

**DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CRÍTICA A LA APLICACIÓN SISTEMÁTICA DE LA AFIRMATIVA FICTA PREVISTA EN LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE HONDURAS.**

**THE RIGHT TO GOOD PUBLIC ADMINISTRATION. CRITICISM OF THE SYSTEMATIC APPLICATION OF THE FICTIONAL AFFIRMATIVE PROVIDED IN THE LAW OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF HONDURAS.**

Gerardo CENTENO CANTO\*

**RESUMEN:** La previsión general existente en la legislación hondureña de la afirmativa ficta como sistemática solución legal al silencio administrativo constituye una medida que degrada y vacía de contenido el derecho de petición constitucionalmente previsto vulnera el principio de eficacia y afecta la capacidad estratégica de gestión pública.

**Palabras clave:** derecho de petición, silencio administrativo, plazo razonable, derecho a la buena administración pública, afirmativa ficta.

**ABSTRACT:** The general provision existing in Honduran legislation for the fictitious affirmation as a systematic legal solution to administrative silence constitutes a measure that degrades and

---

\* Doctor en Derecho, iuspro17@hotmail.com

empties the constitutionally provided right to petition, violates the principle of effectiveness, and affects the strategic capacity of public management.

**Keywords:** right to petition, administrative silence, reasonable time, right to a good public administration, fictitious affirmation.

## I. Introducción.

En las democracias donde lo político es concebido con ideología humanista, el Estado se justifica solamente en la medida que procura y satisface las necesidades de su población; de ahí la trascendencia de que exista una institución que realice el cometido de administración. Como ya señaló Rodríguez Lozano<sup>1</sup>, la inactividad administrativa constituye un escándalo en el Estado de derecho y corrupción, como consecuencia de la actitud silente de la administración pública ante sus deberes de actuación administrativa.

Orellana<sup>2</sup> ha señalado la planificación como principio rector de la Administración Pública hondureña, para fijar sus objetivos y sus metas, racionalizar sus decisiones, hacer un aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles, asegurar la acción coordinada de sus órganos o entidades, la evaluación periódica de lo realizado y controlar sus actividades; en consecuencia, dice, se postula la sujeción de la Administración Pública a los planes de desarrollo aprobados por el gobierno. Articulado con lo anterior, es vital la función jurídica normativa que organiza las relaciones de vida social y al ser en comunidad, lo que en el ejercicio del poder público y la conducción social no puede soslayarse pues se relaciona con el orden y el bienestar.

Con cada una de sus decisiones, los órganos de administración ejercen control sobre la actividad ciudadana, la remodelan, la inducen o la prohíben; de tal suerte que, si en ellas está ausente el aspecto estratégico que permita su optimización fáctica, resulta esperable que lo normado constituya un sinsentido formal.

En la presente colaboración se realiza un análisis crítico, desde una perspectiva jurídica, el que se cuestiona la afirmativa ficta que la legislación hondureña prescribe para el silencio administrativo, como única y sistemática solución, mecanismo que, según será argumentado, carece de una esencia estratégica que permita un real y efectivo control social y gubernamental

---

<sup>1</sup> Rodríguez Lozano, L.G., *La inactividad administrativa en el marco del Estado de Derecho*, en Nettel Barrera, A. del C, *et al* (coordinadores), *La Administración Pública del Siglo XXI. Estado de Derecho e inactividad administrativa*, Universidad Autónoma de Nuevo León, tirant lo blanch, México, 2019, pp. 21-22.

<sup>2</sup> Orellana, E., *El Derecho Administrativo en Honduras*, en Navarro Medal, K. *et al* (coordinadores) *Derecho Administrativo México, Centroamérica y República Dominicana*, Universidad de Guanajuato, Instituto de Estudio e Investigación Jurídica, México-Nicaragua, 2018, p. 92.

mediante soluciones diferenciadas que tomen en consideración las particularidades de cada caso e impide que surjan soluciones novedosas y acordes con la realidad social a la que se dirigen, lo que se agrava ante *issues* complejos.

El planteamiento es uno de los muchos frutos derivados de los trabajos con los grupos de Derecho Administrativo que han sido desarrollados en el marco del convenio de colaboración académica celebrado entre la Universidad Católica de Honduras (UNICAH) y la Universidad Anáhuac Mayab (UAM).

## II. El cometido estatal de administración.

La figura del “servicio público” robusteció a la Administración Pública por lo que incluso llegó a ser considerada “piedra angular” del Derecho Administrativo. Las sucesivas complejidades sociales la perfilaron como sede natural y actividad para el cometido público de administración conforme a principios de eficiencia y racionalidad vinculados a lo jurídico y el interés público. Posteriormente, el acto administrativo vino a fortalecer el matiz jurídico de tal cometido.

Desde la posguerra, los derechos humanos han sido opuestos como dique a los excesos de poder, privilegiando con ello el derecho a la defensa. Paulatinamente, cobró relevancia la necesidad de examinar el cometido público de administración a partir de tales perspectivas y también a partir de la interdicción de la arbitrariedad. En Latinoamérica, sucesivas crisis constitucionales han tensionado las relaciones entre los ciudadanos y las administraciones, mostrando los gobiernos incapaces de solucionar necesidades sociales, lo que ha renovado las exigencias por las maneras de gestionar los asuntos públicos en un entorno global más demandante, en el que esas administraciones han debido interiorizar conceptos que son de raíz económica: eficacia, eficiencia; y, además, lidiar con fenómenos de corrupción e impunidad.

Aunado a los elementos jurídicos que permitan a los estados llevar adelante y legitimar el cometido público de la administración, también requieren medidas estratégicas a fin de cumplir sus objetivos institucionales. Y es que, como expuso Rosales Núñez: “Un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad es el que ha dado como resultado que ahora se cuestione al Estado como un ente obeso, ineficaz e ineficiente. Un aparato organizacional que se reproduce a sí mismo con su lógica interna y sus propios intereses, a la vez que se desvincula de la sociedad, sometiendo a una crisis de legitimidad al propio Estado.”<sup>3</sup> Valls Hernández y Matute González<sup>4</sup> señalaron que los entes públicos están obligados a

<sup>3</sup> Rosales Núñez, J., *Gerencia Pública. Administración pública contemporánea*, Gernika, México, 2004, pp. 19-20.

<sup>4</sup> Valls Hernández, S. *et al*, *Nuevo Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 91.

desarrollar procesos de gestión administrativa que les permita ser funcionales en los entornos complejos, plurales y de competencia. Además, deben ser capaces de medir los resultados de su acción, responsabilizarse de la misma y generar impactos positivos y medibles. Concluían que los fines del Estado con el porqué y el para qué de la actividad pública y la respuesta a esas preguntas se obtiene a través de la llamada función gubernativa, función política o de gobierno y que el logro de lo deseable depende de que se desarrolle un esfuerzo sistemático acorde con la organización de que se dispone donde son útiles la planeación estratégica y la nueva gestión pública.

Por tanto, son estériles las normas que, de modo sistemático (afirmativa ficta), producen los mismos efectos sin reparar en particularidades, y de ese modo neutralizan la efectividad esperable de la actividad pública administrativa. Esto es fundamental ya que esta se realiza hoy en entornos dinámicos y contingentes, con pluralidad de situaciones en las que se requieren soluciones diferenciadas, precisamente para su efectividad.

### III. Derecho Administrativo para la estrategia.

Contemporáneamente, el Derecho Administrativo asumió un enfoque estratégico en la planeación y el desempeño de administración pública, interiorizando la circunstancia de que opera en ambientes de incertidumbre y riesgo, donde lo común es el cambio, por lo que resultaba menester un marco jurídico que se corresponda con este estado de cosas. Esto mismo ya había señalado Arellano Gault al asegurar que el enfoque estratégico nos ayuda a plantear las relaciones “de engranaje entre quien toma decisiones y la realidad a la que pertenece” y su “desenvolvimiento en un contexto turbulento en el que la información no es precisa y la movilidad crea grandes espacios de incertidumbre”<sup>5</sup>.

Los derechos humanos de cuarta generación, vinculados de manera ética con la multiculturalidad, una mayor identificación y diversidad de grupos vulnerables, el vértigo tecnológico y su empleo en la administración, las redes sociales y la discusión marginal por la protección de singulares derechos, la transparencia y el acceso a la información pública, la participación ciudadana, exigen una buena administración de lo público.

La Administración Pública es un instituto formal, operativo y conflictivo, cuyo fin es atender el cometido público de administración, significado por potestades, atribuciones, facultades y tareas jurídicamente orientadas al interés general y se percibe por la existencia de funcionarios, oficinas, normas, programas, bienes, procedimientos y recursos, que son necesarios para

---

<sup>5</sup> Arellano Gault, D., *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, FCE, México, 2004, en Roldán Xopa, J., *Derecho Administrativo*, Oxford, Octava reimpresión, México, 2017, p. 67.

conducir a la comunidad política. De esto se sigue que puede verse como sistema dinámico en permanente tensión con el que el Estado atiende a fines irrenunciables donde reside su esencia fundacional. Se asume así que, a través de sus administraciones públicas, atiende a la obligación de potenciar la vida en comunidad y de optimizar derechos conforme a estándares axiológicos de fuente constitucional; de ahí su importancia total.

López Olvera<sup>6</sup> ha enfatizado la obligación que tiene la Administración Pública de garantizar condiciones mínimas para una vida digna; que se requiere el impulso estatal para que el ser humano se desarrolle; que el aval del Estado es necesario para progresar de una manera integral sin dañar a terceros; y, el respeto de los derechos humanos para lograrlo. Esta necesidad de contar con administraciones públicas eficientes aparece diáfana en la opinión de Fernández Ruiz que entiende la Administración Pública como: “el conjunto de áreas del sector público insertas en los poderes y órganos del Estado, que, en el ejercicio de la función administrativa, se encargan de vigilar, controlar, fiscalizar, prestar servicios públicos, ejecutar obras públicas y otras actividades socioeconómicas de interés público.”<sup>7</sup> Agrega que la función administrativa inherente resulta condicionada por su necesario ajuste con la juridicidad, como elementos inescindibles orientados por el orden y el interés público.

De tal suerte que la gestión pública es piedra basal en la interacción formal que ocurre entre administraciones públicas y ciudadanía. Para Rosales Núñez<sup>8</sup>, dicha gestión es el conjunto de procedimientos definidos *a priori* para alcanzar metas: políticas definidas y recursos para dar vida y consistencia a las decisiones de gobierno y las administraciones. De esto se sigue que la gestión pública trasciende la clásica, pero insuficiente, noción como administradora de recursos, que resulta imprecisa porque empobrece el sentido y los fines gubernamentales, a la vez que desvaloriza la administración pública al confinarla a un papel exclusivamente operativo y burocrático, el cual ha quedado ampliamente superado.

En estas consideraciones está sustentada la necesidad de contar con medidas estratégicas que respondan a las complejidades contemporáneas y a las particularidades de cada entorno; no de una manera sistemática, repetitiva, que sólo colma una perspectiva normativista y provee de una aparente certeza que en realidad no abona al fortalecimiento de las capacidades estratégicas públicas.

Debe destacarse la necesidad del tránsito de la gestión operativa hacia una gestión estratégica, flexible en función de los fines de administración, pero con pleno ajuste a lo jurídico,

---

<sup>6</sup> López Olvera, M.A. *El control de convencionalidad en la Administración Pública*, Editorial Novum, México, 2014, p.1.

<sup>7</sup> Fernández Ruiz, J. *Derecho Administrativo y administración pública*, México, 2011, UNAM-Porrúa, 4ª edición, p. 281.

<sup>8</sup> Rosales Núñez, J. *Gerencia pública. Administración pública contemporánea*, Gernika, México, 2004, pp. 135-136.

para lo cual se requiere un Derecho de calidad que lo auspicie y lo sustente. Otros elementos por considerar en esa visión son las prioridades públicas y la prevención de urgencias por encima de la aplicación indiferenciada de normas legales que siempre provocan un mismo resultado, que otorgan una solución sistemática.

En el Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022 de Honduras se plantea que la implementación del modelo de Gestión por Resultados implica: a) modernizar y simplificar la administración del Estado y los procesos de recursos financieros, humanos, tecnológicos y físicos, que posibiliten una adecuada gestión y el buen desempeño institucional con base en los resultados contenidos en la planificación estratégica; y b) establecer procesos y una práctica continua de transparencia y rendición de cuentas sobre el uso transparente de los recursos, el desempeño institucional y resultados de la planificación estratégica.<sup>9</sup>

En este punto, resulta conveniente tener presentes a Valls Hernández y Matute González<sup>10</sup> pues han indicado la obligación de los entes públicos de desarrollar procesos de gestión administrativa que les permita ser funcionales en los entornos complejos, plurales y de competencia. Además, deben tener la capacidad de medir los resultados de su acción, responsabilizarse de ella y generar impactos positivos y medibles.

De tal manera que, es posible afirmar que la inactividad administrativa niega los fines inherentes a lo estatal, por lo que es violatoria de derechos humanos. Y es paradójico que exista la necesidad de agrupar las reflexiones de diversos autores, todas de alto nivel axiológico, para justificar valores que son de raíz constitucional, y son indisponibles para el legislador común y la Administración. Así, se justifica que se dilucide de una manera crítica sobre la figura que ocupa las presente reflexiones a fin de examinar la violación de derechos sustantivos que subyacen a la afirmativa ficta que como respuesta única y sistemática se prescribe en la legislación de la República de Honduras.

El objeto que interesa reside en el análisis del silencio administrativo desde la teoría general del Derecho; ficción legal en virtud de la cual, transcurrido el lapso previsto en una norma jurídica y ante la ausencia de respuesta de la autoridad a una petición que le formula un ciudadano, se atribuyen efectos estimatorios o desestimatorios a su conducta silente, esto es, afirmativa o negativa ficta, respectivamente. Esto, con la precisión de que la norma hondureña contempla la afirmativa ficta como única solución, con excepción en la materia ambiental hondureña.

---

<sup>9</sup> Gobierno de la República de Honduras, *Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022. Documento consultado el 7 de mayo de 2020* en <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-estrategico-de-gobierno-2018-2022-de-honduras>.

<sup>10</sup> Valls Hernández, S. y Matute González, C., *Nuevo Derecho Administrativo*, México, 2003, Editorial Porrúa, p.91.

En este trabajo, el silencio administrativo es estudiado bajo los estándares del derecho a la buena administración pública y teniendo también como insumo normativo los artículos 80 de la Constitución Política de la República de Honduras<sup>11</sup>; 19, 21, 23, 29, 29-A, 29-B, 29-C y 43, de la Ley de Procedimiento Administrativo<sup>12</sup> de la República de Honduras, por lo que se plantea, de una manera crítica, que la regulación exclusiva y sistemática de la afirmativa ficta como solución a la omisión decisoria de los órganos de la Administración Pública no es una medida que se corresponda con los estándares del cometido público de administración, pues no se optimiza la tutela propia de un Estado Constitucional de Derecho al operar con descuido y falta de una estrategia afincada en los principios constitucionales de eficiencia y eficacia previstos por el artículo 222, párrafo tercero, de la Constitución hondureña, a fin de armonizar con el derecho a la buena administración pública, el cual según Merkl<sup>13</sup>, estriba en un hacer, un obrar, que denota efectividad, de manera particular en entornos donde aún prevalece el dogma de la literalidad de la norma, que opera en perjuicio de los fines sociales.

Finalmente, resulta pertinente asentar que, el derecho a la buena administración rebasa ampliamente el alcance del caso a estudio que se plantea, ya que su sustantividad abarca un vasto y diverso elenco de actividades de la mayor complejidad; que son propias del cometido constitucional de administración pública mediante una labor que resulta de mucha mayor trascendencia que los fines que ahora nos proponemos con el presente ejercicio, el cual, solamente se circunscribe a cuestionar una patología detectada en la normativa doméstica hondureña que regula el ejercicio público de administración.

#### IV. El derecho a la buena administración pública en el nivel convencional.

En 2013, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) aprobó la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública<sup>14</sup>, aprobada el 10 de octubre de ese año por el Consejo Directivo del CLAD en línea con el mandato dado en la XV Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado, que se celebró en Ciudad de Panamá en junio del mismo año; luego, se ratificó en la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de

---

<sup>11</sup> Tribunal Superior de Cuentas de Honduras. *Constitución de la República de Honduras*. Consultado el 20 de mayo de 2020 en <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/177-constitucion-de-la-republica-de-honduras>

<sup>12</sup> Congreso Nacional de la República de Honduras, *Ley de Procedimiento Administrativo*, Honduras, 2017, OIM Editorial, S.A., pp. 149-180.

<sup>13</sup> Merkl, A. *Teoría general del Derecho Administrativo*, México, 2014, Coyoacán, p. 239.

<sup>14</sup> Centro Latinoamericano de Administración Para el Desarrollo (CLAD). *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*. Documento consultado el día 21 de julio de 2020 en

<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/Carta%20Iberoamericana%20de%20los%20deberes%20y%20derechos%20-%20documento%20aprobado.pdf/view>

Gobierno. Es un instrumento que el Estado hondureño debe atender y observar por ser miembro del CLAD. En su preámbulo, dice que el quehacer público debe promover derechos fundamentales y fomentar la dignidad humana de forma tal que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, de imparcialidad, de justicia y de equidad, debiendo prestarse en plazo razonable. Montero<sup>15</sup> señala que el contenido de la Carta está dirigido a reconocer el derecho fundamental a la buena administración; en consecuencia, los poderes públicos y los demás órganos estatales deben recoger, en el desarrollo normativo y el despliegue de atribuciones, un conjunto de principios, derechos, garantías, conceptos e instrumentos para la interacción respetuosa y digna con personas usuarias de servicios públicos y trámites administrativos, así como un conjunto de deberes a cargo de los ciudadanos.

El derecho de petición es un derecho humano. Así cabe desprender del artículo XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>16</sup> donde se dice que toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquiera autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución.

Varias convenciones tienen como objeto al derecho que ahora se analiza. Así, el artículo 9, numeral 3, inciso a, de la resolución A/RES/53/144 de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente reconocidos<sup>17</sup>, adoptada en 1999 por la ONU, establece que toda persona tiene derecho, individual o colectivo, para denunciar las políticas y acciones de funcionarios y órganos de gobierno en relación con violaciones de los derechos humanos y libertades fundamentales mediante peticiones u otros medios adecuados ante las autoridades judiciales, administrativas o legislativas internas o ante cualquier otra autoridad competente prevista en el sistema jurídico del Estado, las que deben emitir su decisión sobre la denuncia sin demora indebida.

En el año de 1981 Honduras se adhirió a la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>18</sup> (Pacto de San José). Con esta decisión, la promoción y la protección de derechos se convirtió en punto cardinal del sistema democrático nacional e indicador de bienestar y

---

<sup>15</sup> Montero, G. *El Derecho fundamental a la buena administración. Análisis de sus elementos conceptuales*. En Hernández Álvarez, M.M. del C. (Coordinadora) *Derechos Humanos, perspectivas y retos*. México, 2016, Tirant lo Blanch, p. 844.

<sup>16</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Documento consultado el día 20 de junio de 2020 en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/3768.pdf>.

<sup>17</sup> ONU. *Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente reconocidos*. Documento consultado el día 20 de junio de 2020 en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/770/89/PDF/N9977089.pdf?OpenElement>.

<sup>18</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Convención Americana de Derechos Humanos*. Documento consultado el 20 de junio de 2020 en <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/documentosbasicos2018.pdf>.

gobernanza. De esto deriva que en el espacio supranacional existe un derecho a pedir y a obtener respuestas de las autoridades, con la obligación de que esto último se produzca sin demora indebida.

Honduras debe interiorizar esa visión, ya que se advierte que en la legislación nacional existan normativas que no tienden vasos comunicantes con la eficiencia para la actuación de los órganos administrativos al permitir decisiones que no son flexibles y estratégicas porque están basadas exclusivamente en dispositivos legales que carecen de un sentido estratégico desde la perspectiva de la administración ya que en ellas se regula siempre una misma respuesta ficticia para situaciones tan disímolas como las que pueden plantearse por personas con variados intereses, con desmedro de la esencia teleológica de la administración que responde al para qué.

#### V. El derecho a la buena administración en la Constitución hondureña.

Dentro del sistema constitucional nacional hondureño existe un amplio espectro de principios cuya realización corresponde a órganos estatales, de manera inexcusable y con altos estándares de legalidad.

En el texto de la Constitución Política de la República de Honduras<sup>19</sup> no se alude expresamente al derecho en cuestión; sin embargo, sí existen disposiciones en las que se establecen principios de eficiencia y eficacia que se le asocian, los que están mencionados en el artículo 222, párrafo tercero, del texto constitucional, como axiología a tener presente en el escrutinio que realice el Tribunal de Cuentas.

El artículo 1 del texto Constitucional enfatiza que Honduras es un Estado de Derecho, soberano, constituido como república libre, democrática e independiente para asegurar a sus habitantes el goce de justicia, libertad, cultura, bienestar económico y social. En su artículo 59 se establece que la persona es el fin supremo de la sociedad y del Estado; que todos tienen la obligación de respetarla y protegerla, y que la dignidad del ser humano es inviolable. Para los fines de este ejercicio académico, se resalta también el artículo 64 Constitucional, pues en él se dispone lo siguiente: “No se aplicarán leyes y disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden, que regulen el ejercicio de las declaraciones, derechos y garantías establecidos en esta Constitución, si los disminuyen, restringen o tergiversan.”

Como es fácil advertir, desde el texto constitucional hondureño se excluye, de manera tajante, la aplicación de cualquier norma o disposición que produzca un menoscabo en los derechos que en aquél se consignan, siendo éste un valor a tener presente pues resulta un

---

<sup>19</sup> Tribunal Superior de Cuentas de Honduras. *Constitución de la República de Honduras*. Consultado el 20 de julio de 2020 en <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/177-constitucion-de-la-republica-de-honduras>

parámetro crítico en estas reflexiones y, por sí sólo, expulsa del mundo jurídico a aquella norma que desvirtúe el derecho que ya desde el plano constitucional se concede.

El artículo 323 indica que los funcionarios son responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella. Finalmente, y por cuanto remite a un aspecto sancionador, debe atenderse al artículo 324 de la norma constitucional en cuestión pues preceptúa que si un servidor público, en el ejercicio de su cargo, infringe la ley en perjuicio de particulares, será civil y solidariamente responsables junto con el Estado o la institución estatal a cuyo servicio se encuentre.

Al referirse al principio de legalidad, Tron Petit y Ortiz Reyes<sup>20</sup> coinciden en afirmar que implica atender el texto de la ley, a los principios y valores que tutela, así como los fines y objetivos que el orden jurídico y disposiciones específicas tomen en cuenta, de manera explícita o implícita y concluyen que, el orden jurídico es un límite para la Administración Pública, cuyo fin es atender las necesidades comunes.

En este punto también es importante no perder de vista que el ejercicio de la función administrativa está precedido por la protesta prevista en el artículo 322 del texto constitucional donde se prevé que, todo funcionario público, al tomar posesión del cargo, prestará una promesa de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes. De esto se sigue que lo legal adquiere un sentido superlativo al fijar estándares cualificados que derivan de su alineación con los valores constitucionales.

La Carta Constitucional hondureña posee rasgos de la buena administración pública, sea de tipo principal o mediante el reproche y sanción. De tal modo que es viable coincidir en que la Administración Pública tiene como deber el cumplimiento de fines, cometidos, potestades, atribuciones y facultades; por tanto, la renuncia, activa o pasiva, a su ejercicio, es una patología contraria al compromiso constitucional asumido. Así, el elenco de prerrogativas y obligaciones estatales responden a la buena administración pública y Rodríguez-Arana Muñoz<sup>21</sup> afirma que, a medida que la Administración se contempla como una institución por excelencia al servicio de los intereses generales y éstos son definidos de manera abierta, plural, dinámica, complementaria y con un fuerte compromiso con los valores humanos, el aparato público deja de ser un fin en sí mismo y recupera su conciencia de institución de servicio esencial a la comunidad. De este modo, continúa diciendo, es más fácil entender el carácter capital del derecho a una buena administración pública, el cual supone la obligación de ajustarse a parámetros, así como a

<sup>20</sup> Tron Petit, J.V. y Ortiz Reyes, G. *La nulidad de los actos administrativos*. Editorial Porrúa, México, 2015, pp. 12 y 13

<sup>21</sup> Rodríguez-Arana, J. *La persona y el Derecho Administrativo. Derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano*. En Otero Salas, F., Salinas Garza J.A., y Rodríguez Lozano, L.G., *Derecho y justicia administrativa*, Editorial Lazcano, México, 2015, pp. 238 y 239.

características concretas y determinadas que se expresan constitucionalmente en la idea de servicio objetivo al interés general. El propio autor español<sup>22</sup> ha señalado que se trata de un derecho ciudadano, un derecho fundamental, y principio de actuación administrativa pues aquellos tienen el derecho de exigir ciertos estándares al funcionamiento de la Administración que, en toda democracia, tiene la obligación de distinguirse en su actuación cotidiana por su servicio objetivo al interés general.

Vale la pena hacer una breve digresión para indicar que en el análisis de la actividad administrativa pública se debe asumir que ésta ocurre entre la idealidad normativa constitucional, la realidad institucional que se regula y la realidad social en la que opera. El cotejo de estas variables brindará la dimensión de las brechas entre las posibilidades legales y fácticas. Esto provee a los operadores administrativos de datos para entender las asimetrías y entropías existentes dentro de un sistema, así como la mejor manera de aproximarse a su solución. De esto se sigue que el derecho a la buena Administración Pública se inscribe en la necesidad de que las actividades de sus órganos se ajusten al canon constitucional y actúen en consonancia con la ontología político-jurídica que anima y justifica su existencia, la cual deberán concretar, pues no en balde el ejercicio de la función pública y el derecho que le resulta inherente, se confía preventivamente en el orden constitucional y el respeto de los funcionarios públicos, cuestión que luego será abordada.

## VI. El derecho de petición.

El derecho de petición entraña la facultad de dirigirse al poder público, con lo que se inicia una interacción entre autoridades y ciudadanos, la cual encuentra su correlato en el deber de respuesta conforme a valores de certeza, efectividad y oportunidad. Sus orígenes se remontan al *Bill of Rights* inglés de 1689, en la Constitución francesa de 1791 y la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos. El artículo 80 de la Constitución de la República de Honduras<sup>23</sup> establece sobre el particular, lo siguiente: “Toda persona o asociación de personas tiene el derecho de presentar peticiones a las autoridades ya sea por motivos de interés particular o general y de obtener pronta respuesta en el plazo legal.”

Dicho numeral puede ser sintetizado de modo tal que: a) Toda persona o asociación de personas tiene derecho de presentar peticiones a las autoridades; b) El ejercicio del derecho puede obedecer a intereses particulares o generales; c) Esto hace surgir el derecho a obtener

<sup>22</sup> Rodríguez-Arana Muñoz, J. *La buena administración como principio y derecho fundamental en Europa*. Documento consultado el día 20 de julio de 2020 en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6323541>.

<sup>23</sup> Tribunal Superior de Cuentas de Honduras. *Constitución de la República de Honduras*. Documento consultado el 22 de julio de 2020 en <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/177-constitucion-de-la-republica-de-honduras>.

una pronta respuesta de autoridad, y d) La respuesta debe darse dentro del plazo legal. El precepto constitucional en cuestión es básico en estas reflexiones porque en él se halla implícita una ética del tercer nivel mediante la obligación de hacer que enlaza a autoridades y ciudadanos.

Teniendo en cuenta la raíz de este derecho resulta pertinente la reflexión de Rodríguez-Arana Muñoz<sup>24</sup> pues afirma que el Derecho Administrativo hunde sus raíces en la Constitución y desde ella es que debe explicarse. Esto lleva a plantear que el ejercicio de este derecho constitucional no debe ser degradado, ya en el nivel de legalidad, como un procedimiento administrativo y, menos aún, ser alienado a la categoría de simple trámite, pues, tal como se desprende de la anterior narrativa, se privilegia que el ciudadano entre en contacto formal con órganos de la administración e intervenga en la vida democrática del país. Tampoco es conveniente que, al incumplimiento de un derecho que es de raíz constitucional se le adjudique una solución de salida sistemática e indiferenciada, la cual, si bien es formalmente legal, riñe y se confronta con el principio administrativo de eficiencia, también es un componente del derecho al debido proceso que involucra la necesidad de respuesta; y, por último, es vehículo de acceso a la justicia administrativa, como otras formas de apreciar su trascendencia.

#### VII. El derecho de petición en la Ley de Procedimiento Administrativo.

Una vez afirmada la premisa de que el de petición es un derecho fundamental, su concreción ocurre cuando, de una manera pronta, se comunica a los interesados una respuesta de autoridad en la que, de un modo congruente, exhaustivo y útil, se atiende una solicitud planteada. Resulta una obviedad señalar que en la respuesta no necesariamente debe accederse al *petitum*, pero sí es menester enfatizar que la respuesta debe ocurrir y que su contenido, sentido y alcance deben ser útiles y efectivos, pues en ello radica su esencia constitucional.

Montero<sup>25</sup> ha dicho que los derechos humanos no pueden ser conculcados por parte de las autoridades en ninguna circunstancia; agrega que, si esto ocurriera sin consecuencias, entonces el Estado sería una entelequia de simple configuración jurídica, pero sin efectos prácticos e importancia institucional. Bonina<sup>26</sup>, con especial postura crítica, ha cuestionado que, de nada sirve que los plazos administrativos sean obligatorios y no perentorios, si la Administración es quien decidirá si da curso a las presentaciones.

---

<sup>24</sup> Rodríguez-Arana Muñoz, J. *Aproximación al Derecho Administrativo constitucional*, México, Novum, 2011, p. 365.

<sup>25</sup> Montero, G. *El derecho fundamental a la buena administración. Análisis de sus elementos conceptuales*. En Hernández Álvarez, M.C. del C. (Coordinadora) *Derechos Humanos, perspectivas y retos*. Tirant lo Blanch, México, 2016, p. 814.

<sup>26</sup> Bonina, N. *et al. La deconstrucción del Derecho Administrativo*. Editorial Novum, México, 2012, p. 172

El texto constitucional hondureño señala que la respuesta debe ocurrir en un “pronto plazo”, el cual, en el nivel de legalidad federal se ha entendido que es de cuarenta días hábiles, con excepciones que cada ordenamiento particular prescriba. De tal suerte que, para los fines aquí propuestos debe observarse el artículo 29, párrafo segundo, de la Ley de Procedimiento Administrativo<sup>27</sup>, pues ahí se establece lo siguiente:

Las Secretarías de Estado, organismos descentralizados y desconcentrados, deberán emitir resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo correspondiente, en los términos previstos por los ordenamientos jurídicos; y solo que estos no contemplen un término específico, deberán resolverse en cuarenta días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud.

Este dispositivo no constituye una regla que permita afirmar que las autoridades administrativas cuentan, invariablemente, con un plazo de cuarenta días para resolver lo que se les ha pedido. En realidad, contiene un matiz que permite asegurar -funcionalmente- que el plazo máximo para resolver es de cuarenta días, por lo que no significa que dicho lapso deba ser siempre invariablemente el mismo, pues esto último riñe con las exigencias de celeridad, eficacia, diligencia y prontitud que están previstas por los artículos 19 y 21 de la Ley de Procedimiento Administrativo<sup>28</sup>, respectivamente.

Ese plazo de cuarenta días es cómodo como parámetro objetivo porque otorga certeza y referencia, lo cual ser parece incuestionable. No obstante, entra en conflicto si se confronta con el concepto convencional de “plazo razonable”, pues no todas las peticiones dirigidas a las administraciones públicas presentan un mismo grado de complejidad, ni todas cuentan con las mismas capacidades de respuesta y las conductas de los interesados son variadas. Luego, el concepto de “pronto plazo” previsto en la constitución hondureña, para ser proporcional, debe graduarse bajo la luz del concepto de plazo razonable y no desde la consideración pética de cuarenta días que se dispone en el artículo 29 en cuestión, pues dicho plazo sólo refiere el periodo máximo de respuesta, que correspondería a casos de alta complejidad.

Como parte del análisis se resaltan los artículos 29-A y 29-B de la Ley de Procedimiento Administrativo<sup>29</sup> por su impacto en el silencio administrativo y por la grave violación a la justicia pronta. El primero de esos numerales dispone:

---

<sup>27</sup> Congreso Nacional de la República de Honduras, *Ley de Procedimiento Administrativo*, OIM Editorial, S.A, Honduras, 2017, pp. 149-180.

<sup>28</sup> *Op. cit.*

<sup>29</sup> *Op. cit.*

ARTÍCULO 29-A. Cuando por el silencio de la autoridad en términos señalados en el artículo anterior, el interesado presuma que ha operado en su favor la afirmativa ficta, deberá de solicitar para la plena eficacia el acto presunto, en un término de hasta ocho días hábiles la certificación de que ha operado en su favor la afirmativa ficta. La certificación que se expida hará una relación sucinta de la solicitud presentada y del procedimiento seguido, de la fecha de iniciación y del vencimiento del plazo con que contó la autoridad competente para dictar su relación y la manifestación de que ha operado la afirmativa ficta, producirá todos los efectos legales de la resolución favorable que se pidió; y es deber de todas las personas y autoridades de reconocerlas así.

El análisis pertinente permite concluir que el dispositivo impone mayores cargas puesto que obliga al interesado a obtener una certificación, precisamente de la autoridad que no le respetó el derecho fundamental de respuesta y deja al principio de petición en un nivel de trámite administrativo, subvirtiendo su esencia constitucional.

En el también mencionado artículo 29-B, párrafo tercero, *in fine*, aparece el mismo fenómeno, pero con una nota de mayor proteccionismo que dilata aún más, y de manera artificiosa, el lapso de respuesta de autoridad. El dispositivo indica: “ARTÍCULO 29-B. Si la certificación no fuese emitida en el plazo que señala en el artículo anterior, la Afirmativa Ficta será eficaz; y se podrá acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y la petición que se hizo de la certificación ante el superior jerárquico, lo que hará constar mediante Acta Notarial.”

También debe considerarse el artículo 29-A, fracción I, de la norma a examen, ya que en él se prevé una sanción para el funcionario que incumpla: “Los daños que el silencio o la omisión irrogaren el Estado correrán a cuenta del funcionario negligente. Este procedimiento se aplicará a todos que ventilen en la Administración Pública.”

#### VIII. El silencio administrativo.

El sistema hondureño de legalidad apareja, como consecuencia a la conducta silente de las autoridades administrativas: la afirmativa ficta. En ésta, el silencio se asume como decisión positiva y ficticia a lo petitionado que deriva de la norma legal bajo escrutinio, no de la Constitución. En otras palabras, toda petición ciudadana que no obtenga respuesta de autoridad en un lapso mayor a cuarenta días. El marco jurídico asigna esta consecuencia ficta en los casos

de silencio administrativo en la Ley de Procedimiento Administrativo<sup>30</sup> que, como regla sistemática general, prevé la afirmativa ficta como única solución legal a todo planteamiento ciudadano que no reciba la respuesta que desde el canon constitucional hondureño se dispone.

El silencio administrativo puede responder al exceso en las cargas de trabajo o la complejidad de las decisiones que deben ser tomadas; en otras ocasiones, obedece a la negligencia e incapacidad de las administraciones públicas. No obstante, puede también ser provocada deliberadamente, constituyendo de esta manera una patología que rompe con el cauce normal de constitucionalidad y que ha sido definida, según cita Orellana<sup>31</sup> en el artículo 29, de la Ley de Procedimiento Administrativo del modo siguiente: “Es la decisión normativa de carácter administrativo por la cual todas las peticiones por escrito de los ciudadanos, usuarios, empresas o entidades que se hagan a la autoridad pública, si no se contestan en el plazo que marca la Ley o las disposiciones administrativas se consideran aceptadas.”

En la concepción de dicho autor, la afirmativa ficta es una decisión presunta. No es una decisión expresa porque no es un pronunciamiento, sino una omisión o inactividad. Esto resulta esencial pues provoca frustración social, aleja inversiones, genera descontrol administrativo y pérdida de gobernabilidad y gobernanza, al hacer que transiten, de una manera artificiosa, las decisiones de autoridad hacia sedes jurisdiccionales para ser tratados procesalmente, lo que comporta la pérdida de riqueza democrática y gobernanza propia de lo administrativo e implica criticar una figura con cuya previsión infraconstitucional se normaliza la ilegalidad y se subvierte un derecho que es de raíz constitucional y convencional que definen la respuesta bajo parámetros de eficacia y eficiencia con una vía de acceso a la justicia administrativa, como ha advertido Caballero Ochoa<sup>32</sup>, al puntualizar que, cualquier reducción de los estándares normativos constitucionales y convencionales que mermen la amplitud del entendimiento de la concepción y el alcance del goce y ejercicio de los derechos humanos, es un atentado al principio de no regresividad y el Estado de Derecho porque se subvierte la axiología de un derecho con el que los ciudadanos participan en la vida democrática del país.

#### IX. Reflexiones críticas contra el silencio administrativo.

La asunción del silencio administrativo y su variable afirmativa ficta como única solución a la inactividad de la Administración Pública ha generado diversos fenómenos que deben ser planteado en este apartado, así sea de una manera somera, porque: 1) se rompe el ciclo ideal

---

<sup>30</sup> *Op. cit.*

<sup>31</sup> Orellana, E., *El procedimiento administrativo en Honduras*, Tegucigalpa, 2013, p. 251.

<sup>32</sup> Caballero Ochoa, J.L. *La interpretación conforme. El modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*. Editorial Porrúa-IMDPC, México, 2014, p. XXIV.

previsto por el artículo 80 de la Constitución de la República de Honduras<sup>33</sup>; 2) no existe rastro estratégico en la respuesta sistemática normativa de la afirmativa ficta; 3) se da un tratamiento en el nivel de legalidad a un derecho de vena constitucional; 4) se plantea una incongruencia en su relación con la definición de acto administrativo y el elemento psicológico de voluntad que es típico del último; 5) no se distingue entre acto y hecho jurídico, abriendo espacio a la arbitrariedad; 6) se provoca un trasiego artificioso de asuntos administrativos desde su sede natural hacia los ámbitos jurisdiccionales; 7) se asume, de una manera equívoca, que el plazo de cuarenta meses confiere una prerrogativa que permite a las autoridades resolver sistemáticamente, en dicho lapso; y 8) hace nacer la necesidad de obtener una certificación cuando ocurre un caso de afirmativa ficta, lo que impone una carga que no hace sino dilatar el lapso de respuesta.

La idealidad constitucional indica que a toda petición que un ciudadano dirija a una autoridad debe darse una respuesta congruente, completa, la cual debe producirse en “pronto plazo”. Su omisión configura el “silencio administrativo” que rompe con el régimen democrático que incluye la obligación de los funcionarios de dar razón fundada de sus actos de manera explícita. Dicha abstención también riñe con la exigencia de que en los actos de autoridad consten los motivos de la decisión, sus antecedentes, su objeto, su finalidad, así como la decisión adoptada, de tal modo que pueda ser examinada su racionalidad, de modo particular si se le coteja con la idea general de planeación estratégica y de gestión por resultados que es piedra basal en el Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022<sup>34</sup>.

Con tal omisión se produce un estado de incertidumbre que impide conocer la determinación autoritativa en situaciones concretas y la conducta que es debida, con lo que se genera una pérdida de control en los órganos de administración. Desde la perspectiva jurídica, la falta del parecer autoritativo provoca que los derechos no se ejerzan a plenitud y que las obligaciones no se cumplan, pues queda roto el ciclo virtuoso previsto en el texto constitucional. Agregaría que tal respuesta debe ser útil y contener una esencia estratégica, particularmente en materias sensibles para los intereses nacionales, el orden público o el interés general, pues actualmente se aprecia una renuncia al ejercicio del cometido de administración y la racionalidad que implica lo administrativo y alcanza a la legislación.

El núcleo de este derecho reside en el dictado de una resolución expresa a cuantas peticiones se formulen a una autoridad. Por lo tanto, resulta cuestionable que se normalice el incumplimiento constitucional como una solución a la inactividad administrativa pues con ello se le legaliza y justifica, a pesar de que degrada y vacía de contenido un derecho fundamental. Esta

---

<sup>33</sup> *Op. cit.*

<sup>34</sup> *Op. cit.*

reflexión es total pues con un artificio de nivel subconstitucional se desvirtúa el derecho de petición; situación que es inadmisibles es un Estado de Derecho, según se define formalmente de los artículos 1º y 64 del texto constitucional hondureño.

Atestiguamos desarrollos en los que, de modo paulatino, se viene integrando la axiología constitucional en las decisiones jurisdiccionales, por lo que resulta importante razonar en el sentido de que existe una evolución del histórico principio de legalidad, el cual avanza y se redimensiona en el concepto de juridicidad, haciendo entrar en tensión el concepto tradicional y formal de Estado de Derecho por la presencia de consideraciones en las que se privilegia la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Reyes Rivero<sup>35</sup> nos refiere que el vocablo legalidad conduce a la ley -quizá sobre la base de la concepción primera del Estado de Derecho: el Estado Legal de Derecho- y que, en verdad, la sumisión del Estado no es sólo a la ley, sino al Derecho que comprende diferentes órdenes jurídicos, involucra supremacía normativa constitucional y los principios generales del Derecho, lo que armoniza con la idea del Estado Constitucional y Social de Derecho. Esto permite ver que el principio de juridicidad está vinculado, de inmediato, con valores constitucionales, en cuya supremacía y respeto se enfoca.

Esto es trascendente cuando la respuesta esperable de la autoridad es un acto administrativo y, aun cuando no es la intención entrar en este momento al estudio de tal figura, sí se tiene en cuenta el elemento volitivo que se le apareja. De tal modo, García de Enterría<sup>36</sup>, sostuvo que el acto administrativo constituye una declaración de voluntad, juicio, conocimiento o deseo, que realiza la Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria. Zanobini<sup>37</sup>, por su parte, sostenía que es toda manifestación de voluntad, de deseo, de conocimiento o juicio de la Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa. En ambas, se muestra diáfano el elemento psicológico antes señalado. No obstante, en la afirmativa ficta no existe ese aspecto volitivo, pues ante tal circunstancia sólo se actualiza una hipótesis legal que da pie a considerar que, por efecto de ley, la autoridad instada accedió a la petición del particular. Se tiene entonces que, la figura que se examina no posee el elemento volitivo que es típico del acto administrativo regular, por lo que no se le puede considerar como tal.

Dentro de lo reprochable que resulta la inactividad resolutora del Estado, aún se puede ir más profundo y plantear otro fenómeno de ilegalidad que se provoca con el silencio

<sup>35</sup> Reyes Rivero, J., *El principio de juridicidad y la modernidad*, Revista Chilena de Derecho, No. 85, Chile, 1998, p. 85.

<sup>36</sup> García de Enterría, E. *Curso de Derecho Administrativo I*, Madrid, Civitas Ediciones, 2002, p. 544.

<sup>37</sup> Citado por Parada, R. en *Derecho Administrativo*, Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídica, S.A., Tomo I, Parte general, 2000, 12ª edición, p. 92.

administrativo. Éste, está relacionado con ciertas prácticas de quienes están obligados por el derecho a la buena administración pública. Roldán Xopa<sup>38</sup> ha identificado dos variables: a) una, donde la falta de respuesta deriva de una situación involuntaria, en la que no existe la intención de producir efectos legales, aunque estos si se producen y cataloga como hecho jurídico; y b) otra, a la que asigna la calidad de acto jurídico, donde existe plena voluntad de que los efectos ocurran mediante la configuración del silencio administrativo y sus consecuencias. Esto posee gran sentido pues si un órgano no produce su decisión en el término legalmente concedido, entonces adquieren relevancia los motivos por los que aquella no se produjo, con lo que se establece la diferencia entre acto y hecho jurídico. Evidentemente, permitir que el silencio administrativo ocurra como hecho jurídico deviene en una conducta execrable que se ubica en las antípodas del derecho a la buena administración y de la cual, lo menos que puede criticarse es la ausencia total de planeación y estrategia, así como una pérdida de la capacidad de control en la Administración Pública.

No se olvida el artículo 29-A de la Ley de Procedimiento Administrativo, pues obliga, a quien cuente con una decisión afirmativa ficta, a acudir ante la autoridad omisa a obtener un certificado para que se considere eficaz el sentido de la positiva ficticia obtenida, lo cual menoscaba todavía más el derecho constitucional de peticionar y lo rebaja a un burdo trámite burocrático. El análisis relativo indica que se trata de una derivación de las normas que se cuestionan y se advierte un grosero cierre al mecanismo primario que anima el modelo de solución ficticia que aquí se cuestiona. Y esto es todavía más absurdo si se considera que la medida obliga al ciudadano a acudir de nueva cuenta ante la autoridad que le hizo ilusorio el derecho de petición, que no querrá dejar constancia de su ineptitud.

Por su postura crítica frente al fenómeno en análisis, es adecuado traer a estas reflexiones la opinión de Márquez<sup>39</sup>, para quien la inactividad administrativa confunde la abstención o el silencio de la administración pública con la negación de facto procesal, a la que se asigna un remedio procesal. A su juicio, esto genera una cuádruple victimización al ciudadano, y al ignorar la existencia del derecho humano de petición, como un mínimo de obligaciones para la Administración Pública que se traducen en derechos del gobernado, divorcia los niveles de legalidad y constitucionalidad, generando una figura que sólo es susceptible de control y evaluación constitucionales una vez agotadas las vías secundarias atendiendo al principio de definitividad. Esto es benéfico para una Administración Pública ilegal, ineficaz e ineficiente;

---

<sup>38</sup> Roldán Xopa, J. *Derecho Administrativo*, México, Oxford, 2017, p. 331.

<sup>39</sup> Márquez, D. *Derecho humano a la buena administración pública, derecho a recibir respuestas e inactividad administrativa*. En Nettel Barrera, A. del C. y Rodríguez Lozano, L.G. (Coordinadores), *La Administración Pública del siglo XXI*, México, 2019, Tirant lo Blanch, p. 77

además, es un marco propicio para agendas personales de funcionarios corruptos, según concluye dicho autor.

Lo que se colige de estas reflexiones es que la medida procesal de afirmativa ficta genera una pérdida de control, entendido según Lara Ponce<sup>40</sup> como herramienta para asegurar que las actividades de los órganos del Estado se ajusten a la legalidad, para advertir su desempeño institucional y optimizar resultados, alcances y evitar desviaciones, retroalimentando al sistema a través de la toma de decisiones preventivas y correctivas, con el propósito de obtener la armonía entre la planificación y la administración.

Finalmente, se critica el hecho de que la afirmativa ficta, que está prevista en la norma que cuestiona y es aplicada sistemáticamente, constituye una medida procesalista diseñada con un fin garantista en el que se privilegia la defensa, pero no se alinea con la directriz de planeación estratégica que se plantea en el Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022<sup>41</sup> de Honduras, resultando así un garantismo que resulta solo aparente por cuanto ha sido inducido artificialmente.

#### X. El silencio administrativo como derecho.

Existen posturas que sostienen que el silencio administrativo es una medida idónea para tutelar el derecho de petición. La base de tales afirmaciones se hace radicar en que, transcurrido el plazo legal de respuesta, el ciudadano cuenta con una solución de salida proveniente de lo legal, por lo que le es dable acceder a las ventajas de la afirmativa ficta, entre otras, la disponibilidad del derecho inmerso en lo solicitado. Según Goldfarb<sup>42</sup>, la afirmativa ficta da pauta a posibles actos de corrupción que puede generarse por la connivencia entre el funcionario que debe resolver y el interesado en lograr una respuesta favorable. Otro riesgo de la afirmativa ficta es el abuso de la medida y pérdida del control administrativo con consecuencias irracionales para el orden público y el interés general.

Como puede ser advertido, el mecanismo posee fortalezas y debilidades. Sin embargo, se aprecia un efecto constitucional -que es de mayor calado- y que consiste en la degradación o alienación de los fundamentales derechos de petición, debido proceso y buena administración pública, porque sobre ellos se hace prevalecer el derecho defensivo de un modo artificioso y corto como solución de salida si se le compara con las posibilidades del derecho de petición y se

---

<sup>40</sup> Lara Ponte, R. *Naturaleza jurídica-administrativa de los órganos de control*. En *Perspectivas actuales del derecho, ensayo jurídico en tiempos de cambio*, ITAM, México, 1993, p. 510

<sup>41</sup> *Op. cit.*

<sup>42</sup> Goldfarb, M. *Procedimiento administrativo y silencio de la Administración. Régimen del derecho argentino y español*. España, En *Ars Juris Salmanticensis*, Volumen 6, junio de 2018, Ediciones de la Universidad de Salamanca, p. 69.

pierden los beneficios que son propios de lo estratégico, los cuales, además, aparecen en el bloque de legalidad que guía las presentes reflexiones.

Para los fines de este ejercicio, conviene recordar el sentido del artículo 64 Constitucional que ya ha sido transcrito en párrafos precedentes y que hace fácil advertir, que desde el texto constitucional hondureño se excluye, de manera tajante, la aplicación de cualquier norma o que produzca un menoscabo en los derechos que en aquél se consignan, siendo éste un valor que debe tenerse presente pues resulta un parámetro crítico en estas reflexiones y, por sí sólo, expulsa del mundo jurídico a la norma que desvirtúe el derecho que desde lo constitucional se concede. Además, es contradictorio que no se cumpla con la obligación de hacer y se mantenga una legislación secundaria con normas que hacen ilusorio el derecho previsto en el antecitado artículo cuya sustantividad es sustituida por el derecho a la defensa, de corte garantista e igualdad axiológica en el cotejo abstracto, pero que es provocado de manera artificiosa por la inactividad de la autoridad. De tal suerte, la bondad y posibilidad del derecho constitucional queda degradado por una norma que le es jerárquicamente inferior, con lo que ocurre un reduccionismo deplorable.

#### Conclusiones.

La existencia de una solución normativa única a problemas tan diversos y complejos como los que plantea la nación hondureña significa renunciar a la estrategia que el control administrativo requiere en las decisiones de autoridad y al ejercicio de una buena administración pública representada por decisiones estratégicas que abran las puertas a determinaciones congruentes con las particularidades de los casos y situaciones que son competencia de los órganos administrativos.

La afirmativa ficta como única medida de solución a los complejos problemas que plantea Honduras resulta en una medida que vacía totalmente de sustancia el derecho constitucional de petición y lo degrada, ya en el plano infraconstitucional, a burdo trámite administrativo en el que se “normaliza” la obstinación gubernamental para no dar una respuesta que es jurídicamente debida y que abonaría al buen ejercicio de administración de la cosa pública.

Una misma solución -sistemática- a los planteamientos de una sociedad que es tan compleja, impide a los órganos de la Administración Pública aplicar elementos creativos que, con el necesario ajuste a la juridicidad, les permitan producir soluciones diferenciadas para el elenco de casos de los que conoce y representaría todo un avance en la realización del derecho a la buena administración pública, no solamente con un sentido ético sino, fundamentalmente, estratégico, que es la perspectiva con la que se le ha estudiado en las presentes reflexiones.

## Bibliografía

- Congreso Nacional de la República de Honduras, *Ley de Procedimiento Administrativo*, OIM Editorial, S.A., Honduras, 2017.
- Fernández Ruiz, Jaime. *Derecho Administrativo y administración pública*, México, UNAM-Porrúa, 4ª edición, 2011.
- García de Enterría, Eduardo. *Curso de Derecho Administrativo I*, Civitas Ediciones Madrid, 2002.
- Goldfarb, Mauricio, *Procedimiento administrativo y silencio de la Administración, Régimen del derecho argentino y español*, en *Ars Iuris Salmanticensis*, Volumen 6, Ediciones de la Universidad de Salamanca, junio de 2018.
- Lara Ponte, Rodolfo, *Naturaleza jurídica-administrativa de los órganos de control*, en *Perspectivas actuales del Derecho, ensayo jurídico en tiempos de cambio*, ITAM, México, 1993.
- López Olvera, Miguel Ángel, *El control de convencionalidad en la Administración Pública*, Editorial Novum, México, 2014.
- Márquez, Daniel, *Derecho humano a la buena administración pública, derecho a recibir respuestas e inactividad administrativa*, en Nettel Barrera, A. del C. y Rodríguez Lozano, L.G. (Coordinadores), *La Administración Pública del siglo XXI*, Tirant lo Blanch, México, 2019.
- Merkl, Adolf, *Teoría general del Derecho Administrativo*, Coyoacán, México, 2014.
- Montero, Gregorio, *El Derecho fundamental a la buena administración. Análisis de sus elementos conceptuales*, en Hernández Álvarez, M.M. del C. (Coordinadora) *Derechos Humanos, perspectivas y retos*, Tirant lo Blanch, México, 2016.
- Orellana, Edmundo, *El procedimiento administrativo en Honduras*, Tegucigalpa, 2013.
- El Derecho Administrativo en Honduras*, en Navarro Medal, K. et al (coordinadores) *Derecho Administrativo México, Centroamérica y República Dominicana*, Universidad de Guanajuato, Instituto de Estudio e Investigación Jurídica, México-Nicaragua, 2018.
- Reyes Rivero, Jorge. *El principio de juridicidad y la modernidad*, *Revista Chilena de Derecho*, No. 85, Chile, 1998.
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, *La persona y el Derecho Administrativo. Derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano*, en Otero Salas, F., Salinas Garza J.A., y Rodríguez Lozano, L.G., *Derecho y justicia administrativa*, Editorial Lazcano, México, 2015.
- Roldán Xopa, José, *Derecho Administrativo*, Oxford, México, 2017.

Rosales Núñez, Juan, *Gerencia pública. Administración pública contemporánea*, Gernika, México, 2004.

Tron Petit, Jean Claude y Ortiz Reyes, Gabriel, *La nulidad de los actos administrativos*. Editorial Porrúa, México, 2015.

Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2003.

#### Fuentes electrónicas.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

*Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*, <http://old.clad.org>

Corte Interamericana de Derechos Humanos.

*Convención Americana de Derechos Humanos*, <http://www.corteidh.org.cr>

*Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*,

<http://www.corteidh.org.cr>

Gobierno de la República de Honduras, *Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022*.

<https://observatoriplanificacion.cepal.org>.

Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Declaración sobre el Derecho y el Deber de los*

*Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos*

*Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente reconocidos*,

<https://documents-dds-ny.un.org>

Tribunal Superior de Cuentas, *Constitución de la República de Honduras*,

<https://www.tsc.gob.hn>.

Fecha de recepción: 24 de julio de 2020.

Fecha de aceptación: 20 de enero de 2021.