la AP. Todas las pretensiones parten de esa obligación. El Artículo 49 a), *iusdem*, toma en cuenta esa condición, al autorizar al ciudadano para exigir «la realización de una prestación concreta a la que está obligada [la Administración]». Lo mismo ocurre con el supuesto del inciso b), que permite interesar «la ejecución de los actos administrativos firmes» y presupone la validez del acto del que deriva la petición, así como el deber que tiene la AP de ejecutarlo.

En términos más simples, se presenta inactividad material cuando un ente u órgano público tiene el deber jurídico de realizar una acción específica —ya sea entregar algo o llevar a cabo una actividad— y no lo hace, lo cual resulta en un detrimento para los derechos o intereses de un sujeto o varios, sean estos privados o públicos, individuales o colectivos. Este fenómeno se puede entender como una *culpa in omittendo*, en que la falta de acción incumple el deber funcional de actuar. La inacción administrativa puede ocasionar daños más graves que las propias decisiones restrictivas de la AP; de ahí que sea fundamental afirmar, con claridad, que las entidades públicas son responsables, también, de los daños y perjuicios que resulten de su inactividad.

La LPA, a la vez, posibilita acudir a los órganos judiciales para interesar «la adopción de normas reglamentarias exigidas por disposiciones de rango superior» —Artículo 49 c), *iusdem*—. El deber legal

surge de la propia norma habilitante y del mismo fin que justifica la AP, la satisfacción del interés público. La última posibilidad que plantea el precepto —inciso d)— es la de interesar «la resolución de un procedimiento o la emisión de un acto administrativo». Como ya fue adelantado, este tipo de pretensión se asocia más a la inactividad formal, que otros ordenamientos jurídicos —por todos, el de España (2015, s.p.)— han reconvertido, procesalmente, hacia la figura del silencio administrativo; el deber aquí surge de los principios constitucionales de seguridad jurídica, eficacia y deber de motivación de las decisiones administrativas, que trae aparejada, necesariamente, la prohibición de no privar a las personas de sus derechos, si no es por resolución fundada de la autoridad competente, como impone el 94 constitucional citado.

Otro supuesto en el que se puede configurar la inactividad administrativa es la ejecución de las sentencias que condenan a la AP o le imponen determinadas obligaciones. No existe duda de que, cuando los entes públicos dejan de cumplir el mandato judicial que contiene una sentencia, infringen el deber de ejecutabilidad intrínseco en las decisiones judiciales y reconocido en el texto constitucional. Dicha situación no se encuentra regulada en el artículo comentado, aunque no es difícil la identificación de la exigibilidad de determinado comportamiento a la AP. Pese a que este tema conecta con el control de la inactividad, se excluye del presente análisis, pues su ordenación se encuentra prevista en los artículos del 123 al 129 de la LPA (2021, p. 4090), con independencia de las limitaciones que puedan señalárseles o los cuestionamientos que se les puedan realizar.

Es menester acercarse a estos tipos de inactividad, al menos, tangencialmente.

— *La realización de prestaciones concretas a las que está obligada la AP*

El problema de este supuesto reside, sin dudas, en el carácter «concreto» de la prestación y su naturaleza, unido al deber legal del que antes se habló, pues se requiere la concurrencia de ambos elementos para su configuración. Las prestaciones han de ser materiales o de servicios, de dar, hacer o no hacer algo, a favor de persona(s) determinada(s) —pagar una cantidad, proporcionar asistencia sanitaria, facilitar un espacio para realizar determinadas actividades a las que se tiene derecho reconocido, etc.—, así como realizar acciones

en beneficio de personas específicas o dejar de realizarlas —pagar una suma, ofrecer atención médica, proporcionar un espacio para ciertas actividades que se tienen derecho a recibir, entre otras—. Esta interpretación parece ser la más razonable, en contraste con la idea que incorpora, a las prestaciones materiales, cualquier responsabilidad de actuar que se imponga a la AP. Aceptar esta perspectiva supondría transitar hacia el control de la inactividad formal y se caería, nuevamente, en la figura del silencio administrativo, que tornaría inoperante el supuesto analizado.

No obstante, la cuestión de mayor complejidad es la determinación del alcance del término «concreto». En opinión de los autores este quiere decir «determinado» porque el precepto exige que el acto que impone la obligación prestacional —sea una norma, una resolución o un contrato— la delimite con la precisión suficiente para que sea exigible sin necesidad de otro acto, siquiera de ejecución. Quedan fuera, por tanto, los casos en que la prestación, su *quantum* o *quando* está pendiente de determinación, aunque se haya reconocido el derecho a ella; por descontado, también quedan fuera aquellos otros en que ni siquiera está reconocido el derecho.

Existirán situaciones en las que el contenido de la prestación estará, sin dudas, claramente establecido —pago de una subvención concedida, abono del importe de un contrato, derecho a disfrutar de una sección de dominio público, por medio de una concesión otorgada—, y habrá otras en las que se podrá debatir sobre si se requiere un mayor nivel de precisión, así como también aquellas en que la falta de claridad derivará, indiscutiblemente, de la propia normativa que regula la actividad de la prestación. Incluso en el primer grupo de casos, la AP, aunque reconozca el derecho a recibir la prestación, podrá justificarse en que el solicitante incumple algún requisito necesario para que esta se haga efectiva, como la presentación de documentación, el pago de una tasa, entre otras situaciones. Cualquier intento de crear un esquema detallado de las distintas circunstancias que pueden surgir en la práctica parece destinado al fracaso.

En este punto, también, se presenta el problema del plazo que deberá esperar el ciudadano para exigir la prestación. La LPA hace *mutis* sobre este aspecto; acudir a los plazos establecidos para el silencio administrativo parece lo menos correcto, pues, como ya fue apuntado, no se

trata de la emisión de un acto, sino del cumplimiento de lo reconocido previamente. De vuelta a la idea que se defiende, de una forma u otra, a lo largo de la exposición: la pasividad de la AP no puede tornarse en contra del ciudadano que confía en la buena gestión pública.

Otra cuestión importante es la relativa a la legitimación para interponer la demanda. A este tipo de procesos les son aplicables, en principio, las reglas generales sobre legitimación, establecidas en el Artículo 23 de la LPA (2021, p. 4076). Sin embargo, la previsión de que reclamen, frente a la inactividad, *quienes tengan derecho a la prestación* parece restringir la posibilidad de impugnar a los titulares del derecho (Gómez, 2000, p. 337).

— *La ejecución de los actos administrativos firmes*

De los supuestos a que se refiere el Artículo 49 *iusdem*, este es el que mayor desarrollo tiene, pues, aunque se le enuncia en el inciso b) del precepto, seguidamente, el 50 configura un procedimiento expedito. Como es obvio, si se trata de la ejecución de actos administrativos que han adquirido firmeza, no resulta plausible habilitar un proceso de conocimiento para canalizar dicha pretensión.

Aquí el proceso adquiere una configuración ejecutiva. La única actuación judicial consiste en «evaluar la legitimidad del acto» (2021, p. 4079), en tanto, constatada ella, está conminado a ordenar la ejecución. Claro está que en estos asuntos no se plantea un problema de legitimación, pues queda llamado a instar, en principio, quien resultó beneficiado con el acto administrativo cuyo cumplimiento se solicita. El precepto no impone limitaciones; podrá interesarse, por esta vía, la realización de todo tipo de actos, no solo los de contenido prestacional material, sino cualquiera necesitado de ejecución, sea favorable o no (o favorable para uno y desfavorable para otro).

La dificultad de estos asuntos —que por su naturaleza deben ser expeditos— radica en calibrar en qué consiste esa evaluación de la legitimidad del acto. *A priori*, ella está asociada a la constatación de que este es firme y su efectividad requiere de una actuación ejecutiva, dado que, obviamente, aquel que sea, meramente, declarativo no precisará ninguna intervención para lograr su cumplimiento.

El significado de la firmeza parece estar claro. Tendrán tal consideración aquellos actos que las partes —una vez notificadas de su contenido— no recurran en el plazo establecido legalmente (aceptación

presunta) o expresen estar de acuerdo en acatarlo. Si de actos administrativos se trata, a tono con los principios generales de ejecutividad (eficacia inmediata) y ejecutoriedad (ejecutabilidad), no se entiende por qué habrá que esperar a la firmeza del acto, pero el Artículo 49, inciso b), *iusdem*, es terminante al respecto.

El otro elemento a verificar, *prima facie*, es la ejecutabilidad del acto. Sin pretender ser exhaustivos, algunos de los actos administrativos que pueden comportar la ejecución, en los términos aquí expuestos, serán:

- Prestaciones materiales (pago de cantidad, prestación de servicios), en cuyo caso se produce un solapamiento evidente en cuanto al supuesto analizado precedentemente.
- Órdenes de ejecución (por ejemplo, de obras de conservación en un inmueble por razones de seguridad, demolición de estas, etc.).
- Efectividad de prohibiciones (publicidad en determinados lugares) o de sanciones impuestas (clausura de un establecimiento).
- Cesación de los efectos de actos administrativos anulados, revocados (incluida, en este último supuesto, la declaración de caducidad) o caducados (por vencimiento del término de otorgamiento).

Constatada la firmeza del acto, será necesario determinar, además, si su efectividad requiere una actividad de ejecución, exigible, directamente, a la AP o si la intervención de esta tiene carácter subsidiario, en defecto del cumplimiento voluntario del destinatario de aquel, obligado en primer término.

De lo anterior, parece quedar descartada la posibilidad de verificar, en esta etapa, algún vicio de procedimiento que advierta el juzgador. El objeto del proceso contra la inactividad, regulado en el apartado que se comenta, no es —ni puede ser— el acto firme, sino, únicamente, su inejecución. No obstante, él puede ser declarado nulo por la propia AP, en el ejercicio de sus facultades de revisión, o mediante la vía de la lesividad, siempre que se ejerza en el plazo previsto, legalmente, para ello. También, habrá que tener en cuenta la regulación que contiene el apartado segundo, del Artículo 50 citado, en la que se establece que, «si se deduce oposición[,] se le da el tratamiento previsto para los incidentes; de ser infundada[,] se rechaza de plano».

Aquí no deben existir problemas en cuanto al plazo para interponer la demanda. Es contrario a la lógica condicionar la presentación de la solicitud al lapso que establece el Artículo 85 de la LPA (2021, p. 4084). Se trata de ejecutar un acto que goza, como ya se ha dicho, de ejecutabilidad, por lo que la petición puede interponerse de inmediato a la firmeza o transcurrido el tiempo que entienda, razonablemente, el ciudadano. Tampoco se considera apropiado que se acuda a la AP para instar el cumplimiento, en virtud de la regla del agotamiento previo. El ente público tiene la obligación de ejecutar el acto desde el mismo momento en que lo dicta; de ahí que no haga falta recordarle su obligación. No obstante, nada obsta que el ciudadano intime a la AP para que cumpla con lo decidido.

— *La adopción de normas reglamentarias exigidas por disposiciones de rango superior*

El tercer supuesto a que se refiere la norma comentada conecta con el ámbito de la potestad reglamentaria de la AP. Resulta innecesario, al menos en esta ocasión, entrar en las disquisiciones sobre la clasificación de los tipos de reglamentos; se trata, bajo este control judicial, de conminar al ente público a dictar una norma que tiene el deber de hacer, de modo que el tribunal no puede ir más allá de la condena a la AP para que actúe en cierto sentido, pero sin determinar el contenido concreto de esa actuación. Si, conforme con lo establecido en el Artículo 117 de la LPA (2021, p. 4089), los órganos judiciales están imposibilitados de determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos anulados, con mayor motivo tampoco podrán dictar, por sí, una disposición omitida.

La problemática del plazo para instar la demanda contra la inactividad aparece, nuevamente, en este caso. En principio, habrá que atenerse a los plazos que establezca la norma habilitante. Es común en la práctica legislativa nacional que, cuando se aprueba una Ley o Decreto-Ley, se encargue el dictado de las disposiciones reglamentarias que la(lo) complementan a determinado Organismo de la Administración Central del Estado, relacionado con la actividad regulada. La acción solo cobraría virtualidad a partir de expirar el plazo que se fije.

Otro fenómeno que se presenta en este tipo de asuntos es la legitimación para accionar. La complejidad está dada por lo abstracto de

la disposición normativa. Se tendrá que apelar a la tutela del interés legítimo para identificar quién queda habilitado para accionar. Podrán interponer la demanda los «afectados» por la norma reglamentaria no dictada.

Para entender lo anterior, puede apelarse a un ejemplo: la obligación que tienen los municipios de fijar las rutas, las tarifas y zonas de estacionamiento para servicios de porteador privado, en su demarcación territorial, puede incidir en demoras o paralizaciones injustificadas en los trámites de concesión de autorizaciones administrativas para el ejercicio de dicha actividad, ya que la inexistencia de la norma reglamentaria, afectaría a los interesados en obtener dichas autorizaciones, quienes, por tanto, quedarían legitimados para accionar alegando el interés legítimo, conforme con la regla del Artículo 23.1 de la LPA, antes mencionado.

— *La resolución de un procedimiento o la emisión de un acto administrativo*

Se refiere a todos los procedimientos, tanto aquellos iniciados a petición de los interesados como los de oficio. Hay que dictar resolución en la totalidad de los supuestos, pues la obligación de resolver les aplica. Existen múltiples formas para arribar a ese resultado. Aunque la Constitución exige el deber de motivar las decisiones, ello no obsta para entender concluidos los trámites administrativos con la mera comunicación oral o escrita de lo decidido por la AP, sobre todo, en los supuestos de autorizaciones menores. Se podrá cuestionar si la decisión es fundada o no, pero no puede negarse que existe un acto de terminación del cauce iniciado.

Si no se dicta la resolución, se habrá producido una inactividad, fiscalizable, en principio, por la vía de la impugnación del acto presunto, en virtud del silencio administrativo, pero el ciudadano puede acudir a interesar la culminación del proceso de forma expresa, que es lo amparado en esta hipótesis.

Ahora bien, existen supuestos en los que la AP no acaba el procedimiento porque requiere determinar alguno de sus elementos u obtener algún informe o dictamen, establecido en una disposición normativa, de lo cual depende la decisión posterior. Tal situación, también, queda cobijada en el apartado analizado. En estos casos, la petición será que se ordene al ente público que cumpla la previ-

sión legal incompleta o la desarrolle con la precisión suficiente para hacerla exigible, mediante la realización de determinada actividad.

Por último, en ocasiones la AP se niega a recibir las peticiones que presentan los ciudadanos alegando cualquier justificación, muchas veces, formal. Que una oficinista, recepcionista o especialista se arroge el derecho de rechazar la recepción de una petición ciudadana, no solo compromete la credibilidad y confianza que poseen los administrados en los entes públicos, sino que ataca el propio núcleo del derecho de petición —Artículo 61, CRC (2019, p. 81)— y de acceso a la jurisdicción —Art. 92, CRC (2019, p. 86)—.

En estos casos, no se puede hablar de procedimientos iniciados, reque-ridos de impulso o culminación, pero no cabe dudar de que tal comportamiento resulta lesivo para los derechos de los ciudadanos. Tales supuestos, a juicio de los autores, quedan cubiertos en el inciso analizado, en la medida en que, la presentación y recepción de las peticiones constituyen los actos de iniciación de un procedimiento —Artículo 287, LPAD (2024, p. 2102)— y, por tanto, la negativa a recibirlas constituye una omisión deliberada que debe quedar sujeta al control de los tribunales del orden administrativo, a fin de proporcionar una efectiva tutela frente a todos los comportamientos anómalos de la AP.

La ley no establece, concretamente, el plazo que debe esperar el ciudadano para instar ante el órgano judicial. La mera observación de la práctica judicial —no sustentada, en esta ocasión, en datos empíricos— arroja que algunos operadores jurídicos asumen que, dada la configuración de la inactividad formal, el lapso que debe esperar el interesado es el mismo previsto para el silencio, según el Artículo 38 de la LPA (2021, p. 4078). Esta postura no es compartida completamente por los autores. La figura del silencio es una opción del interesado, pero aceptar ello como única posibilidad, sería reconducir todas las peticiones hacia la ficción del silencio administrativo —que supone la denegación de lo pedido— y anularía la posibilidad que ofrece el inciso comentado.

Ahora bien, la cuestión se dificulta, si lo que se pretende es, justamente, la emisión de esa resolución presunta o, lo que es aún más complejo, ofrecer curso a un procedimiento, en el que se combate la propia esencia de la inactividad. La determinación del instante en que se puede iniciar el cómputo del plazo para impugnar la pasivi-

dad administrativa es más difusa. Pudiera entenderse que ello debe coincidir con el mismo punto de partida que fija el ya citado Artículo 85, bajo la lógica razonable de que, cuando ha transcurrido el plazo previsto por el ordenamiento jurídico para la terminación de un procedimiento incoado, el administrado debe interpretar que algo no anda bien y, por tanto, queda legitimado para incoar que se le dé continuidad.

También, puede acontecer que haya transcurrido el plazo a que se refiere el Artículo 38 mencionado y, aun así, es permisible que en estos casos se inste al órgano judicial. La Sala de lo Civil, de lo Familiar y de lo Administrativo del Tribunal Supremo Popular se pronunció al respecto en la sentencia de casación 168 de 2023, al afirmar:

No resulta acertada la decisión de inadmisibilidad de la demanda, declarada por el tribunal de instancia, sobre el argumento de la caducidad del plazo para su interposición, conforme al silencio administrativo. La interpretación de las normas que toma como fundamento para ello contraviene la optimización de estas bajo la égida del Artículo 4, apartado 1, de la LPA, en favor de la tutela judicial efectiva y el acceso a la justicia. No se le puede exigir al ciudadano un deber de diligencia que no le es exigido a la Administración que siquiera, al menos presuntivamente, ha iniciado los procedimientos establecidos para canalizar la petición formulada por quien accionó, cuando, precisamente, lo pretendido por el inconforme es la condena al ente público a que cumpla con sus procedimientos y le dé curso a su [sic] reclamación, después de esperar un plazo razonable, basado en la confianza legítima de los ciudadanos frente a la Administración, para que aquella [sic], en obediencia del [sic] principio de legalidad y del [sic] buen quehacer administrativo actúe en la forma prevista por el ordenamiento jurídico.

Este pronunciamiento refuta la equivalencia entre el plazo para impugnar el silencio administrativo y aquel que se concede para presentar una demanda en el supuesto analizado. Al respecto, el máximo órgano judicial razona que los ciudadanos confían en el buen hacer de la AP, que está sujeta a principios constitucionales como son los de supremacía constitucional, legalidad, seguridad jurídica, observancia del procedimiento establecido, motivación de sus decisiones e inter-

dicción de la arbitrariedad, conforme con las previsiones establecidas en los artículos 7, 9, 13, 92, 94, 98 y 99 de la CRC (2019, pp. 72, 73, 86, 87 y 88). Tales obligaciones inducen a que, en no pocas ocasiones, los ciudadanos esperen durante plazos superiores a los diseñados en las disposiciones normativas, muchas veces condicionados por acciones confirmatorias de los propios funcionarios de la AP. Bajo estas circunstancias no puede entenderse que exista un desentendimiento del curso del procedimiento administrativo, sino la confianza legítima en el ente público, que no puede jugar en perjuicio del administrado.

En aquellos casos en los que la inactividad consiste en la negativa de la AP a recibir las reclamaciones, el plazo para impugnar dicha actuación debe ser más perentorio. Aquí el ciudadano es consciente de la inactividad administrativa desde el inicio. Consideran los autores que el tiempo para demandar puede ceñirse a los 45 días previstos en el Artículo 85, de la LPA (2021, p. 4084), contados a partir del rechazo recibido, aunque, lo más razonable es que el ciudadano reaccione, de manera inmediata, frente a dicho comportamiento.

Ahora bien, la dificultad de este supuesto es la acreditación de la negativa ante los órganos jurisdiccionales. Parece, aquí, que ello es posible por cualquiera de los medios de probanza que el ordenamiento jurídico procesal autoriza.

V. CONCLUSIONES

Existe una relación intrínseca entre la inactividad administrativa y los principios generales del Derecho administrativo, tales como eficacia administrativa, seguridad jurídica y legalidad. Estos, como expresiones del Estado de Derecho, exigen no solo una actuación precisa y predecible de la AP, sometida al marco legal, sino, también, la celeridad en su accionar.

La falta de cumplimiento de estos principios compromete la legitimidad del actuar administrativo, a la vez que pone en riesgo el tejido social y la confianza pública en las instituciones y los órganos que integran la AP.

Es imperativo que la AP asuma, con responsabilidad, su papel protagonista en la promoción del bienestar general y la protección de

los derechos de todos los ciudadanos, en calidad de garante de un verdadero Estado socialista de Derecho y justicia social. Ello comprende una mayor actuación e intervención del ente administrativo en las políticas públicas y demás decisiones concernientes a la función administrativa.

La dinámica de la AP es un pilar fundamental para la efectividad del Derecho y la legitimidad del Estado en su conjunto. Una AP activa facilita el cumplimiento de las normas jurídicas y la satisfacción de los derechos de los ciudadanos, refuerza la confianza en las instituciones democráticas y previene la difusión de la cultura del no hacer. La inactividad, ya sea formal o material, puede generar efectos adversos que trascienden a los individuos y la colectividad, y erosionan la percepción de justicia y eficacia en el funcionamiento del sistema administrativo.

Desde una perspectiva más amplia, la inacción administrativa afecta, directamente, los fines de la propia AP. La función administrativa debe orientarse hacia el servicio al ciudadano y la promoción del bienestar general. Cuando la AP deja de actuar, se desnaturaliza esta función, ya que se impide el acceso efectivo de las personas a sus derechos y se obstaculiza el desarrollo social. Esto genera un ciclo vicioso en el cual la desconfianza hacia las instituciones se alimenta de la falta de respuesta o acción por parte de estas.

La LPA ha ampliado el campo de revisión de la inactividad administrativa, al incorporar la pasividad ante la emisión de normas reglamentarias y la resolución de un procedimiento, la realización de una prestación concreta o el incumplimiento de un acto administrativo firme. Tales supuestos de intervención judicial suponen que la AP tiene un deber legal de actuar, sin el cual la acción carece de fundamento. Así, se evita convertir el control de la inactividad en una vía genérica para impugnar omisiones administrativas.

No existe un criterio bien definido en cuanto a los plazos para el ejercicio de la acción, por lo que se torna necesaria la determinación razonable de estos, de modo que se asegure la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, sin convertir el control en una vía de intervención excesiva en la gestión administrativa.

VI. REFERENCIAS

- Álvarez Tabío, F. (1954). *El proceso contencioso-administrativo, doctrina, legislación, jurisprudencia*. Librería Martí.
- Arias Gayoso, G. (2019). Los fines de la Administración pública: Entre la teleología administrativa y los conceptos jurídicos indeterminados. En Matilla Correa, A. y Viteri Núñez, D. P. (Coords.). *Reflexiones sobre Derecho público*, 47-63. UNIJURIS.
- Constitución de la República de Cuba. (Abril 10, 2019). *GOR-E*, (5), 69-116.
- Fernández-Bulté, J. (2004). *Teoría del Estado y el Derecho* (vol. 2, Teoría del Derecho). Félix Varela.
- García de Enterría, E. y Fernández, T. R. (2011). *Curso de Derecho administrativo*. Civitas.
- Garcini, H. (1986). *Derecho administrativo*. Pueblo y Educación.
- Gascón Hernández, J. (1951). Los fines de la Administración. *Revista de Administración Pública*, (11), 33-44.
- Gómez Puente, M. (2000). La impugnación jurisdiccional de la inactividad administrativa. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (107), 325-349.
- Ley No. 29, «Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa» (España). (Julio 13, 1998). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718>
- Ley No. 8508, «Código procesal contencioso-administrativo» (Costa Rica). (Abril, 2006). https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=57436
- Ley No. 39, «Procedimiento administrativo común de las administraciones públicas» (España). (Octubre 1.º, 2015). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>
- Ley No. 7, «De procedimiento civil, administrativo, laboral y económico». (2015). En Mantecón Ramos, A. *Ley No. 7, Ley de procedimiento civil, administrativo, laboral y económico* (ed. revisada y actualizada). Ediciones ONBC.

- Ley No. 142, «Del proceso administrativo». (Diciembre 7, 2021). GOR-O, (139), 4071-4093.
- Ley No. 169, «Ley de procedimiento administrativo». (Diciembre 11, 2024). GOR-O, (121), 2061-2130.
- Ley orgánica de la jurisdicción contencioso-administrativa (Venezuela). (Junio, 2010). <https://www.asambleanacional.gob.ve/storage/documentos/leyes/ley-organi-20220124125857.pdf>
- Matilla Correa, A. (2017). Cinco principios jurídico-administrativos en clave teórica de buena administración: eficacia, eficiencia, objetividad, economía o economicidad y celeridad. En Matilla Correa, A. (Coord.). *Tendencias actuales del Derecho administrativo* (homenaje a Héctor Garcini), 34-104. UNIJURIS.
- Matilla Correa, A. (2021). *Breve historia de la justicia administrativa en Cuba hasta 1958*. UNIJURIS.
- Matilla Correa, A. (Enero-junio, 2022), Los nuevos aires del proceso administrativo en Cuba. *Revista Cubana de Derecho*, 2(1), 518-560.
- Nieto García, A. (1962). La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo. *Revista de Administración Pública*, (37), 75-126.
- Nieto García, A. (1975). La vocación del Derecho administrativo de nuestro tiempo. *Revista de Administración Pública*, (76), 9-30.
- Nieto García, A. (1986). La inactividad material de la Administración: veinticinco años después. *Documentación Administrativa*, (208), 11-64.
- Olivarez Gainza, Y. (Junio, 2021). Tres condicionantes para el rediseño de una nueva justicia administrativa cubana. *Justicia y Derecho*, (35), 74-88. <https://www.tsp.gob.cu/revistas-justicia-y-derecho/revista-justicia-y-derecho-no-35>.
- Pérez Hernández, L. y Aragón Pérez, D. (2017). Un acercamiento jurídico con visión constitucional y ciudadana a la inactividad de la Administración pública. En Matilla Correa, A. (Coord.).

Tendencias actuales del Derecho administrativo (homenaje a Héctor Garcini), 283-302. UNIJURIS.

Rodríguez García, A. (Enero-Junio, 2017). El control jurisdiccional sobre la inactividad de la Administración pública y el derecho a una buena administración. *Revista de Derecho Público*, (149-150), 39-60.

Tamayo Pineda, N. y Fernández Estrada, J. A. (2016). Administración pública cubana: conceptualización e historia. En Tabares Neyra, L. M. (Coord.). *Administración pública: conceptos y realidades*, 26-93. Editorial Universitaria.

Tawil, G. S. (1993). *Administración y justicia. Alcance del control judicial de la actividad administrativa* (t. 1). Depalma.

Tribunal Supremo Popular. (2007). Sentencia, (514). Legajo digital, casación administrativa, Sala de lo Civil, de lo Familiar y de lo Administrativo.

Tribunal Supremo Popular. (Junio 29, 2007). Sentencia, (539). Legajo digital, casación administrativa, Sala de lo Civil, de lo Familiar y de lo Administrativo.

Tribunal Supremo Popular. (2023). Sentencia, (168-2023-1490-3430). Legajo digital, casación administrativa, Sala de lo Civil, de lo Familiar y de lo Administrativo.

Tribunal Supremo Popular. (2023). Sentencia, (2-2023-1468-3335). Legajo digital, materia administrativa (Primera instancia), Sala de lo Civil, de lo Familiar y de lo Administrativo.

